

Универзитет у Београду

Правни факултет

Мр Велимир С. Матковић

**ФИНАНСИЈСКА МОЋ И
ФИНАНСИРАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ
ПАРТИЈА У СРБИЈИ**

Докторска дисертација

Београд, 2019.

University of Belgrade

Faculty of Law

MA Velimir S. Matković

**FINANCIAL POWER
AND FUNDING OF POLITICAL
PARTIES IN SERBIA**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2019.

ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ

Ментор:

Проф. др Јовица Тркуља,
Редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Чланови комисије:

1. др Владимир Гоати, редовни професор у пензији Факултета политичких наука и социологије Универзитета у Подгорици
2. др Дејан Поповић, редовни професор Правног Факултета Универзитета у Београду
3. др Славиша Орловић, редовни професор Факултета политичких наука Универзитета у Београду

Датум одбране: _____ 2019. године

ФИНАНСИЈСКА МОЋ И ФИНАНСИРАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА У СРБИЈИ

Резиме

У раду се указује на улогу и значај политичких партија у савременом демократском друштву и посвећује се нарочита пажња питању потребе за финансијским средствима. Партије су, и поред пресудног значаја за парламентарни систем власти, дуго биле вануставна категорија све до друге половине XX века. Драматичан раст трошкова који представља „цену демократије“ учинио је да политичке финансије поприме пресудан значај. Како се финансирање партија и њихових активности пре свега врши путем новца те, да би се спречило његово коруптивно дејство у политици, неопходно је предузети неке мере на државном нивоу. Настојање да се изборни услови и шансе политичких партија изједначе и практично, а не само теоретски и принципијелно, односно да периодично упражњена највиша места у власти буду доступна свим учесницима политичке трке, довело је до захтева за уједначавајућом, регулативном интервенцијом државе, али и до потребе финансирања партија и њихових изборних кампања и из јавних односно државних извора. Као основна подела јавног односно државног финансирања усвојена је подела, на основу критеријума законитости, на легално и нелегално финансирање. Посебна пажња посвећена је питању финансирања политичких партија из иностранства. Како је политичка власт, у материјалном смислу, нарочито уносна за њене носиоце, а при томе по природи ствари недовољно контролисана и одговорна у свим видовима, логичан је закључак да је пут корупцији у политици потпуно проходан. У демократским системима на власт се долази изборима и кроз међустраничку утакмицу, самим тим су и избори и политичке партије онај оквир и подлога за коруптивну размену и трансакцију утицаја, права или материјалних добара. Посебно је ово уочљиво у друштвима са још увек снажним јавним сектором у којима партије, кроз претходно развијене механизме, „поседују“ државу и њене ресурсе и, на тај начин и на различитим нивоима власти, својим штићеницима који су их, на различите начине, задужили могу поделити велики број уносних државних послова и

радних места. Имајући у виду да постоји несклад између стварних трошкова изборних кампања политичких партија и легалних износа средстава добијених за те намене, јасно је да су значајна финансијска средства остала мимо закона и легалних токова чиме питање контроле и јавног надзора додатно добија на значају. Уколико део финансијских средстава није у сфери легалног јасно је да постоји и сфера нелегалног финансирања политичких партија а тиме и њихова веза са организованим криминалом. Неспорно је да нови Закон о финансирању политичких активности пружа прилику за транспарентност политичког финансирања и тиме истовремено за грађење поверења јавности у политичке партије као представнике бирачког тела. У том смислу неопходно је санкционисање политичких субјеката који одбијају да суштински сарађују. При томе је потребно да партије и њихови органи поштују законски утврђене забране и ограничења у погледу стицања и трошења средстава за кампање и страначке активности, као и да уредно воде и благовремено објављују финансијске извештаје. До сада је било очигледно да у политичкој пракси у Републици Србији није постојала озбиљна политичка воља да се ранији Закон о финансирању странака доследно примењује, било у погледу институција које га примењују на које су пресудан утицај имале саме партије чији су представници чинили већину њиховог чланства, било да је реч о чиниоцима на које се сам закон односи, односно политичким партијама. Због тога предмет овог рада јесте и одговор на питање у коликој мери је дошло до промене политичке воље наведених фактора услед ступања на снагу новог Закона о финансирању политичких активности (2011.), јер је чињеница да су политичке партије и даље кључни партнери са којима је могуће постићи напредак у овој области.

Кључне речи:

Политичке странке, парламентарни систем, финансирање политичких странака, корупција у политичким странкама, Закон о финансирању политичких активности, демократско друштво, избори, финансијски извештаји политичких странака

Научна област - Право

Ужа научна област - Уставно право и политички систем

УДК број - 336.13.329.

FINANCIAL POWER AND FUNDING OF POLITICAL PARTIES IN SERBIA

Abstract

This thesis highlights the place and importance of political parties in a modern democratic society. Special attention is paid to the issue of founding of political parties. Despite their utmost importance to the parliamentary system of power, for a long time, until the second half of the twentieth century, parties have been an extra-constitutional category. The dramatic increase of the expenses which represent the “price of democracy” resulted in political finances gaining crucial importance. As the financing of political parties and their activities is primarily done by means of money, it is necessary to take measures at the national level in order to prevent corruptive effect of money in politics. The effort that the electoral conditions and the chances of political parties are equalised and not just theoretically but in practice as well and in principal terms, i.e., that periodically vacant highest positions in the government are made accessible to all participants in the political race, has led to demands for an equalising regulatory intervention of the state as well as to the need to finance political parties and their election campaigns from public, state sources. As a principal division of public i.e. state funding, a division was adopted based on the criteria of legality into two types of funding: legal and illegal. Special attention was paid to the issue of political party financing from abroad. As political power can be and is in the material sense especially lucrative for its holders, and by its nature is insufficiently controlled and accountable in all respects, it is logical to conclude that the road to corruption in politics is completely open. In democratic systems, elections and competition within the party are the ways to come to power, and therefore elections and political parties make the framework and the basis for a corrupt trade and exchange of impacts, rights or material goods. This is particularly evident in societies with the strong public sector in which parties, through the mechanisms developed earlier “have control” over the state and its resources, and thus at different levels of power may pay back to their protégés who had indebted them in many ways by giving them a large number of lucrative state jobs and positions. Bearing in mind that there is a discrepancy between the actual cost of election campaigns of political

parties and legal amounts obtained for these purposes, it is clear that significant funds remain outside the law and legal flows, and thus the matter of control and public control further gains in importance. If part of the financial means is not within the legal domain, it is clear that we also have illegal financing of political parties in place and a resulting connection with organised crime. It is undisputable that new Law on Financing Political Activities provides an opportunity for the transparency of political funding and therefore the transparency for the building of public trust in political parties and representatives of the electorate. In this sense, it is necessary to sanction political actors who actually refuse to cooperate. Of course, it is necessary that the parties and their bodies respect the legally established prohibitions and limitations in terms of acquisition and use of funds for campaigns and party activities as well as to duly keep financial records and to make them public over time. By now, it has become obvious that in the political practice in Republic of Serbia there was no serious political will to consistently apply the former Law on Financing Political Parties, either in terms of the institutions that enforce it, that were decisively influenced by the parties themselves, whose representatives constituted the majority of their membership, or in terms of the factors that the law itself refers to, i.e. political parties. Therefore, the subject-matter of this paper is the question to what extent there has been a change of political will of those factors due to the entry into force of the new Law on Financing Political Activities (2011), because it is an indisputable fact that political parties remain key partners with whom it is possible to achieve progress in this area.

Key words:

Political parties, parliamentary system, political party financing, corruption in political parties, Law on Financing Political Activities, democratic society, elections, financial reports of political parties

Scientific area - law

Scientific area specialising in -Constitutional Law and Political system

UDK number - 336.13.329.

С а д р ж а ј

УВОД	1
Први део	10
ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЈЕ КАО ОСНОВНИ СУБЈЕКТИ ДЕМОКРАТСКО-ПАРЛАМЕНТАРНОГ СИСТЕМА	10
1. ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЈЕ	11
1.1. Модерна држава као „партијска држава”	27
1.2. Демократски избори и влада основни узрочници трошкова демократије..	36
1.3. Утицај новца на политику - „политички новац”	41
2. ПОТРЕБА ЗА ФИНАНСИЈСКИМ СРЕДСТВИМА ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА	48
2.1. Процена коштања политичке партије	54
2.2. Услови у којима се врши финансирање политичких партија и појава спорних трошкова	59
2.3. Унутарпартијски и други односи у политичким партијама и њихов утицај на финансирање.....	66
3. ФИНАНСИЈСКА МОЋ	70
Други део	78
ВРСТЕ И ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА	78
1. ЗНАЧАЈ ПРОБЛЕМА	79
2. ЛЕГАЛНО ФИНАНСИРАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА РЕГУЛИСАНО ЗАКОНСКИМ ПРОПИСИМА	84
2.1. Приватно финансирање	86
2.1.1. Финансирање редовног рада политичких партија из приватних извора	96
2.1.2. Финансирање изборних кампања политичких партија из приватних извора	100
2.2. Јавно финансирање	105
2.2.1. Финансирање редовног рада политичких партија из јавних извора	112
2.2.2. Финансирање изборних кампања политичких партија из јавних извора ...	117
2.3. Финансирање из иностранства.....	123
3. НЕЛЕГАЛНО ФИНАНСИРАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА	127
3.1. Приватизација.....	132
3.2. Јавна предузећа и јавне набавке.....	140

3.3. Нелегално финансирање политичких странака путем фантомских предузећа	153
Трећи део	157
ЗЛОУПОТРЕБА ЈАВНИХ И ПРИВАТНИХ ИЗВОРА ФИНАНСИРАЊА ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА	157
1. ЗЛОУПОТРЕБА ЈАВНИХ (АДМИНИСТРАТИВНИХ) ИЗВОРА ФИНАНСИРАЊА У СРБИЈИ	158
1.1. Партијски порез.....	167
1.2. Именовања.....	171
1.2.1. Када донатор бира кадрове.....	175
1.2.2. „Прање” донаторове биографије.....	180
1.3. Услуга за услугу.....	183
1.4. Финансијске злоупотребе.....	187
1.5. Партијска злоупотреба државних ресурса.....	191
1.5.1. Отварање пута донатору у пословима чији је крајњи корисник држава .	200
1.5.2. Омогућавање монополског положаја донатору.....	203
2. ЗЛОУПОТРЕБА ПРИВАТНИХ ИЗВОРА ФИНАНСИРАЊА У СРБИЈИ – ПОЛИТИЧКА КОРУПЦИЈА И ПРАЊЕ НОВЦА.....	209
2.1. Појам, узроци и основне карактеристике политичке корупције и прања новца	212
2.2. Криминалитет и политичке партије.....	225
2.3. Међународни прописи који регулишу област политичке корупције и прања новца.....	229
2.4. Финансијери политичких партија.....	236
2.5. Последице и резултати борбе против политичке корупције и прања новца .	243
Четврти део	253
КОНТРОЛА И ЈАВНИ НАДЗОР ФИНАНСИРАЊА ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА И САНКЦИЈЕ.....	253
1. ИСКУСТВА ВЕЗАНА ЗА КОНТРОЛУ И НАДЗОР	255
1.1. Неопходни услови.....	261
1.2. Јавност.....	264
1.3. Контролна тела и модели.....	269
2. САНКЦИЈЕ.....	274
2.1. Одузимање прилога.....	278
2.2. Новчана казна	282

2.3. Забрана добијања средстава из јавних извора	284
2.4. Прекршајна и кривична одговорност	287
3. ЕФИКАСНОСТ МЕХАНИЗАМА КОНТРОЛЕ	290
4. НАСМАХЕРОВА КЛАСИФИКАЦИЈА СИСТЕМА КОНТРОЛЕ ФИНАНСИРАЊА ПАРТИЈА	295
Пети део	303
ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА И ПРЕПОРУКЕ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ	303
1. ПОКРЕТАЧИ РЕФОРМИ ЗАКОНСКЕ РЕГУЛАТИВЕ	304
1.1. Притисак цивилног друштва	307
1.2. Финансијски скандали објављени у медијима	311
1.3. Политичари реформисти	315
1.4. Рад државних органа и научна истраживања	320
2. ЦИЉЕВИ ЗАКОНСКЕ РЕГУЛАТИВЕ	325
2.1. Елиминација корупције	328
2.2. Јачање начела владавине права	334
2.3. Јачање функционалне демократије	339
2.4. Подстицање грађана на учешће у акцијама цивилног друштва	345
2.5. Подстицање поверења грађана у институције система и политичаре	349
3. ПРЕДМЕТ ЗАКОНСКЕ РЕГУЛАТИВЕ – ЈАВНО И ПРИВАТНО ФИНАНСИРАЊЕ И ЗАБРАНЕ	353
3.1. Директно јавно финансирање из буџета	356
3.2. Индиректно јавно финансирање и приступ медијима	360
3.3. Домети и границе приватног финансирања	366
3.4. Ограничења прихода и расхода	370
3.5. Забране	374
3.5.1. <i>Забрана одређених врста прилога</i>	379
3.5.2. <i>Забрана одређених врста трошкова</i>	383
3.5.3. <i>Забрана одређених врста изборне пропаганде</i>	387
4. ПОЗИТИВНИ ПРОПИСИ У СРБИЈИ	390
4.1. Предмет регулисања	393
4.2. Досадашња искуства	396
4.3. Позитивни законски прописи	400
5. ПРЕТПОСТАВЉЕНА ЗАКОНСКА НАЧЕЛА	405
5.1. Баланс између јавних и приватних извора финансирања	408

5.2. Правични критеријуми расподеле средстава из јавних извора финансирања	411
5.3. Тачно одређени начини стицања средстава из приватних извора финансирања	414
5.4. Начело ограничења потрошње политичких партија нарочито у изборној кампањи	417
5.5. Транспарентност обима, порекла и начина трошења финансијских средстава политичких партија и евиденција финансијера (донатора) и имовине странке	423
5.6. Успостављање независног контролног тела	426
5.7. Потпуна усклађеност сета антикоруптивних закона и подзаконских аката	431
5.8. Строге мере за кршење закона	433
Шести део	437
МОГУЋНОСТИ СУПРОТСТАВЉАЊА НЕЗАКОНИТОМ ФИНАНСИРАЊУ ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА	437
1. ЈАЧАЊЕ СИСТЕМА ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ И УПРАВЕ	438
2. ПОДИЗАЊЕ НИВОА ПОЛИТИЧКЕ КУЛТУРЕ ГРАЂАНА (МЕДИЈИ, НВО)	441
3. УСПОСТАВЉАЊЕ ЕКОНОМСКИХ УСЛОВА ЗА ПЛУРАЛИЗАМ ПОЛИТИЧКИХ ИДЕЈА И ДЕМОКРАТИЗАЦИЈУ ПАРТИЈА	445
4. ПОВЕЋАЊЕ РИЗИКА ОД БАВЉЕЊА КОРУПЦИЈОМ	452
5. УСПОСТАВЉАЊЕ ПОЛИТИКЕ КВАЛИТЕТА, А НЕ КВАНТИТЕТА	458
ЗАВРШНА РАЗМАТРАЊА	464
БИОГРАФИЈА АУТОРА	484
Изјава о ауторству	485
Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада	486

УВОД

1. Предмет и циљ рада

Предмет овог истраживања јесте одговор на неколико питања која се односе пре свега на изворе из којих политичке партије имају право да прикупљају средства, на циљеве за које би требало да се користе та средства, како и на који начин се та средства користе за редован рад партија, а како за изборне кампање. У раду су истражена следећа питања:

- 1) Ко су субјекти који имају права на ова средства ако она потичу из државног буџета?
- 2) Које критеријуме они морају да испуне да би наведена финансијска права остварили? и
- 3) Како се може обезбедити транспарентност и контрола података о партијским финансијама?

Организовање у политичкој заједници непрестано је наметало и питање како обезбедити њено што боље управљање, што подразумева спречавање свих негативних утицаја на органе власти, пре свега на владу. У том смислу, политичка корупција представља један од најнегативнијих утицаја на процес управљања и функционисања демократије уопште. Њен узрок у основи је у томе што демократски систем поверава малој групи људи управљање пословима целокупне друштвене заједнице. На тај начин та група (целина) изложена је бројним изазовима који могу да проузрокују лоше функционисање власти, а пре свега наведену корупцију. Најопаснији вид корупције представља, као што је истакнуто, политичка корупција која системски разара друштвено ткиво и најпре успорава, а потом и потпуно прекида функционисање осетљивих демократских институција и демократску праксу.

Неопходне претпоставке за настанак корупције су: повољно социјално окружење, унапред створене навике које су проистекле из традиције датог друштва и, пре свега, сложеност и вишеслојност корупције као појаве која захтева усвајање и доследно примењивање јединствене националне антикорупционе стратегије, чије полазно нормативно опредељење представља Закон о финансирању политичких странака, поред низа других закона, као што су на

пример Закони о јавним набавкама, сукобу интереса, информисању, итд. Поред самог нормативног оквира, треба да постоје и посебна, на демократски начин изабрана и независна стручна тела, оформљена на нивоу државе, која би била у стању да у целости спроведу антикорупциону стратегију. Досадашње искуство у свету и код нас, показало је да су управо политичке партије основни генератори политичке корупције која је довела до тога да њихова руководства, уместо да искључиво бране државне интересе и интересе грађана, претежно заступају личне интересе. Корупција политику претвара у уносно занимање и многи професионални политичари се на основу корупције преко ноћи богате, те су и из тог разлога готово све политичке партије изложене ризику да постану недемократске и управљане од стране затворених политичких олигархија на чијем су челу лидери склони унутар-страначкој ауторитарној хијерархији (Михелсов гвоздени закон олигархије).

Омогућавање контроле и надзора финансирања редовног рада и изборних трошкова партијаосновни је задатак наведеног закона. Он не би могло у целости да се оствари без истовременог паралелног едуковања и мобилисања целокупне друштвене јавности, и без активне улоге медија и организација цивилног друштва, што све доводи до транспарентног изборног политичког процеса и темељно реформисаног политичког система, као основне бране корупцији.

Имајући све ово у виду у раду су обрађени следећи проблеми:

- 1) Улога и значај политичких партија у савременом демократском поретку. Неопходност прихватања њихове водеће улоге у парламентарном систему власти намеће и потребу обезбеђивања адекватних услова за њихов рад, првенствено у односу на државу. Тиме ће политичке партије мање бити изложене потреби узимања финансијских средстава из приватних извора.
- 2) Врсте и изворе финансирања политичких партија. У том смислу финансирање из приватних извора пракса је која се примењује у целом свету. Улагањем у политичку партију улаже се у њен програм који је заснован на идеологији али се тиме истовремено улаже и у сопствени бизнис.

- 3) Облике злоупотреба свих видова финансирања политичких партија. Политичке партије својом политиком међусобног делења министарстава и јавних предузећа у многоме доприносе могућности да их велики приватни финансијери уцењују тако да „своје“ људе постављају на места на којима могу да им буду од користи.
- 4) Питање контроле и транспарентности финансијских токова у политичким партијама. Странке ефикасним законским решењима морају бити обавезне да обелодане своје финансијере и финансијске токове, јер само на тај начин јавност ће бити упозната са могућим злоупотребима функција које се обављају или би се могле обављати у њено име – у име народа. Тиме ће политичке партије бити обазривије у избору донатора из пословних кругова и неће омогућавати „прање“ новца стеченог нелегалним средствима.
- 5) Проблем законске регулативе и њене ефикасности у примени. Чињеница је да законска решења овога проблема све до 2011. године у Републици Србији (у даљем тексту: Србија) нису била добра јер нису одговарала реалности, нису се поштовала и служила су само као параван за непостојеће реформе ове области.

Које су могућности превазилажења незаконитог финансирања политичких партија? У том смислу држава пре свега мора да „схвати“ да је ово једна од области у којој ако не плати на време, касније ће плаћати вишеструко.

У тежиште овог рада стављена је анализа предуслова који су потребни за несметан рад релевантних политичких партија и њихов утицај на законске прописе и самим тим условима за њихово спровођење. У том смислу, а ради ефикасности позитивне законске регулативе, прихваћена је као реалност неопходност располагања значајним финансијским средствима, што је довело до закључка да држава мора много више да уложи у развој страначке инфраструктуре, јер на тај начин улаже у саму себе. Партије се не могу лошим законским решењима приморавати да посежу за финансијским средствима пословних људи који на тај начин постају њихови власници, чиме се кандидују за управљање државом, вођени првенствено својим економским интересима а не општим благостањем.

Отуда је основни циљ ове докторске дисертације да допринесе покушајима да се превазиђе хаотично стање у финансирању политичких партија и разоткрију бројне аномалије које оно у себи носи, а које саме по себи представљају ризик за развој демократије и да, истовремено, укаже на полуге система власти које ће омогућити континуиран демократски развој од земље у транзицији ка земљи стабилне демократије.

Посебан циљ истраживања је да се у стручној јавности подстакне расправа на тему: Како и на који начин обезбедити јавност и проверљивост информација о партијским финансијама, узимајући при томе у обзир евидентну неспремност представника политичких партија да питање партијских финансија сматрају јавном ствари и да је управо њихова основна интенција да се тај сегмент прикрије од јавности.

2. Основне хипотезе од којих се полази

Полазећи од наведених циљева и задатака, формулисане су основне хипотезе истраживања, које полази са становишта да политичке партије у највећем делу добијају финансијску подршку из приватних извора. Појединци, групе и организације финансијски помажу оснивање и рад политичких партија јер са њима деле вредности и интересе, а сагласни су и са гледиштима руководства партија по питању прошлости, као и у сагледавању садашњости и путевима развоја друштва у будућности. Сублимирано, сагласни су са идеологијом партије која покушава да, кроз рад, организовано утиче на њено спровођење. Преко политичких партија чији је задатак, по дефиницији, легална борба како за освајање политичке власти тако и за њено вршење, ти актери су у могућности да остварују своја гледишта и идеје. Управо могућност спровођења тих идеја у дело представља саму срж политичкога живота. Наравно, сви учесници у финансирању партија немају добре намере и преко њих виде прилику за енормно богаћење управо путем могућности да одлучујуће утичу или остварују потпуну контролу над процесом стварања и доношења државних одлука које би, пре свега, служиле њиховим појединачним (партикуларним) интересима. На тај начин се наноси директна штета јавном интересу који, у основи, представља опште добро. Кроз суштинско нефункционисање државног апарата, а пре свега правосудног система,

јавности се шаље порука да је корупција дозвољена политичарима као шефовима политичких партија и да је то уобичајени начин на који се, у области политике, функционише. Овакав став представља „окидач“ за корупцију у целом друштву и даје јој велики замах, јер корумпирани политичари корумпирају остале функционере своје партије (који се налазе пре свега у државној администрацији) у настојању да узврате „услуге“ својим финансијерима. На овај начин се преко њих и остали чланови партије стимулишу, а сви они заједно утичу на став сваког појединца у друштву да усвоји исту праксу.

Токови новца у финансирању политичких партија по природи ствари нису доступни јавности. Стога је важно да они буду транспарентни, доступни њеном „оку“ а самим тим и њеном суду, да би се превасходно на тај начин спречио претежан утицај појединаца или група финансијера на формирање државних политика, као и да би се било какви облици незаконитог прикупљања и трошења средстава санкционисали.

Такође, у овом тренутку не постоје поуздани механизми процене вредности уступљених добара и услуга, иако закон предвиђа да се њихова вредност урачунава у укупну масу средстава које странке имају право да прикупе из приватних извора.

Најслабија карика у контроли финансирања политичких партија и даље су саме партије, чему погодује и чињеница да незаинтересованост већег дела јавности за ове проблеме није обележје само домаћег већ и других развијенијих друштава. Упоредна пракса показује да је јавност, и у државама са неупоредиво дужом демократском традицијом, спремна да санкционише политичке партије или политичаре отказивањем поверења, пре свега на изборима, тек након што се у медијима разоткрију изузетно крупни финансијски скандали или случајеви корупције.

Евидентно је постојање зачараног круга неповерења јавности, неодговорности политичара, неетичности медија и неефикасности институција. Стога би висок степен транспарентности финансирања политичких партија могао да буде покретач процеса изградње државног система са солидним нивоом поверења грађана, што би последично водило снажењу институција које своје упориште налазе у јавној подршци и то како оних са директном подршком

невладиних организација (НВО) тако и оних са индиректном подршком државе. Западне демократије су у континуалном тражењу модалитета који ће омогућити стабилност и ефикасност политичких система у њиховим државама, а усвајање и примена оваквог система кроз, пре свега, искорењивање политичке корупције, јесте и циљ ове докторске дисертације.

Дакле, основна хипотеза овог рада је да је финансирање политичких партија у теоријском смислу недовољно истражено и да је по обиму научних радова та област далеко испод њеног реалног значаја за заједницу. У пракси би се кроз функционални законски оквир омогућио основни циљ политичких партија који би се огледао у њиховој корисности за појединца, ширу заједницу и општи друштвени напредак.

Стога је истраживање овог рада усмерно на следеће основне хипотезе:

- 1) Пресудан утицај политике и политичких односа у нашем друштву изазива различите деформације у финансијским токовима политичких партија.
- 2) Рекламирање политичких партија подиже цену финансирања изборних кампања.
- 3) Финансирање политичких партија условљено је и легислативом у тој као и у повезаним областима.
- 4) Најзначајнији услов за финансирање политичких странака огледа се у политичкој вољи релевантних политичких чинилаца о доследној примени позитивних прописа из ове области.
- 5) Колико расте финансијска моћ партије, толико је њено вођство све зависније од страначког бирократског апарата и мреже финансијера, а тиме је и узрочно-последично његова моћ све слабија.

Поред тога, намера је и да истраживање буде употпуњено освртом на неколико додатних радних теза које треба да потпомогну логичко утемељење и теоријско расветљење основне хипотезе у истраживачким напорима:

- 1) Финансирање политичких партија и у будућности ће добијати све више на значају.
- 2) Политичке партије у време избора постају генератори криминалитета и тзв. обичан криминалитет преводе у организовани због повећане

потребе за финансијским средствима која тада прибављају мимо законских оквира.

- 3) Омогућавање политичким партијама да на легалан начин прибављају потребна финансијска средства умногоме ће их одвојити од криминалитета, посебно организованог.
- 4) Закон о финансирању политичких партија без могућности реалне контроле његовог спровођења и без увида јавности представља декор за корупцију.

3. Методе истраживања

Природа предмета као и постављени циљеви истраживања одлучујуће су утицали на уобличавање теоријско-методолошког приступа у докторском раду. Опредељење за интердисциплинарно истраживање произашло је стога, јер динамичност феномена финансирања политичких партија поставља захтев за комбиновање и примену метода који нису само својствени правној, већ и другим друштвеним наукама. Од општих метода коришћени су хипотетичко-дедуктивни и аналитички метод, а од посебних метода анализа садржаја и мишљења.

Постављени задатак овог рада, који се заснива на истраживању предмета теоријски комплексног и мултидисциплинарног, као и карактеристике самог предмета истраживања, захтевали су примену већег броја метода и других друштвених наука, а у циљу квалитетнијег проучавања и анализирања. Захтевали су мултиметодолошки приступ обухвата, на првом месту историјско-правни метод, затим нормативни, социолошки, економски, политиколошки и на крају компаративни метод. Такође, овај приступ указује да проблем финансирања политичких партија мора да се идентификује на конкретном историјском нивоу, обухватајући при том емпиријске чињенице и догађаје који су релевантни за истраживање и који су прошли кроз друштвене, правне и политичке процесе и појаве.

У истраживању садржине и значења правних норми примењени су догматички и нормативни метод којима би требало допринети прецизној анализи проблема законске регулативе финансирања политичких странка и њене ефикасности у примени. Поре тога, нужно је коришћен историјски и социолошки

метод, јер објашњавају настајање и растући утицај финансијске моћи, која не може бити потпуна ако се не истражују ранији периоди финансирања политичких партија и чиниоци који су довели до стварања корупције. Социолошки метод је допунио историјски и објаснио који су то друштвени услови омогућили појаву финансијске моћи и корупције.

У овом раду као нарочито важна показује се компаративна метода, јер је за целовито сагледавање проблематике финансирања политичких партија немогуће заобићи поређења са решењима која постоје у осталим земљама, нарочито европским. Она омогућује дефинисање сличности и разлика између финансирања различитих политичких партија, како оних које су се појавиле у земљама у транзицији, тако и оних које постоје у демократским друштвима, нарочито западноевропским. Та решења у раду превасходно су тражена у правним системима како држава у региону, тако и у неколико истакнутих држава западноевропских демократија, што је само по себи наметало и употребу нормативног метода услед обимне законске и подзаконске регулативе.

Најзад, постављени задатак овога рада захтевао је да се утврде трошкови са којима се једна озбиљна политичка партија сусреће у своме раду, затим да се процена што тачнијих износа тих трошкова и да се онда утврди како политичке партије долазе до неопходних средстава за свој рад, што је наметало као неопходну и примену економског метода. Стога је било неопходно прикупљање података почевши од месних одбора као најмањих организационих јединица на којима једна политичка партија функционише, до председништва партије.

Нажалост, евидентан је феномен одсуства судске праксе или других судских поступака у Србији који би за свој предмет имали злоупотребе у процесу финансирања политичких партија, што је значајно отежало истраживачки рад.

Изложена методолошка концепција изискивала је и нужну примену политиколошког метода који треба да омогући описивање, разумевање и објашњавање друштвене стварности у којој постоји финансијска моћ и њена пратећа појава – политичка корупција – који се у политичком животу као један процес стално обнављају. На наведени начин предметна питања ће бити темељно проучена, што би представљало основу настојања успешно сумираи резултате спроведеног истраживања.

4. Научна и друштвена оправданост

Научни допринос овог рада је пре свега указивање на неопходност повећања транспарентности у финансијама једне политичке партије и да се на тај начин онемогући утицај нелегално стеченог новца на политичке елите. Истовремено, он пружа путоказ за начин на који партије могу да изађу из зачараног круга у који их је увело коришћење новца чије се порекло не зна нити се може утврдити. Њима се треба признати неопходна улога у демократском друштву и чињеница да вршење те улоге изискује значајна финансијска средства, те да им се стога мора омогућити да на легалан начин дођу до тих средстава, како не би биле приморане да их обезбеђују кроз рупе у закону чији су саме творци.

Свакако да овај рад не може у потпуности да надомести празнину која о овом питању постоји услед недостатка одговарајуће домаће литературе, потпуног одсуства судске праксе и било каквих судских поступака у Србији, као и тајности партија као генералног обележја када се ради о питањима њихових финансија. Ово би требало да представља подстицај нашој научној јавности да се више позабави овом материјом, а нарочито да придобије саме политичке партије да узму активно учешће у процесу повећања видљивости токова новца у политици.

Дакле, теоријска интенција рада је окренута ка ономе што Том Ботомор сугерише као импулс истраживача, који треба да „анализира и тумачи главне проблеме свога времена“. Са друге стране, то ће допринети повећању транспарентности у финансијама политичких странака у Србији, спречавању корупције и онемогућавању утицаја нелегално стеченог новца у сфере одлучивања о кључним државним питањима.

Први део

**ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЈЕ КАО ОСНОВНИ
СУБЈЕКТИ ДЕМОКРАТСКО-
ПАРЛАМЕНТАРНОГ СИСТЕМА**

1. ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЈЕ

Овим радом између осталог, желимо да допринесемо напорима који имају за циљ трансформацију политике из проблематичнеу отворену јавну делатност. У том циљу, узимајући горе наведене почетне битне околности, могли бисмо закључити да је демократске политичке институције и саму политичку праксу немогуће замислити без познавања улоге и начина деловања политичких партија и њиховог финансирања. Читав политички живот, од јавног формирања мишљења о кључним проблемима и изазовима пред којима се одређено друштво налази до избора и формирања власти и рада парламента и владе, у својој основи има као паралелан партијски живот који представља један процес чије су спољашње манифестације интеракције, сукоби и сарадње партија, склапања и расклапања партијских коалиција и коначно гашење старих и настанак нових партија а унутрашње манифестације су унутарстраначке борбе и стварање фракција.

Када је у фокусу истраживања сегмент финансијских активности политичких странака (и не само овај сегмент мада он превасходно) онда је једна карактеристика од изузетног значаја, а ради се о њиховој опште присутној (не)демократичности. Све политичке странке на савременој политичкој сцени Србије, желе да се представе као демократске, а многе чак и у називу имају појам „демократске”. „Да ли је то баш тако? Орловић о демократичности политичких странака каже: „политичке странке показујутенденцију да споља изгледају демократске иако су по својој природи у унутрашњој структури најчешће недемократске.”¹

Овим радом између осталог, биће допринето напорима који имају за циљ трансформацију политике из проблематичне у отворену јавну делатност. У том циљу, узимајући горе наведене почетне битне околности, може се закључити да је демократске политичке институције и саму политичку праксу немогуће замислити без познавања улоге и начина деловања политичких партија и њиховог финансирања. Читав политички живот, од јавног формирања мишљења о кључним проблемима и изазовима пред којима се одређено друштво налази до избора и формирања власти и рада парламента и владе, у својој основи има као паралелан партијски живот који представља један процес чије су спољашње

¹ Синиша Јанковић, „Финансирање политичких странака”, *Правни живот* бр. 10 (2007), стр.860.

манифестације интеракције, сукоби и сарадње партија, склапања и расклапања партијских коалиција и коначно гашење старих и настанак нових партија, а унутрашње манифестације су унутарстраначке борбе и стварање фракција. Када је у фокусу истраживања сегмент финансијских активности политичких странака (и не само овај сегмент мада он превасходно) онда је једна карактеристика од изузетног значаја, а ради се о њиховој опште присутној (не)демократичности. Све политичке странке на савременој политичкој сцени Србије, желе да се представе као демократске, а многе чак и у називу имају појам „демократске”. Да ли је то баш тако? Орловић о демократичности политичких странака каже: „политичке странке показују тенденцију да споља изгледају демократске иако су по својој природи у унутрашњој структури најчешће недемократске.”²

У погледу односа између демократије и партија, у демократском систему, партије треба да буду извор легитимитета власти а не извор корупције и тиме кључан фактор њене дестабилизације. Опште прихваћено је становиште, да партије у своме раду, прикупљају бројне парцијалне интересе, повезујући их и обједињавајући у шире целине, свдећи тако сложену интересну мапу друштва на неколико основних линија политичких подела. Тиме постаје могуће формулисање и нуђење на политичком тржишту више различитих модела јавне (практичне) политике, као и политичко идентификовање бирача и њихово опредељивање за и против њих, односно за и против партијске идеологије која се реализује кроз њихов програм. Да би се све наведено могло остварити наравно да је нужно да партија располаже са одређеним и константним пре свега финансијским средствима. На почетку трећег миленијума политичке странке³ представљају скоро универзалну институцију без које је тешко замислити политички живот, став је већине политиколога и политичких аналитичара. У модерним, представничким демократијама, али и режимима са (формално) демократском

² Сিনিша Јанковић, „Финансирање политичких странака”, *Правни живот* бр. 10 (2007), стр.860.

³ „Политичке странке данас представљају незаобилазан субстрат живота модерног демократског друштва и њихова је дјелатност усмјерена у јавном интересу. Слобода њихова дјеловања зато није неограничена: она је усмјерена интересом јавности. Држава је јавна ствар – *res publica*, а захтјев контролабилности нужно нас води до самих грађана – политичког изворишта и носитеља суверенитета. Из истог разлога чини се, такођер, логичним да новац за финансирање политичких странака барем дијелом треба дати и у облику јавних средстава.” Јосип Крегар, Ђорђе Гардашевић, Виктор Готовац, „Новац у политици – Приједлози за уређење правила о финансирању политичких странака и изборних кампања”, *Transparency International Хрватска*, 2003, стр.3.

фасадом, партије играју кључну улогу у избору носилаца политичких и јавних функција и контроли и усмеравању активности државних органа. Пут ка демократији у свакој земљи условљен је низом специфичности (политичких и историјских фактора) карактеристичних за ту земљу, што се пре свега односи на европске пост-комунистичке земље и њихове партије. У њима је наметнута водећа улога у политичком животу лидерима партија и њиховим најужим руководством, пре свега због чињенице да те земље немају изграђене институције политичког система, односно систем је још увек подложен променама, које легалним путем могу само да изазову партије и њихови лидери. Рад партија прате бројне критике, што је опет тенденција нарочито присутна у политичкој науци посткомунистичких друштава у којима оне тешко успостављају демократску владавину односно владавину права. У основи, кључна замерка политичким партијама је да су узурпатори изборног процеса, да су угрозиле и потиснуле својим гвозденим законом олигархије и логиком партијске дисциплине, независност изабраних представника, и тако практично онемогућиле везу парламента с јавношћу, а грађанима одузеле могућност постојања и њихових непартијских репрезентаната. Овим радом између осталог, биће допринето напорима који имају за циљ трансформацију политике из проблематичне у отворену јавну делатност. У том циљу, узимајући горе наведене почетне битне околности, може се закључити да је демократске политичке институције и саму политичку праксу немогуће замислити без познавања улоге и начина деловања политичких партија и њиховог финансирања. Читав политички живот, од јавног формирања мишљења о кључним проблемима и изазовима пред којима се одређено друштво налази до избора и формирања власти и рада парламента и владе, у својој основи има као паралелан партијски живот који представља један процес чије су спољашње манифестације интеракције, сукоби и сарадње партија, склапања и расклапања партијских коалиција и коначно гашење старих и настанак нових партија, а унутрашње манифестације су унутарстраначке борбе и стварање фракција. Када је у фокусу истраживања сегмент финансијских активности политичких странака (и не само овај сегмент мада он превасходно) онда је једна карактеристика од изузетног значаја, а ради се о њиховој опште присутној (не)демократичности. Све политичке странке на савременој политичкој сцени

Србије, желе да се представе као демократске, а многе чак и у називу имају појам „демократске”. Да ли је то баш тако? Орловић о демократичности политичких странака каже: „политичке странке показују тенденцију да споља изгледају демократске иако су по својој природи у унутрашњој структури најчешће недемократске.”⁴

У погледу односа између демократије и партија, у демократском систему, партије треба да буду извор легитимитета власти а не извор корупције и тиме кључан фактор њене дестабилизације. Опште прихваћено је становиште, да партије у своме раду, прикупљају бројне парцијалне интересе, повезујући их и обједињавајући у шире целине, свдећи тако сложену интересну мапу друштва на неколико основних линија политичких подела. Тиме постаје могуће формулисање и нуђење на политичком тржишту више различитих модела јавне (практичне) политике, као и политичко идентификовање бирача и њихово опредељивање за и против њих, односно за и против партијске идеологије која се реализује кроз њихов програм. Да би се све наведено могло остварити наравно да је нужно да партија располаже са одређеним и константним пре свега финансијским средствима.

На почетку трећег миленијума политичке странке⁵ представљају скоро универзалну институцију без које је тешко замислити политички живот, став је већине политиколога и политичких аналитичара. У модерним, представничким демократијама, али и режимима са (формално) демократском фасадом, партије играју кључну улогу у избору носилаца политичких и јавних функција и контроли и усмеравању активности државних органа. Пут ка демократији у свакој земљи условљен је низом специфичности (политичких и историјских фактора) карактеристичних за ту земљу, што се пре свега односи на европске пост-комунистичке земље и њихове партије. У њима је наметнута водећа улога у

⁴ Сениша Јанковић, „Финансирање политичких странака”, *Правни живот* бр. 10 (2007), стр.860.

⁵ „Политичке странке данас представљају незаобилазан субстрат живота модерног демократског друштва и њихова је дјелатност усмјерена у јавном интересу. Слобода њихова дјеловања зато није неограничена: она је усмјерена интересом јавности. Држава је јавна ствар – *res publica*, а захтјев контролабилности нужно нас води до самих грађана – политичког изворишта и носитеља суверенитета. Из истог разлога чини се, такођер, логичним да новац за финансирање политичких странака барем дијелом треба дати и у облику јавних средстава.” Јосип Крегар, Ђорђе Гардашевић, Виктор Готовац, „Новац у политици – Приједлози за уређење правила о финансирању политичких странака и изборних кампања”, *Transparency International Хрватска*, 2003, стр.3.

политичком животу лидерима партија и њиховим најужим руководствомима, пре свега због чињенице да те земље немају изграђене институције политичког система, односно систем је још увек подложен променама, које легалним путем могу само да изазову партије и њихови лидери. Рад партија прате бројне критике, што је опет тенденција нарочито присутна у политичкој науци посткомунистичких друштава у којима оне тешко успостављају демократску владавину односно владавину права. У основи, кључна замерка политичким партијама је да су узурпатори изборног процеса, да су угрозиле и потиснуле својим гвозденим законом олигархије и логиком партијске дисциплине, независност изабраних представника, и тако практично онемогућиле везу парламента с јавношћу, а грађанима одузеле могућност постојања и њихових непартијских репрезентаната. Свакако да и од међусобног односа, нарочито између парламентарних партија зависи и јачина кохезивних процеса у друштву. Уочљив је ефекат да стабилне страначке владе воде свемоћи владајућих партија, а широке владајуће коалиције увећању политичке нестабилности и ширењу духа нагодбе и уцена у друштву што све последично води јачању појединачног на рачун општег интереса и солидарности.⁶

Посебно у Србији приметан је феномен „лидерских странака” што значи да странке у формирању свога коначног суда нису превасходно зависне од већине односно воље гласача и на тај начин представљају фактор изградње, јачања и легитимитета институција система већ су искључиво подложне утицају свога оснивача и уског круга људи које он изабере. Самим тим, ни век њиховог трајања у принципу не прелази време на којем је вођа на челу исте, или се дешава и да се вођа одвоји од матичне странке и оснује нову странку (тзв. фракцијашење). Једна од основних хипотеза овога рада је управо та да су политичке странке темељ транзиције пост-комунистичких друштава ка демократији и правној држави за шта су пре свега предуслов јаке институције државне управе коју изграђују управо партије преко својих функционера на истакнутим местима у истој. Ипак,

⁶У основи свих савремених теза критике партија, налази се све израженија потреба очувања и јачања плуралног карактера јавности, и стварања простора аутономије организација цивилног друштва у односу на политичке актере. Данашње стање друштва и демократије као тренутно „једине игре у граду”, управо намеће као неопходност постојање једног коректива парламентарном систему власти, у виду паралелно егзистирајућег разгранатог цивилног друштва са свим својим полулама.

егзистенција странака у садашњем тренутку је апсолутно неизбежна. Политичке странке су услов *sine qua non* функционисања представничког (парламентарног) система. Сваки пут до сада у прошлости, када се дешавало да нестане или привремено буде суспендована нека либерална демократија, било под ударима оних којима је једини аргумент сила оружја или неколицине револуционара обузетих русоовском тежњом за апсолутним, то се спроводило на тај начин што је прва одлука нових владара била или потпуно укидање политичких странака за једне, или укидање страначког плурализама за друге.

С друге стране, до фактичког одвајања врха странке од ње саме, не би требало доћи у условима постојања „политичког тржишта”, редовних и ванредних вишестраначких избора и могућности добровољног уласка и изласка из партије. Ризик од губитка поверења и водеће позиције у странци и друштву, требао би бити, довољан разлог да се бар толеришу захтеви за очувањем минималне интерне партијске демократије. Стога, уколико странка односно њено руководство на свим нивоима, не практикује и не поштује демократске вредности у унутарстраначком раду, мала је вероватноћа да ће странка то чинити када победи на изборима и преузме власт у држави у целости или, што је чешћи случај, учествује у коалиционој власти. Очито је, из наведеног, да партије представљају неопходан, али не и довољан предуслов за развој модерне представничке демократије.⁷ Знање о политичким партијама, њиховим могућностима и лимитима, а нарочито о механизмима њиховог финансирања од посебног је значаја за пост-комунистичке и транзиционе земље које су у процесу демократизације, јер у њима тек треба успоставити или обновити демократске институције и консолидовати демократију.

Конститутивни елементи партија су од фундаменталног значаја, пре свега ради њиховог разумевања као и начина настанка. Три битна, унутрашња елемента сваке политичке партије чине: организација, програм партије или идеологија и циљеви (историјски, стратегијски, тактички и оперативни) који се огледају у борби за освајање, очување и увећање власти и остваривање интереса, а вођство и чланство су носиоци који на принципу добровољности настоје то да реализују. Међутим, трећи елемент, настојање да се освоји или задржи власт јесте оно што

⁷Детаљно у: Александра Дреџун, „Финансирање политичких партија – компаративна решења и позитивни прописи у Србији”, ФЕФА, Београд, 09.новембар 2007.

одређује политичке партије, односно представља њихову основну, специфичну разлику у односу на нпр. друштвене покрете и интересне групе који такође утичу на процес одлучивања у политичким институцијама друштва. Сва три елемента сваке партије у основи зависе и егзистирају на основу четвртог елемента, који би могао бити сврстан у конститутивне а то је финансијска моћ.⁸

Могуће је, стога, прихватити као тачно запажање да партије сигурно настају на два начина.⁹ Када оне у парламенту добро обављају своју мисију обично имају функцију уједињавања и кохезије у држави, барем у свом мандатном периоду.

Данас је тренд да се готово ниједна политичка партија неће отворено декларисати као недемократска али истовремено неће ни добровољно ни истинито предочити јавности свој „унутрашњи живот” а пре свега „мрачну” финансијску страну. Да би та интерна страначка демократија била функционална, неопходно је да не буде компромитована факторима као што су вишегодишњи (вишедеценијски) недостатак промене у вођству и маргинализовање чланова странке и, изнад свега, транспарентан (колико је то могуће) процес финансирања странке.¹⁰ У том смислу неопходно је: „...дозволити члановима да слободно изразе ставове, промовисати чланство жена, подстицати учешће свих чланова, постојање толеранције према различитим идејама, устрајати на претходно усаглашеним правилима и процедурама при доношењу одлука и одредити одговорност вођа пред члановима и симпатизерима.”¹¹

Појмовно, назив политичких партија изводи се из латинског израза *part* (део), односно *partire* (делити). Отуда се, из свог назива политичке партије, у најопштијем смислу, могу дефинисати као групе људи повезаних заједничким

⁸ Партије су свакако, уз све наведене мане и ограничења, један од кључних инструмената остваривања партиципације и све шире интеграције грађана у друштвени и политички систем, односно до сада се у политичкој теорији по нашем мишљењу није пронашла боља алтернатива.

⁹ „Практично, партије настају на два основна начина: интерни – повезивањем парламентарних група и лидера с локалним организацијама у изборном процесу, и екстерни – формирањем партија од стране синдиката, професионалних удружења, цркава и кооператива како би се омогућило улажење у политику радника, сељака и маса верника.” Зоран Стојиљковић, *Партијски систем Србије*, ЈП Службени гласник, Београд 2006, стр.31.

¹⁰ Стога одређеност странке за демократске принципе треба да се уочава не само кроз унутарстраначке правне акте (што је редовна појава код скоро свих странака), већ и нарочито кроз међусобну интеракцију лидера и чланства странке.

¹¹ Sarah E. Mendelson, John K. Glenn, *Političke stranke ka demokratiji*, National Democratic Institute, 2012, стр.6.

политичким интересом. Партије су једина удружења грађана која би требало да повезује искључиво политички интерес. Сартори под политичким партијама подразумева „сваку групу која се идентификује са званичним називом, која предлаже на изборима и која је способна да путем избора (слободних или неслободних) изабере кандидате за јавне функције”¹². Закон о политичким партијама Републике Србије дефинише политичке странке као организације грађана уписане у Регистар политичких странака код надлежног органа у складу са законом. Резултат изборне утакмице индикатор је, а неретко и једини показатељ, свеопште вредности (значаја) и успешности политичких партија. Мада, некада вредности саме партије, а то би пре свега требало да представљају њен програм и идеологија нису прилагођени времену у коме тренутно партија делује, те стога често изостаје обимније разумевање бирача обзиром да се захтева њихова далекосежна проницљивост. Обимност се, у политици, може постићи само општошћу политичких порука и континуираним деловањем и свеприсутношћу у друштвеном животу а нарочито у медијима, што са друге стране захтева значајне финансијске ресурсе и одређени њихов континуирани доток. Организовање власти на начин који ће потврдити смисао постојања политичких партија, а то је што приближније остварење идеалног општег добра, у основи представља камуфлажу за партикуларне изворне интересе одређене друштвене групе нпр. финансијских моћника – тајкуна. Та камуфлажа односно чак и сама демократија, свакако је сложен и суптилан процес који служи да се прикаже као највише и најбоље што се може постићи у смислу крајњег домета и глобалног циља друштва уопште.¹³ „Свака политичка партија са тим обавезама суочава се на свој начин, зависно од тога које вриједности преферира и колико објективно може да их оствари.”¹⁴ У основи, смисао (функција) политичких партија је приказивање уских појединачних интереса као широких и општих и, што је најважније, успевање убеђења већине грађана бар до следећих избора да су то и њихови интереси. На тај начин се, у ствари, опет легално воља мањине

¹² Славиша Орловић, *Политичке партије и моћ*, Југословенско удружење за политичке науке и Чигоја штампа, Београд 2002, стр.27-28.

¹³ Око тога шта су основне вредности политике, с друге стране нема теоретске ни научне сагласности.

¹⁴ Радован Радоњић, *Демократија*, Центар за грађанско образовање, Подгорица 2004, стр.115. Чини се да је у том погледу најбољу типологију дао Арнолд Брехт која се заснива на основу процене шта представљају врхунске политичке приоритете предметне политичке странке.

намеће као легитиман став и воља већине. Власт се поново врши недемократски али овога пута не ауторитарно путем самовоље појединаца, већ посредством врло уске групе највиших партијских функционера партија које формирају коалицију на власти.

Уколико би наведено постало уочљиво и ширим слојевима грађанства, то би готово сигурно у демократији имало за последицу нестабилност политичког система, што би произвело низ негативних ефеката и на представнике крупног бизниса и на обичне грађане. Стога се ова „опасност” превазилази путем изборног процеса чији учесници (партије) морају да задовоље одређене стандарде, односно морају да врше извештај број функција које је свака политичка партија, самом чињеницом учешћа, у обавези да врши, без обзира на то којој идеолошкој групи припада. Уобичајено се те функције разврставају по трочланој „шеми”: (1) утицај на формирање јавног мњења; 2) номиновање посланичких кандидата и 3) распоред изабраних на функције у власти, или по четворочланој „шеми”: 1) препознавање, развијање и усвајање одговарајућег изборног програма и њему прилагођене политичке идеологије; 2) мобилизација и социјализација подршке бирачког тела; 3) артикулација и агрегација друштвених и економских интереса и 4) регрутација елите и састављање влада).¹⁵ Политичке партије у стабилним демократијама немају исту улогу, као у пост-комунистичким државама, нарочито у процесу демократизације, јер је он евидентно поодмакао у западним земљама у односу на остатак света па и подручје држава Западног Балкана. Један од узрока ове различитости је свакако и чињеница да је традиција политичких странака у Европи доста дуга, па су стога и опште политичке традиције добрим делом сачуване и делују и данас. Али шта је са пост-комунистичким државама међу којима је и Србија, које су углавном без политичких традиција и где је отворено питање да ли су заиста грађани, бирачи „бољи” од странака, односно колико је развијена политичка свест код њих? Да ли су грађани заиста присталице „окупљања” и „уједињавања” или само личног „разједињавајућег” интереса. Стога се пред странке у тим државама као императив поставља изградња политичке свести код грађана, што подразумева и њихову политичку едукацију, а све зарад опште добробити целе заједнице. Ако се нека партија у тим државама

¹⁵ *Ibid.*, 115-116

одлучи да крене овим путем она, на дужи рок, мора постати лидер у плуралистичкој арени различитих интереса репрезентованих путем различитих партија. У том смислу, у Србији се ради о доминантно реактивном политичком пољу, у којем актери манипулишући потребом за променама и нудећи решења, која су неретко у несагласју са идеологијом партије коју представљају, долазе до власти. У таквом амбијенту врло је тешко градити интегритет јавних институција које ће бити у функцији остваривања јавног интереса, јер је државни апарат „оплемењен” партијским кадром који има превасходни циљ да увећа моћ и способност партије да остане на власти, односно да увећа своје лично богатство.¹⁶

У свим државама у првом реду, обавеза је политичких партија да у изборном процесу своје оптираном бирачком телу (али и осталим грађанима) понуде своје изборне програме, који увек представљају програме решавања извесних друштвених питања и проблема. Да би се ти програми заиста учинили прихватљивим бирачима, односно одражавали њихове потребе и реалне могућности решавања нагомиланих проблема, било дела друштва, било друштва у целини, и изгледали им истовремено примамљиви и оствариви, на њиховој изradi у модерној партији ангажују се тимови професионалних стручњака, што све утиче на цену бављења политиком у крајњем случају. Наравно, став који је у политиколошкој теорији присутан а у западним демократијама и у пракси остварив, је да се програми прилагођавају идеологијама које се практично не мењају. Повећањем значаја изборног маркетинга и присутним падом значаја партијске идеологије не може се правдати практично потпуна њена одсутност у политичким партијама пост-комунистичких држава.¹⁷

¹⁶У западним демократијама, политичко поље управо служи регулацији политичких акција и зато је фактор стабилности који спречава појаву присвајања власти од стране појединаца. Нарочито у посткомунистичким државама, услед описане нестабилности, као гаранте политичког мира јављају се диктаторски односно лични облици власти, чији су репрезент лидери који уместо државе стварају државину (сопствену). Наравно, ова одрживост политичког поља као услов политичке стабилности у тим државама, пројектује се на штету политичког развоја односно спречавања приступа нових политичких актера, нових политичких идеје и нових начина политичког деловања (методологија) у друштву.

¹⁷У демократији се стога, не може стварати политичка странка без основних идејних постулата, без програма, без политичког идентитета. Зашто у посткомунистичким државама а у Србији посебно, не само грађани већ и народни посланици, прелазе из странке у странку? Па зато што мало верују у људе а још мање у програме. Странке су код нас постале, привремене организације за остваривање циљева неполитичког карактера, односно превасходно лукративне природе. Чак ни у Србији *далеког XIX века није било прелазења из странке у странку (то се скоро није могло замислити).*

Политичке партије, уколико су озбиљне у своме деловању, углавном претендују на дугорочније учешће у вршењу власти, што је неопходан услов за остваривање њихових програмских пројеката. Позиција власти је једина која омогућава остваривање партијских програма у пракси и то по могућству апсолутне власти, јер власт која је нижа од државне није апсолутна већ ограничена. Власт на нивоу једне државе у данашњим околностима такође није апсолутна, што није тема овог рада. У ту сврху политичке партије своју редовну пропаганду и делатност, појачавају организацијом разних курсева, семинара, стручних и научних расправа, повремених и сталних школа створених у њиховој режији, укључујући чак и официјелни школски систем државе. Тим поступком политичке партије врше важну васпитно-образовну функцију, којом су обухваћени не само њихови чланови и симпатизери него и много шири кругови укупног грађанства. У Србији, иако је законом предвиђено да партије један део својих буџетских средстава издвајају за ове сврхе оне, у погледу чланства, готово и не постоје, односно политичке партије само за врло узак круг својих чланова-функционера врше едукативне делатности и то најчешће тако што плате стране предаваче да одрже у земљи одређени фонд часова.

Партије, које су у стању да стварају трајније друштвене вредности, морају поседовати сопствене унутрашње вредности, које не морају бити директно повезане са финансијским токовима унутар исте партије, односно њиховим обимом. У том случају могућа је и несразмера између уложеног материјалног ресурса, најчешће новца и добијеног интелектуалног производа, односно, могуће је да ће трајнијој присутности партије на политичкој позорници више допринети већа друштвена а не материјална (финансијска) вредност утемељена на начелима за која се залаже (идеологији). Партије у Србији су данас углавном организације које желе да: 1) поставе вођу на изнад свих, а да вође њих „погурају” и 2) да члан дође до неког бољег функционерског и финансијског положаја. Излаз из ове кризе је у улагању већих напора и од стране грађана и од стране странака. „Онај ко тврди да је апстиненција на гласању израз незадовољства само показује свој

интелектуални егоизам, своју асоцијалност и одсуство свести о томе у коме се положају налазимо.”¹⁸

Јачање улоге политичких партија, ставило је у други план питање чему оне уопште служе у датим околностима. Партије својим идеологијама и политикама, које усмеравају веома уиграни руководећи а често и професионални тимови, а подржава огромно, понекад и вишемилионско чланство, битно одређују дешавања не само унутар појединих народа и држава него и у међународним оквирима и односима. „Ови примјери одиста потврђују Паретов основни социолошки закон политичких партија, који гласи: Политичка партија је организација која рађа власт оних који су изабрани над онима који бирају, мандатара (заступника) над онима који дају мандат, делегате над онима који су их делегирали.”¹⁹

С обзиром на наведено, политичке странке у Србији треба да учине посебан напор, као колективитети, на изградњи не само своје организацијске структуре која би покривала целу територију Србије и на изградњи свог политичког идентитета. Садашње стање, у коме свака странка у погледу свога програма мање више личи на друге, је одраз дубоке кризе друштва у готово сваком његовом сегменту. Тај толико потребан партијски идентитет се не може замислити без идејности и без унутрашње солидарности. Нема идентитета без идејности, а идејности тешко да може бити без солидаристичке „страсти” за променама, присутне код сваког члана или грађанина. Истакнути идентитет ствара један унутрашњи солидаризам који не мора бити искључив и затворен за спољни свет, али даје једино битно за политичку странку - њену „личност” што значи да „у својим веровањима и својим понашањима, чланови странке чине једну личност и једно понашање које одговара видној већини чланова странке. Тај

¹⁸ Десимир Тошић, „Политичке странке и демократија у Србији“ у: Зоран Лутовац (ур.), *Демократија у политичким странкама Србије*, Фридрих Еберт Штифтунг, Институт друштвених наука, Београд 2006, стр.17.

¹⁹ Радован Радоњић, *Демократија*, Центар за грађанско образовање, Подгорица, 2004, стр.121.

Као типичан пример за објашњење колико партије својим активностима утичу на друштво може се узети пример Кине и Индије. Оне су се крајем четрдесетих година XX века налазиле на приближно степену развоја, да би се неколико деценија касније у много чему разликовале, а што се одразило и на економску различитост наведених земаља. Детаљније види у Владимир Гоати, *Политичке партије*, стр.858.

идентитет је једна унутрашња садржина која није само статут и правила на којима се данас код нас много ради али који су у пракси без великог значаја”.²⁰

Из увода који је неопходан у разматрању проблематике финансирања партија, неопходно је констатовати, да српско друштво и народ нису успели да превазиђу постојеће друштвене конфликте (партизани, четиници), нити да развију трајне облике политичког организовања, односно политичке партије које би трајале далеко дужи од животног века свога оснивача. Као узрок оваквог стања (а тиме и последичне нестабилности партијског система), свакако је у доброј мери и домаћи менталитет. „Ко познаје стање наших емоција и индивидуализацију општих проблема, он мора да зна да је у начелу тешко основати политичку странку у нашој средини а још више одржати је. У нашој прошлости, пре 1903. и пре 1941., чињен је велики напор и било је извесних резултата. Примера ради либерали на челу са Јованом Ристићем, или војвођански либерали на челу са Светозаром Милетићем пола века раније – имали су јаке људе на челу, али то их није чинило ни снажним ни дуготрајним странкама.”²¹

С друге стране, нема ни једне странке која нема порекло превасходно у друштвеним конфликтима. Управо у томе и јесте једна од основних партијских улога (функција) – институционализовање тих конфликта. Аутор Јан Блондел је у праву кад тврди да се у темељима сваке странке открива постојаност дубоког друштвеног сукоба и та тврдња омогућава да се затвори круг: политичке странке су израз друштвених конфликта.

Нарочито у Србији, свест о колективном и општем интересу без кога нема ни појединачног, код грађана је запостављена зарад личног интереса, који је увек на првом месту. То се, последично, рефлектује на политичке странке и њихову унутрашњу организацију, односно њихово унутрашње функционисање. Политичка странка изнутра је сложена организација у којој сви чланови треба да расуђују, да траже најадекватнија решења и да се труде да колективним потискују лично. „Личног ће увек бити, осетљивости ће увек бити на претек у друштву емоција, али политичка странка, наравно демократског карактера, треба увек да

²⁰ Десимир Тошић, „Политичке странке и демократија у Србији“ у: Зоран Лутовац (ур.), *Демократија у политичким странкама Србије*, Фридрих Еберт Штифтунг, Институт друштвених наука, Београд 2006, стр.17.

²¹ *Ibid.*, 19

зна да њена јачина не долази искључиво од броја чланова или броја гласача већ и од унутрашње снаге солидарности, од унутрашње снаге у извршењу задатака једног програма, или још више – једне визије.”²²

Услед значајне нестабилности политичких странака а тиме и политичког система у Србији, поставља се питање да ли би оснивање нових странака утицало на постојећу политичку сцену и на који начин, односно да ли би допринело његовој стабилизацији. Оснивање нових странака у Србији је, у садашњим условима, компликован и скуп подухват. Због наведених околности „скоро све партије у Србији теже да се позиционирају као свеобухватне странке, покрију центар политичке сцене и допадну се што већем броју бирача. Према броју странака у парламенту и регистру могло би се закључити да велики број странака ужива подршку грађана. Стварна понуда је сиромашна, то су виртуелне слике. Бирачи могу бирати мање по програму и политици, а више по лидерима и екипи политичара.”²³ Такође традиција ауторитарности (изражена у Србији), олакшава развој картелизације која подразумева контролисани облик међустраничног такмичења и стварање препрека за нове политичке играче, као и вештачке стабилности партијског система, због чега су једине промене могуће након смрти лидера или услед великих ломова у партијама. Можемо констатовати да се у политичкој пракси домаће партије, супротно прокламацијама, налазе негде између лидерског, олигархијског и елитистичког, минималног демократског модела где се партијске елите труде да придобију подршку партијских маса и гласача, чија је улога сведена на пасивне проматраче.²⁴

Хировити лидер и његова визија преточена у партијски програм и високоцентрализована управљачка организација странке, која има мањак демократичности без фракцијског организовања, непроменљиве су константе политичког организовања. Код нас, политичке странке су свакако „увезена

²² *Ibid.*, 19

²³ Милан Јовановић, „Сиромашна понуда међу странкама”, *Данас*, Београд 16. 12. 2012, стр.3.

²⁴ Важно је нарочито истаћи, да у Србији политичке странке као конститутивни елемент демократије мање више нису спонтано настале. Оне су представљале организације које су требале, на различите начине да заштите власт апсолутног владара или да једну апсолутну власт замене другом. Додуше, и сами „очевидни” оснивачи странака, су имали мањак демократског хабитуса те су се странке врло често претварале у култове за испуњавање визије лидера, чијом реализацијом ће настати „златно доба”. Тада и тако успостављене смернице политичког организовања србијанских странака, усудили би се констатовати присутне су и данас, (с једином разликом одсутности династичког фактора), управо услед мањка демократских традиција па и менталитета личности и одупиру се променама, све до данашњих дана.

новотарија” што из Русије, што са Запада и то првенствено преко младих образованих студената који су завршавали о државном или сопственом трошку престижне, пре свега, правне студије у Француској и Аустрији. Истовремено, од њих су делом настајале тзв. „дворске странке.”²⁵ То управо представља све оно што је противно политици као јавној делатности, у функцији безличног и на закону заснованог остваривања јавног интереса. У таквим околностима питање финансирања странке не сме да дође на дневни ред ни у самој странци ни ван ње, јер би се радило о породичном бизнису.

Чињеница да је политичко поље, у Србији, сужено, доводи до закључка да политичке странке у Србији не остварују основну функцију – идеолошко и интересно заступање програмски дефинисаног дела друштва. Као замена за заступничку функцију, јавља се миленаристички приступ политици, где лидер странке саопшти интересе које ће заступати. При том, у формулисању интереса, лидер има значајну помоћ агенција за маркетинг и односа са јавношћу (ПР²⁶-ова). Услед тога, политичко деловање се деполитизује јер се политички дијалог претвара у политички монолог лидера који саопштава политичке приоритете, док избори имају улогу да дају легитимитет у суштини непартиципативном, неодговорном, некажњивом и без интегритета партијском пољу и у њему, као таквом, владајућој политици односно доминантном политичару.²⁷

Пре 5. октобра 2000. године, низ малих странака са демократском оријентацијом у Србији није настао спонтано већ као опонент аутократском режиму под финансијским и другим утицајима из иностранства. У таквим околностима, недостатак утемељене вредносне матрице базиране на некој од традиционалних идеологија 19. и 20. века, доприноси да домаћа страначка политика (идеологија) изгледа још мање програмски заснована, него што јесте.

²⁵Група аутора, „Чиста политика”, БИРОДИ, омогућио УСАИД, Београд 2013, стр.19.

²⁶ ПР је израз преузет из енглеског језика; PR – Public Relations (односи с јавношћу) (прим.аут.)

²⁷ Јачању улоге политичких партија у Србији и њиховој недемократичности, допринела је и чињеница да код нас, није било могућности за развој масовних странака традиционалних идеологија, јер је демократски развој више пута био прекидан. Док је и трајао, односио се на кратак период од 1887. год. до 1914. год, да би био обновљен тек у борби против недемократског и нелибералног режима 1990. Тај почетни период до почетка Првог светског рата, се такође одликовао и јаким династичким утицајем што је имало последица и на развој парламентаризма. После 1918. год, промењен је државни оквир у коме су деловале предратне српске политичке партије што није било без значајних последица по њих, а такође након „Обзнане”, рад партија је био прекинут све до демократских промена.

Историјски посматрано, постаје очигледно да се страначки феномен показује не само као нераздвојан део западне демократије, већ представља и његову посебност.²⁸ У бројним парламентарним скупштинама западних демократских држава, заступљено је више од десетак политичких странака, нпр. у Италији, Холандији, Швајцарској, Данској, и др.

Европа се, показала као „територија“ страначког феномена који је дуг временски период ограничавао своје подручје функционалне примене на западноевропске земље. Због ових карактеристика, он постаје повлашћеним предметом политичке науке у покушају његове имплементације на друге земље, превасходно источноевропске сфере. Стога је, у тим земљама, неопходно прво уредити партијски систем и то преко успостављања законских основа за његово финансирање. У новом Уставу Србије, усвојеном 8.11.2006. године, позиција и улога политичких партија је дефинисана унутар основних уставних начела. Уставом се јемчи и признаје улога политичких странака у демократском обликовању политичке воље грађана, а да се при том не прецизирају њихове функције у агрегирању и синтези интереса, политичкој мобилизацији и едукацији грађана, регрутовању и номинацији кандидата на изборима, односно у конституисању и деловању политичких институција. У односу на претходну праксу и присутне снажне партократске тенденције, истиче се да партије не могу непосредно вршити власт, нити је потчинити себи. Оснивање партија је слободно и не подлеже никаквим претходним условима. У том смислу, деловање партија није допуштено само уколико је усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајамчених људских и мањинских права, или изазивање расне, националне или верске мржње (Устав Србије, 2006., чл.5).²⁹

²⁸ Можда га је због тога тако тешко делотворно имплементирати на другим географским ширинама. На Западу, сем тога појавио се још један политички феномен, а то је да релативно нове земље, као што су Сједињене Државе и (бели) Commonwealth, изгледају попут поједностављене „егзотичности“ са својим Two-parties System, односно готово двостраначким или системом с две и по странке. Овакав се политички систем није развио чак ни у Уједињеном Краљевству, које иначе (и поред предрасуда) не познаје двостраначје јер многобројне странке поред конзервативне и лабуристичке као најјачих, располажу оскудним парламентарним заступништвом, захваљујући пре свега „исхитреном“ изборном систему

²⁹ Партијска сцена је изузетно динамична и због процеса пада поверења грађана и њихове подршке странкама демократског блока након 2002. године, што је тренд који се наставио и нарочито испољило на изборима 2012. године. Резултат тог тренда, који би се могао означити и општим разочарењем у процес демократије, био је раст утицаја екстремне деснице, односно радикала који се касније умерио формирањем СНС-а који је из њих произашао.

Битно је констатовати да је постојећа тежња ка стабилизовању и укрупњавању политичког простора и ширењу сопственог утицаја, водила настојању проевропски оријентисаних партија у Србији да се укључе у оне међународне партијско-политичке савезе које процењују као програмски блиске или пак спремне да им практично-политички највише помогну. Истовремено, „настојање кључних европских и светских асоцијација, да у своје редове у пуноправно чланство приме, само једну од партија из одређене земље, додатна је мотивација странкама да добијајући међународну легитимацију баш оне одиграју улогу стожера око кога ће се окупити остали актери који претендују на припадност одређеној политичкој породици.”³⁰

1.1. Модерна држава као „партијска држава”

У овом делу рада прво је дефинисано шта у политичкој стварности представља појам „партијска држава” и то полазећи од лаичког схватања појма јер, политичко-социолошко аналитички концепт о томе шта би могао да значи појам „партијска држава” још није развијен односно теорија партијске државе још није научно прихваћена. Постоје примере и да је овај појам мењао значење. Тако је, на почетку Вајмарске републике у Немачкој, појам „партијска држава” коришћен у негативном контексту, као појам који је био усмерен против демократије и републике. „Партијска држава”, важила је као супротан појам вредносно неутралној држави служби и службеника на чијем челу је била конституционална монархија, која је, опет, схватана као неутрална, политички неоптерећена и слободна од „партијских свађа”. Она је представљала фактор који је био изнад партија и који супротно партијама према друштву није имао никакве интересе, те стога не само да је била потпуно слободна, него се самим тим позитивно издизала изнад друштва. Дакле, овај појам „партијске државе” био је тумачен у негативном контексту против демократије, републике и партија. За разлику од тог периода Вајмарске републике, у даљем току политичког развоја Немачке, под појмом „партијска држава” подразумевала се у позитивном смислу демократија, и то пре свега демократија репрезентативног типа, а не председничка демократија. После Другог светског рата у Европи нарочито, долази до успона

³⁰ Зоран Стојиљковић, „Политичке партије и политичка партиципација – Случај Србија”, *Годишњак Факултета политичких наука*, Београд 2007, стр. 208.

концепта „партијске државе”, захваљујући и специфичним политичким околностима чији пример представља тадашња Савезна Република Немачка. Партије су имале државну субвенцију, делом су финансиране из савезног а делом из покрајинских буџета. Ово је важило како за партије, тако и за фондације које су им блиске, као и за фракције у парламенту.³¹

Да би се прецизирала функција партија у партијској држави, треба обратити пажњу на функције које су им додељене у уставној стварности и та дефинисаност у уставу односно улога која је додељена партијама, и која је најбољи показатељ постоје ли обележја „партијске државе”. Уочавајући оно што је била уставна пракса у тадашњим земљама Западне Европе, односно уставних начела која су била прокламована, могуће је уобличити следеће функције: функције агрегације, функције у области владавине, селективну функција, функцију освајања простора у медијима и легитимирајућу функцију.

Функције у интермедијалној области између друштва и политичко-административне области, представљају организовање избора, регрутовање и избор политичког кадра односно функционера, формулисање друштвених интереса на основу агрегације појединачних и унутарстраначких интереса и можда најважнија у овој „групи” функција легитимности политичког система. Функције у области владавине су: структура односно „состављање” парламента образовањем власти, њених евентуалних фракција и опозиције, формулисање и провођење државне политике, селекција носилаца мандата и служби односно функционера на свим нивоима државне власти и представљање парламента односно партија као његових саставних елемената, као адресе за упућивање политичких и друштвених захтева.³² Овде треба уочити суштинску разлику. За

³¹У погледу тренутног положаја државе у савременим демократским, плуралистичким уређењима, постоје два основна гледишта њене улоге односно њеног захватања у приватну сферу односа. Спорови и разлике између представника (нео)либерала и социјалдемократа у основи, имају различит теоријски став према могућности и оправданости, ширења простора једнакости а тиме и државне интервенције која уз њега иде обзиром да једнакост није природно стање. Ово ширење се односи на простор изван садржаја и процедура, гарантовања правне и политичке једнакости и минималне регулативне економске улоге државе, које нису спорне у земљама стабилне демократије већ одавно представљају стандард.

³²По неким ауторима партије, у току преузимања ове функције изгледају као додатни уставни односно државни органи, поред за ову функцију већ постојећих (разне владине канцеларије, независна државна тела итд.). Ипак, овакво поимање ствари је у много чему оријентисано једнострано, односно само према држави односно према њеним надлежностима а не и према друштву као целини чији већи део представља цивилно друштво.

стварање и функционисање „партијске државе”, нису одлучујуће државне функције него оне функције које партије преузимају као посредници између државе и друштва, односно које искључиво присвајају за себе и при томе их модификују. Како год да се чинила сложена, ова идеално типска концепција поделе између државе и друштва, партије су у обе ове области веома присутне и доминантне. Свака теорија о „партијској држави” која се формулише, мора поћи од наведене посредничке функције партија као најзначајније.

Вршећи све наведене функције, партије су данас евидентно ојачале, али не у демократском већ у плутократском смислу. У сваком случају, без њиховог познавања не може се разумети организација власти. У овом раду овакво њихово познавање, највише је посматрано кроз призму њиховог финансирања. Из наведеног круга функција произлази јачање „партијске државе”, која онда законито исходује пораст системске корупције, што временом доводи до блокаде институција. „Партијска држава” проузрокује доминантну блокаду институција у Србији јер одржава политички систем који „није успешно демократизован, нити је претходни-аутократски систем-темељно делегитимирани променама које су се догађале после пада старе власти, октобра 2000. године.”³³

Латентне функције и њихове пратеће, интерне, претежно психолошке ефекте чине на пример стварање осећања политичке укорењености, идентитета и социјалне интеграције чланства и симпатизера, али и стварање имица и харизме – култа партијских лидера. „На другој страни, ради се о обезбеђењу система (не)скривених користи и материјалних и „идеалних” привилегија за партијске активисте и чланство”.³⁴ То све заједно доводи до стварања стања у коме је: „модерна држава као „држава странака” (посреднички идентитет политичких странака).”³⁵ Данас је на сцени „партијска држава”³⁶, која је настала као феномен транзиције кроз коју пролази савремена Србија, у којој истовремено теку процеси

³³ Весна Пешић, „Партијска држава као узрок корупције у Србији”, *Република*, бр.402-405 (2007), стр.2.

³⁴ Зоран Стојиљковић, *Партијски систем Србије*, ЈП Службени гласник, Београд, 2006, стр. 33.

³⁵ Александра Дреџун, „Финансирање политичких партија – компаративна решења и позитивни прописи у Србији”, ФЕФА, Београд, 09.новембар 2007, стр.1.

³⁶ За потребе овог истраживања усвојили смо феномен „заробљене државе” и прилагодили га нашим условима и тек онда га поистоветили са „партијском државом”. Темелј овог феномена налази се у функцијама политичких партија, по нашем мишљењу. Функције политичких партија односно специфичне активности које оне врше, као и њихови намеравани и ненамеравани, жељени и нежељени ефекти могу се, условно, поделити на јавне, манифестне и потенцијалне, више или мање прикривене, латентне функције (Гоати, 1984: 22).

приватизације државне и друштвене својине и граде се тржишне и демократске институције, са циљем да се успостави правни поредак по угледу на Европску унију. Појава „партијске државе” блокира функционалну диференцијацију система и подсистема односно представља доказ да се у дефектним транзиционим друштвима, ради о површинској а не суштинској, односно функционалној демократији. Таква „демократија”, нема снаге да у друштву успостави владавину права и доведе до успоставе институционалних граница између постојећих подсистема друштва. Извесна настојања да се те границе успоставе постоје, али су она углавном неуспешна, јер прикривени савези политичких и економских елита, и партијска владавина над јавним сектором, онемогућавају успостављање институционалне контроле која би елиминисала размену утицаја, моћи и новца. Стога, новонастале интересне спреге у троуглу партија-држава-бизнис саботирају ефикасну примену нових закона, чак и када су они изгласани, тако што су у њиховој изради или приликом њиховог усвајања намерно унети амандмани који су дефектни и само делимично применљиви у пракси или се не примењују. Интересна повезаност је друго име за свеопшту политизацију институција, чија мањкавост омогућава несметану размену моћи и новца односно политичку трговину. Она је, везивно ткиво „заробљене државе” и фактор који одлучујуће доприноси појави политичке корупције и разградње државе.³⁷

Поред феномена „партијске државе” или „заробљене државе”, поједини аутори (Стојиљковић, 2013.) сматрају да се може издвојити још један феномен: селективно слаба или „лукава држава”. То је држава која је слаба само у одређеним сегментима. Политичка елита балансирајући између притисака међународне заједнице и притисака домаће јавности, настоји да слабим учини само поједине функције државе и то оне у сегментима који јој нису значајни за опстанак режима, док је ефикасно деловање изражено када су у питању интереси

³⁷Идеал институционалне способности државе, представља у основи способност да се формулише и спроводи политика и да се доносе закони који ће се примењивати у целости. То такође, подразумева да се омогући успешно управљање уз минимум бирократије као и да се успостави и одржава висок ниво јавности рада и одговорности државних институција што ће последично допринети ограничавању и контроли процеса уцењивања, корупције и подмићивања. Оно што је најбитније, институционални капацитет подразумева, да се за непримењивање закона примењује ефикасан систем санкција, који ће делотворно спроводити независна судска власт.

власти³⁸. Она може да, кроз порезе, обезбеди солидне приходе, али њима често управља на високо коруптиван начин, који омогућава малом броју моћних људи да контролише државну управу и увећава своју добит, истовремено чинећи штету својим грађанима. У таквим случајевима „лукава држава” се практично претвара у „заробљену државу”. „У међувремену су државе у овом региону после контроверзних приватизација и великог утицаја нелегално обогачених појединаца постале „заробљене” од стране приватних интереса” (Теокаревић 2010:11)³⁹. Све наведено је омогућено кроз политичке партије и партијски систем, који јединствено нису вршили своје (задате) функције.

С друге стране, наизраженији, спољашњи показатељ „заробљене државе” представља незадовољство већег броја њених становника, које може да задобије и екстремне манифестације, као што је следеће: „Последично, када је целокупна активна радна снага једне земље спремна да је напусти уколико се за то укаже прилика, ради се о држави која је пропала, укључујући ту и њен неуспех у стварању националног идентитета и мобилизацији око општег националног пројекта.“ (Blue Bird, 2004: 41).⁴⁰

Треба констатовати, да крај партија и „партијске државе“ није наступио, чему је допринео и ефекат интеграције. Тако су данас националисти, групе и партије левих и десних екстремиста, избеглице, ванпарламентарна опозиција и нови социјални покрети, који се базирају на постмодернистичком менталитету и начину понашања и други, интегрисани и апсорбовани у партије. Свеобухватно гледано, кроз овај интеграцијски учинак партијског система, свако данас може постати члан партије што, примера ради, до уназад сто година, није било могуће, стабилизovan је и потврђен, пре свега, парламентарни систем владавине. На

³⁸Институционални, односно административни капацитети представљају основ поделе на јаке и слабе државе. Јака држава је, по Џоелу Мигдалу (*Joel S. Migdal*), у могућности да испуни задате циљеве. Она је способна да „продре у друштво, регулише друштвене односе, извучи средства и усмери их или користи на утврђене начине” (Мигдал 1988). Партије су једино везивно ткиво, које држи политичке институције у њиховом постојању, и то пре свега међусобним информативним преговорима и кооперацијама односно дијалогом. Сасвим је нормално, тј. то представља суштину парламентарног система владавине усклађивање различитих интереса, које је могуће само под условом да се ради о јакој држави где је обезбеђен плурализам различитих интереса. Више о томе у: Зоран Стојиљковић, „Политичка корупција и слаба држава”, *Годишњак Факултета политичких наука*, Београд, 2013, стр.140.

²²Зоран Стојиљковић, „Политичка корупција и слаба држава”, *Годишњак Факултета политичких наука*, Београд, 2013, стр.142.

⁴⁰ *Ibid.*,143.

другој страни, у пост-комунистичким друштвима транзиција је оквир за настајање клијентелистичких партија које Херберт Кичел сматра, поред програмских и харизматских (лидерских) партија, за основни тип партија. Клијентелистичке партије обезбеђују селективне интересе и погодности одабраним лојалним појединцима, као и ужим групама, који се могу различито манифестовати, нпр. у виду патронажно обезбеђених послова и преференцијалног третмана у расподели владиних уговора и социјалних субвенција, заобилажењем позитивних законских прописа, злоупотребама у јавним набавкама и сл. Оне погодују и настанку „селективне” односно „лукаве” државе. „Додали бисмо само став да и нестабилне, крхке институције и различите варијанте полупредседничког система, као и полупосредни карактер избора организованих по пропорционалном систему у коме руководство странака одлучује о предлагању и коначном избору кандидата, у једнакој мери доприносе ширењу клијентелизма.”⁴¹ Као једно од обележја „партијске државе” која је у основи слаба држава, присутна је и појава тунеловања ресурса, која је у Србији присутна још од ’90-их година прошлог века. Оно представља „квизипљачку” друштвене имовине у околностима у којима друштвена својина очекује приватизацију. „Тунеловање се дефинише као трансфер активе и профита из предузећа у мешовитој својини у корист већинског власника који истовремено има и приватно предузеће. Оно је или на штету мањинског власника или на штету власника друштвене својине, (државе) (Душан Павловић и Слободан Антонић, 2007).”⁴² Све наведено одлучујуће је утицало на стварање феномена „заробљене државе”, што је поговало и стварању опште климе неповерења у институције система. У пракси, хоризонтално и вертикално, све финансијске бранше и токови новца су под контролом једне партије, без унутрашње или спољашње контроле и без надметања за постављења. На тај се начин хијерархија партије и хијерархија државе у „заробљеној држави” преклапају, што је, уједно, и начин на који функционише затворени систем „феуда” и то не само у државним министарствима, где је најизраженији, већ у дословно свим сегментима друштвеног живота. Стога је тренутно у Србији „на власти нека врста ауторитарног режима, полудемократског или

⁴¹ Зоран Стојиљковић, *Партијски систем Србије*, ЈП Службени гласник, Београд, 2006, стр. 55.

⁴² Зоран Стојиљковић, „Досије времена: Корупција и Србија као слаба држава”, *Време*, бр.1172 (2013), стр. 6.

хибриднодемократског система, у коме је готово извесно да онај ко једнога дана изгуби изборе неће хтети да призна да их је изгубио или да ће, рецимо, користити различита недемократска средства да би их по сваку цену добио односно одржао се на власти.”⁴³ Један од најбољих примера принципа „феуда” у пракси у Србији, је пример ранијег састава Министарства финансија, које је било у рукама једне од партија из тадашње владајуће коалиције. Тада је странка Г 17+ (касније преименована у УРС), добила све положаје који се тичу финансија. Министар финансија је био и активни председник Г 17+. На хијерархијској лествици у министарству, министар је именовано „поуздане” сараднике и партијске кадрове. Извршна одељења, која су у склопу Министарства, као што су: Пореска управа, Управа царина, Управа за игре на срећу, Управа за спречавање прања новца итд., су такође била под пуном партијском контролом кадрова из Г 17+. Иста партија је распоредила своје партијске кадрове и у највеће финансијске институције, које би морале да буду независне од политичког и владиног утицаја. Сем хоризонталне партијске владавине у институцијама централне власти, ова партија такође је управљала и вертикално, путем постављења шефова локалних пореских управа, царинских одељења и других локалних административних јединица. Ни данас се, суштински, није одступило од ове матрице, како у Србији тако и у европским земљама које су остале ван граница ЕУ и, у том смислу, постоји неколико механизма „заробљене” односно „партијске” државе.

Први је механизам је, као што је наведено у претходном делу текста, принцип „феуда”. Партије у коалицији због изборног система у Србији, ако су на власти, деле власт по вертикали, тако што једна странка сама управља над једним делом државне власти који је исте садржине у целини. У јавности је овакав начин деобе власти назван „феудализацијом”.⁴⁴

Други механизам, који је повезан с првим, односи се на постављање партијских лидера (председника, потпредседника итд.) да управљају

⁴³ Душан Павловић, „Вучићева политичка борба против корупције је селективна“, чланак преузет са адресе <https://www.bhdani.ba/> 9.мај. 2014.

⁴⁴ Наиме, под ексклузивну контролу једне странке подводе се све институције, имовина и постављења која спадају у дату област управљања (финансије, полиција, здравство итд.). Свакој партији у владајућој коалицији дата је контрола над делом власти, без икакве контроле као да је њен искључиви приватни посед. „Вертикална подела” власти коју је увела Коштуничина влада елиминисала је узajамну контролу коалиционих партнера која је карактерисала претходне Ђинђићеву и Живковићеву владу.

„министарствима-феудима”, а да истовремено активно обављају своје партијске функције. На тај начин, председник партије је и „шеф“ бар ресорног министарства ако не владе или државе. Такве владе су се показале, и у упоредној пракси, изузетно нестабилним и блокираним за било какве суштинске реформе. Уцењивачки потенцијал уграђен у сам њихов основ, показао се од одлучујућег значаја и поставио је чак на дневни ред и питање, да ли је лидер партије државна функција. Ова евидентна слабост се може превазићи искључиво уколико владајућа странка у коалицији има апсолутну већину и у стању је да са заменом неких мањих коалиционих партнера (патуљка) или њихови одстрањивањем из владе, „преживи” предлог за њен опозив поднет у парламенту.

Трећи механизам је „свеколико” деградирање парламента, и то је, уствари, група механизма за подмићивање посланика с циљем да се осигура њихова лојалност, што омогућавања доношење закона пре свега у интересу власти и тајкуна. Послушност се постиже тако што се посланицима нуде вишеструке функције, као што је наименовање у управне одборе јавних предузећа или обављање извршних функција у локалним и регионалним владама, што им даје додатне изворе прихода.

Закључци и предлог мера за елиминацију „партијске државе” би се пре свега односили на: „Строгу контролу имовине државних функционера и спречавање вишеструког обављања функција за све функционере, увођење етичког кодекса за све јавне службенике, што подразумева ревизију закона о спречавању сукоба интереса, професионализацију и проширивање овлашћења и ефикасног деловања контролних тела у овој области.”⁴⁵ Поред наведеног, са истим циљем, а што никада није у пракси, „правно” регулисано представљао би принцип да коалициони споразуми морају бити јавни и сачињени тако да ниједна странка не може функционисати као затворен систем тј. систем повезаних лица, нити може извршавати самостално било какве инфраструктурне јавне послове (изградња путне мреже, мостова, станова за избеглице и сл.).

Став је великог броја аутора, да „партијска држава” потенцира интересе тајкуна и крупног бизниса, а став изнет у овој тези је да превага нелегалних над легалним начинима финансирања партија представља срж тог концепта. То се

⁴⁵ Весна Пешић, „Партијска држава као узрок корупције у Србији”, *Република – Гласило грађанског самоослобађања*, бр.402-405 (2007), стр.17.

огледа, пре свега, у далеко већој количини новца којима странке располажу у односу на званичне приходе, што ствара и уводи сиву зону у област политике, слично постојању сиве економије у области привреде, а последично и у неефикасном систему контроле и санкција за прекршаје у систему финансирања партија.

Партократија и даље представља кључно обележје политичког поретка у Србији и нераздвојиво је повезана са „партијском државом”. Партократија (енгл. *Partitocracy*) у буквалном преводу значи владавина партија, односно стање политичког система у којем су политичке партије у превласти над „конституционалним државним телима“. Партократија уништава меритократију и угрожава демократију. Систем уважавања знања и способности за радно место (*merit-based system, merit*, енгл. заслуга) замењује се расподелом положаја по политичкој линији и према лојалности (*patronage system*, енгл.), и системом поделе плена (*spils system*, енгл.).

Влада Србије задржала је у државним рукама око 30% укупне својине, на основу које се ствара око 45% БДП, што говори о њеној улози на тржишту Србије. Такође, 40% запослених зависи од буџета. Када се томе дода да партије у влади доживљавају своје положаје као плен, намеће се логичан закључак о клијентелистичком приступу који је фундамент „партијске државе”. Реч је о „потпуној персоналној унији, о кумулацији партијских, државних и руководећих функција у рукама једних истих људи, а да се при томе није презало ни од отвореног кршења Устава, закона, одлука државних органа, да би под санкцијама сама држава постала организатор нелегалних токова робе и новца, средиште криминализације економије”⁴⁶ (Динкић, 1995.; Лазић, 1995.) Ово поглавље приказује основе система које генерише појаву клијентелистичких партија, „партијске државе” и партократије, што је од суштинске важности за разумевање начина финансирања главних играча на политичкој сцени Србије – политичких партија.

⁴⁶ Зоран Славујевић, *Изборне кампање: Поход на бираче – Случај Србије од 1990. до 2007. године*, Fridrih Ebert Stiftung, Факултет политичких наука, Институт друштвених наука, Београд, 2005, стр.25.

1.2. Демократски избори и влада основни узрочници трошкова демократије

Колико год се то јавности свидело или не, у данашњем схватању демократије иста се не може замислити, као што је претходно наведено, без постојања политичких странака и новца од кога су партије зависне. Другачији начин испољавања демократије у овом тренутку једноставно не постоји. Политичке странке у парламентарном систему власти као доминирајућем у свим савременим државама, имају средишњу улогу у политичком такмичењу и насушно им је потребан новац за функционисање, посебно у време предизборних кампања. Ако се ту не поставе јасна финансијска правила, систем избора долази у питање, као и сама тренутна демократија.

Након што у питање дође изборни систем, узрочно-последично је угрожено и функционисање свих институција јавне власти што, с друге стране има директне последице на квалитет живота грађана. Стога се намеће као нужна спознаја у демократији, пре свега грађана, да онај ко је у политичком животу дошао на власт користећи новац из сумњивих извора, сигурно неће презати од тога да мандате народних посланика (постављених преко затворених изборних листа) користи искључиво за властиту добробит, а не за добробит оних који су их изабрали. Није редак случај и да је само посланичко место на продају, наравно у нетранспарентном надметању, и далеко од очију јавности. Можемо, готово са сигурношћу, стога закључити да, ако је неко на власт дошао корупцијом, онда ће и његова власт сигурно бити коруптивна, а тај цех сносиће (плаћати) грађани. Новац стога, дефинитивно може угрозити демократију ако се његов прилив и улога правилно не регулишу. Стога, је у овом делу рада, покушано да буде уочено, шта је то тачно проблем са садашњим концептом либералне демократије, која се све чешће подругљиво назива „демократуром” тј. са парламентаризмом који је, у основи, капиталистичка творевина. Ако се остави по страни теоретско питање да ли постоји апсолутни знак једнакости између демократије и парламентаризма, чињеница је да је тај систем у масама широм света проузроковао разочарење јер није донео очекивано благостање, запосленост и сигурност. Намећу се два основна проблема, која су ово проузроковала. Један је очигледна зависност предметне демократије о новцу, односно њено несналажење

у додиру са новцем, а други је то што само по себи предавање власти у руке неког представника носи са собом и неке прилично незгодне последице. Пре свега, у данашње време је све више уочљиво да су демократски избори и демократска влада спој великих идеала и често сумњивих активности које се у име њих врше. Данас је општеприхваћена истина да демократија кошта, јер је за и поред подршке грађана, неопходно обезбедити и знатна финансијска средства.

У демократском систему, потреба за финансијским средствима партија произилази из њихове међусобне конкуренције, која захтева неколико особина које свака партија треба да поседује. Прво препознатљивост а потом и организовану партијску структуру и изражену потребу сондирања јавног мњења, ради формирања страначке политике и као веома битно непрекидно одржавање комуникације са грађанима и јавношћу. Проблем се јавља у чињеници да све наведено проузрокује да цена демократије расте, а са њом расте и сумња у њену будућност јер, на тај начин, она постаје претерано „зависна” од новца. То је нарочито изражено и због околности да се у укупној цени појављују и „проблематични” трошкови који се односе на трошкове функционисања разних политичких фондација које у основи заступају страначке интересе, затим на процес политичког лобирања, који је у савременим демократијама интензивно присутан, а ту су и прикривени трошкови медија и реклама који подржавају странке. Све ово проузрокује знатне тешкоће у контролисању финансијских токова политичких партија. Без новца веома су мале шансе да ће данас, у времену опште глобализације, било ко схватити као озбиљну политичку опцију странку или кандидата нити да ће уопште чути шта говоре. Постваља се онда логично питање, одакле пак новац долази посебно за партије у настанку? Партије новац могу или саме поседовати јер су њихови оснивачи односно чланови у већем броју богатији појединци из виших и средњих слојева, што је у правили међу сиромашним посткомунистичким друштвима готово немогућа појава или га партије морају добити од неког новокомпонованог бизнисмена или тајкуна. У сваком случају, без капитала, сопственог или добијеног, не може се, по правили, на изборима освојити власт (осим у случају масовних покрета одоздо као на пример у Јужној Америци или у посебним околностима као у случају *SYRIZA*-е у Грчкој, али до тога није лако доћи нити је то свугде могуће). Из наведеног постаје

очигледно да о резултатима избора не одлучују грађани, већ шачица тајкуна која их је, у спрези са политичарима, све осиромашила највећим делом кроз приватизацију и начинила „транзиционим губитницима”.

Стога се, неизбежно, поставља питање: Да ли је демократија која зависи од новца заиста демократија? Став који је изнет у овом раду је да је садашња демократија у основи систем за елиту, који се мора ревидирати. У сваком случају, до промене неће доћи искључиво зато што је директна демократија добра идеја. Проблем није у томе што би такво друштво било технички немогуће формирати. Напротив, проблем је у томе што такво друштво не одговара политичкој и економској елити која од данашњег система профитира и на њему паразитира. Из тог разлога став, приказан у раду, је да је за суштинске промене, од самог мењања прописа, много битније мењати свест грађана. Такође, за успех промена политичког система, нарочито у пост-комунистичким друштвима, можда је од пресудног значаја и спољни фактор. Земље Источно-централне Европе (ИЦЕ) које су од 1989. године започеле демократску транзицију, биле су проглашене консолидованим демократијама када су се 2004. године придружиле Европској Унији. Постављају се следећа питања: Да ли су процене о „замору демократије” оправдане? Да ли је већина демократија у Централној и Источној Европи довољно сазрела да се избори са негативним импликацијама тренутних криза? Да ли су способне и вољне да одоле ауторитарним искушењима? Све ово заједно поставља једно основно питање а то је: Како проценити стање и учинке демократије у тим земљама након више од двадесет година од пада комунистичких режима?

Капитал је, на демократским изборима, присутан путем медија који га, у савременим условима, захтевају у огромним износима. Такозвани „mainstream” медији данас су у рукама крупних капиталиста и неће рекламирати оне политичке снаге које не заступају оно што њима не одговара. Јавни медији, односно медијски јавни сервиси који представљају најчешће једну или више државних телевизија, такође нису у том смислу од претеране помоћи јер за избор њихових челних људи пресудну улогу имају политичари који на власт, као што је претходно констатовано, у великој мери долазе уз подршку крупног капитала.

Други проблем представља и сама представничка демократија која је, као што је став изнет у овом раду, неотпорна на корупцију. У том смислу, пример

може бити народни посланик (представник). Сваке четири године грађани бирају представнике након чега изабрани представници, следеће четири године, могу да раде „шта год хоће” без готово икаквих законских ограничења, под условом да очигледно не врше тешка кривична дела. Као што је опште опзнато, а изборна пракса је то потврдила велики број пута, политичари, односно кандидати на изборима, пре избора говоре једно, а након избора, уколико освоје власт, одступају од датих обећања. За време мандата легално изабраног представника, грађани могу протестовати ако су незадовољни његовим радом али, по правилу, изабраног представника не могу да промене, већ је једина санкција којом располажу та, да за четири године неће гласати за исту особу. Међутим, у варијанти затворених посланичких листа ово готово и да нема значаја, већ само може умањити број гласова које би иначе добила партија са чије је листе спорни посланик. Али и ова чињеница се анулира могућношћу преласка из странке у странку, у току посланичког мандата. Тако, поред присутне колективне одговорности у парламенту, која ефективно и није одговорност, појединачна одговорност је потпуно искључена. Овако се широко отвара простор за уплив различитих интереса у рад парламента, који свакако не потичу од народа, иако би морао бити репрезент само и искључиво воље грађана које у савременим парламентима има најмање. С друге стране, управо у складу са наведеним, а нарочито у транзиционим друштвима, велика је могућност да лидера странке још у зачетку политичких активности бирају моћни финансијски лобији, који дајући новац кандидату са моралном мрљом у прошлости осигуравају свој профит у будућности, и чине га стабилним. Још уколико постоји више таквих кандидата, односно партија, успех је готово загарантован. Слаба је, или готово никаква, могућност избегавања ове врсте кандидата у демократији. Најбољи доказ за ове тврдње је парламент у Србији у којем није забележено да је неко од посланика за свој рад одговарао пред државним органима. У систему без одговорности злоупотребе свих врста, а нарочито финансијске, не само да су могуће већ су на неки начин и прејудициране.⁴⁷

⁴⁷„Ако данас постоје проблеми демократије, можемо их рећи једино са више демократије”Овај стари цитат једног америчког политичара сажео описује општеприхваћени поглед на демократски политички систем. Лјуди су данас у већини сагласни да у демократији има проблема – неки čak мисле да су многе парламентарне демократије запада, укључујући и америчку, на ивици распада – али не могу да замисле алтернативу. Стога,

Осим тога, појединац се може слагати са изабраним представником око једне ствари, али око друге не. Када представник готово свакодневно доноси одлуке у власти, мишљење појединца око друге ствари са којом се не слаже неће се чути. Тако је онда и могуће, да се често нешто око чега се већина гласача слаже (нпр. око озбиљне ревизије приватизације) у политици никада не спроведе. Једини механизам који је у парламентарним, односно представничким демократијама, у примени за превазилажење овог проблема је јавна расправа за сваки законски предлог. Међутим, из парламентарне праксе готово свих парламената, многи закони, и поред постојања обавезујућих норми у пословницима о раду дотичних парламената, се доносе по скраћеном поступку, супротно наведеним нормама и препорукама различитих међународних тела. На тај начин се заобилазе све могућности да се чује мишљење грађана односно бирача.

У погледу демократских избора и трошкова демократије, често се тврди а вероватно је и тачно у неким случајевима, да су грађани пост-комунистичких држава применили западне демократске моделе на површан начин, и да никада нису у потпуности прихватили установљене праксе, односно норме Запада, које стога сада, код њих лоше функционишу. Пример је повећана картелизација традиционалних политичких партија или нарушена репрезентативна функција парламената у неким новим демократијама. „Међутим, пошто су Источноевропљани мање везани за традиционалне демократске институције, они могу бити у доброј позицији да прихвате демократске иновације и експерименте.”⁴⁸ Поставља се питање: Како проценити демократски прогрес или пад? Појам демократије је, као и сви велики концепти у друштвеним наукама, попут класе, државе или нације нејасан и подложен дискусији. У случају централне и југо-источне Европе, став који је изнет у овој дисертацији је да је основно питање: Да ли „млада” демократија аутоматски постаје „стара” после одређеног броја слободних и фер избора? Уколико то није случај, шта су предуслови за формирање једне утврђене или консолидоване демократије? Колико година реформи је потребно да би бивше комунистичке земље постале

mnogi teoretičari zagovaraju da je jedini lek s kojim se može pokušati, zaista, više demokratije.”Frenk Karste, Karel Bekman, *Demokratija – mit i stvarnost*, Global book, Нови Сад 2013, стр.13.

⁴⁸Žak Rupnik, Jan Zjelonka „Stanje demokratije 20 godina kasnije: domaći i spoljni faktori”, *Institut za javnu politiku*, Podgorica 2015, стр.7.

„нормалне”, уместо да буду само пост-комунистичке? У том смислу су, на пример, савремена шпанска или италијанска демократија ретко кад означене као пост-фашистичке. Очигледно је да није лако пролазити кроз овај „лабиринт” дефиниција и проценити демократски прогрес и пад а тиме и капацитет избора и владе. Међутим, довођење дефиниција и процена „у ред”, важно је јер данас многе одлуке везане за пословне инвестиције или дипломатске преговоре зависе од њих. Јавно мњење у појединим државама је такође под утицајем процена датих од стране водећих међународних институција, стручне јавности и истраживачких центара. Изнад свега, или као предуслов демократским изборима и влади, односно оквирним трошковима демократије у целини, је дефинисање партијског система у некој држави, што је пре свега дуготрајан и мучан процес. Већ класичан зборник Липсета и Рокана, спомиње десетлећа неопходна како би странке сазреле, а са њима и страначко устројство. Да би се странке уопште учврстиле неопходно је да бар четири пута успешно учествују на државним изборима – што је критеријум Пшековског. То, у стабилним политичким условима, износи око шеснаест година. Тек након тог периода, може започети поступак дубље вишестраначке социјализације.

1.3. Утицај новца на политику - „политички новац”

Један од највећих проблема у функционисању партија, појавио се у сусрету са новцем, обзиром на нека његова негативна својства, која се последично одражавају и на партије. Опште је позната чињеница да без новца нема развијеног функционисања странака а без њих развијене демократије. У вези с наведеним, поставио се као императив задатак да се, колико је то могуће, спрече негативне могућности које новац носи сам по себи, применом одређених мера. За њихово испуњење, као претходно питање, наметнуло се сазнање порекла тог новца и узрочно-последично могућности контроле трошења у политици. Решење за наведено испуњење је транспарентност, јер је готово сигурно да, уколико нема транспарентности ни у једном ни у другом сегменту, онда новац уместо позитивне улоге у развоју активности политичких странака има негативну улогу.

Као што је већ истакнуто, у демократији је држава јавна ствар – *res publica*, а захтев контролабилности нужно води до грађана, који су у демократији једино

легитимно политичко извориште и носитељ суверенитета. Из истог разлога се чини логичним да новац за финансирање политичких странака барем делом треба давати и у облику јавних средстава. Јасна правила финансирања потребна су пре свега да би се раскинула сумња о могућностима да се донације претворе у инвестиције, односно пракса да политика постане „чист” бизнис. У транзиционом друштву какво је не само савремена Србија, људи са на сумњив начин стеченим богатством су врло брзо уочили какав утицај новцем могу имати на политику, конкретно на политичке странке, и почели су га интензивно за те сврхе и користити. У том смислу, велики износи новца, већи од оних које би партије могле добити из јавних извора, а који су све више потребни односно наметнути, пре свега за савремену изборну утакмицу партија али и за њихов редован рад, могу се обезбедити само из приватних извора финансирања. На тај начин се у обезбеђивању финансијских средстава, искључују новчана средства из државног буџета, и то је приступ који преовладава у државама стабилне демократије као што су: Велика Британија, Швајцарска, САД, Јапан, и Холандија (до 1999. године). Приватни извори прихода, најчешће обухватају (пored уобичајених, као што су нпр. чланарине) и донације од привредних корпорација и зараду стечену пословањем партијских предузећа.⁴⁹ Став да је функционисање демократије кроз партије угрожено ако циркулација новца између партија и других друштвених актера није нормативно целовито или барем што потпуније регулисана, коначно је преовладао крајем XX века у скоро свим државама стабилне демократије. Пре тога је преовладало „наивно” гледиште у правној и политичкој теорији, да потреба за увидом у финансијско пословање партија, произлази првенствено из обичне људске радозналости. На овај начин, посредно, није била признавана суштинска улога новца у политици и стога је начело приватности имало предност

⁴⁹Дугогодишње избегавање партија да приме новчану помоћ од државе, настало је првенствено из њиховог страха од ње, односно засновано је на ставу да би оне на тај начин биле доведене у положај зависности, чиме би изгубиле могућност вршења својих примарних функција. Овај став је по нашем мишљењу, партије одвео у другу крајност и оне су постајале зависне од приватних донатора и њиховог новца, мада им је са друге стране омогућио и мањи увид јавности у финансијске токове.

у односу на начело транспарентности, јер су партије сматране делом приватне сфере.⁵⁰

Услед наведених проблема партија у сусрету са новцем, стоји чињеница да демократија у постмодерни оставља превише простора за маневрисање капиталом који је од државног интереса. „Улога новца у политици један је од најзначајнијих феномена политичке сцене данашњице. Развојем демократије и демократских стандарда, токови новца у политици постају све транспарентнији.”⁵¹ Закључак који се намеће је да демократија има своју цену која може бити изражена и у новцу, што последично узрокује и утицај новца на политику који може бити и негативан на више начина, првенствено кроз корупцију, затим институционализовања могућности одређене неправичности у изборном процесу услед неједнаких изборних шанси условљених и количином новца којом располажу различити претенденти на власт, у првом реду политичке партије. Тај негативан утицај се огледа и кроз извесне финансијске препреке за кандидатуру „нових играча“. Многи аутори сматрају да се новцем у политици све може купити и да је он у бити основно мерило политичке моћи. При томе није одлучујуће да политичке странке поседују новац, већ је важно са колико новца располажу „у датом тренутку“ на индиректан начин односно са колико новца располажу појединци и групе које подржавају њихову политику. Једино на овај начин могуће је доћи до утврђивања тачне цене сваке конкретне политичке моћи, исказане кроз новац. „Политика је таква област људског деловања у којој је могуће извршити профитабилну конверзију различитих људских капитала-економског, социјалног, културног и политичког, односно посредством политичког утицаја умножити приватно богатство, друштвени углед, престиж ...”⁵² Одроз наведене одлике новца управо су тајкуни и то нарочито преко политичких партија у транзиционим друштвима, обзиром да их нико не бира, већ их саме партије доводе својом победом на изборима. Такјуни, у времену које следи, опстају и у економији и

⁵⁰ Државном регулацијом партијских финансија, оне од на неки начин приватних удружења из приватне сфере, постају полујавни субјекти који су упоредиви са јавним службама, као што су снабдевачи енергентима нпр., које могу бити у рукама приватних компанија али чије је пословање најчешће регулисала држава, као опште добро.

⁵¹ Дијана Вукомановић, „Финансирање политичких партија – демократски стандарди у свету и Србији“, у: Живојин Ђурић (ур.), *Српска политичка мисао*, бр.1-4, Институт за политичке студије, Београд 2004, стр.175.

⁵² *Ibid.*, 176

политици дуже од партија и које, након неког времена изгубе изборе, обзиром да они представљају стварне креаторе политичког система. То је могуће путем државе, легализоване разменљивости политичког и економског капитала, а посредством новца. Отуда, грађани у Србији не могу бирати политике које ће партије водити, односно тајкуне чије ће интересе оне репрезентовати а који су брижљиво камуфлирани, „наводним” општим интересима.⁵³

Данас је преовлађујући став у упоредној теорији, да старт политичке трке, која чини срж политичког живота једног друштва, треба бити равноправан. Стога њени учесници морају бити финансирани делом из приватних а делом и из јавних извора, управо да би се спречили најнегативнији ефекти (новца) у сваком од ових извора појединачно. При томе, критеријуми расподеле новца, морају се пре свега руководити онемогућавањем богаћења и стицања било које врсте привилегија (непосредног или посредног) од стране физичких или правних лица, као учесника у изборном или касније у процесу вршења власти. Ови ставови су спорије прихваћени у англосаксонским државама, али ту се не може говорити о чврстом правилу, “... што потврђују Шведска, Данска и Ирска, које су руководећи се принципом слободе организовања, само делимично законима регулисале финансијско пословање партија”⁵⁴, иако је ЕУ у том погледу донела много конзистентније прописе чија чланица је, истина, само Данска. При томе, не би се требало заваравати чињеницом, да ако нека партија или кандидат имају више сопственог новца или га могу добити од капиталиста (тајкуна), којима је прихватљив њихов програм, да ће самим тим нужно победити на изборима, односно то не значи сигурно освајање власти већ значи да ће те партије или кандидати имати реалне шансе за победу. Из тог разлога, сам проблем финансирања политичких партија односно питање односа новца и политике, своди се на два претходна питања. Прво: Да ли је уопште потребно постојање правне регулативе овог односа (новац-политика)? и друго: Да ли је потребно

⁵³Овај проблем је присутан, наравно у мањој мери и у стабилним демократијама, јер једноставно демократија као што смо истакли, нема добро решење у директном сусрету са новцем односно нема ефикасан лек за корупцију коју он изазива. Једну од брана, могла би представљати идеологија, односно јачина партијског утицаја „не би смела” бити само у директној вези са њиховом финансијском снагом, већ пре свега са идеологијом коју заступају односно програмом за који се залажу.

⁵⁴Vladimir Goati, *Političke partije i partijski sistemi*, Fakultet političkih nauka Univerziteta Crne Gore, Podgorica 2008, str.209.

финансирати политичке партије из јавних средстава? Одговори на ова два питања су повезани, тако што аргументација у прилог позитивног одговора на прво питање делом може послужити као аргументација у прилог давања позитивног одговора на друго питање”.⁵⁵ При томе је важно нагласити, да се у позадини политичке а посебно изборне борбе, за партије налази највећи могући улог а то је позиција власти. Партијски буџети, њихова приходна и расходна страна, зато су један од парадигматичних примера политичких феномена, чија је теоријска и емпиријска анализа далеко испод њиховог практичног значаја. Такво је стање и данас.

Имајући у виду значај који новац има за рад, деловање и независност политичких странака, као и да се у самим странкама често говори о „страначком или партијском новцу”, при чему се истиче његова посебност у политичким „надметањима”, односно начин на који се користи (тајност, легално трошење нелегалног новца), може се оправдано поставити питање: Да ли новац у политици има неку посебну димензију или функцију која није позната у економској теорији? Ако је новац фактор успеха он исто тако може бити истовремено и фактор неуспеха политичких партија, с друге стране.⁵⁶

Колико кошта политика, са чијим средствима се води и шта доноси политичарима? То су питања која треба да изазову стални интерес оних који су непружањем одговора на иста трајно погођени, а то су пре свих и једино грађани. Стога свака власт, у покушају мање-више избегава давање наведених одговора и сама повремено, али континуирано, врши пласирање сензационалистичких афера, са циљем да код јавности произведе ефекат засићена (јер све те афере плански личе једна на другу), и на тај начин потпуно отупи „оштрицу” евентуалног народног (грађанског) незадовољства прихватањем као неминовности и непромењивости наведеног (у основи коруптивног) стања ствари.

⁵⁵ Зорица Радовић, „Финансирање политичких партија“у: Владимир Јовановић (ур.), *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд 1991, стр. 23.

⁵⁶ Да би се дубље истражио утицај новца у политици, потребно је сагледати и дати одговоре на нека „суштинска” питања, а пре свега у каквом све облику новац учествује у стварању политичке воље, затим којим се путевима претвара у политичку силу и које видљиве и невидљиве везе постоје, између привредних и политичких снага у држави? При томе, неопходно је бити свестан чињенице да такве везе постоје и у западним демократијама али да се сматрају нечим „природним”, што је и по нашем мишљењу, само по себи разумљиво и сасвим прихватљиво.

Потребно је јасно разграничити питање финансијске активности политичких партија од њихове правне природе. Политичка активност, изражена кроз деловање политичких партија и проблем њене финансијске подлоге, је питање које све више постаје предметом правне регулативе, пре свега земаља западне демократије. Већина ових земаља, уопште и не поседује у свом позитивном праву норме које би регулисале право политичког удруживања (правни статус), јер се ово право темељи на општем праву грађана на слободно удруживање и на праву слободног изражавања мишљења. Политичка странка, у смислу нашег закона, је организација грађана слободно и добровољно удружених, основана ради остваривања политичких циљева, демократским обликовањем политичке воље грађана и учешћа на изборима. У погледу правног статуса и почетка рада политичке странке, политичка странка стиче статус правног лица даном уписа у Регистар политичких странака.

Истовремено, неопходно је јасно дефинисати и однос политике и новца, јер „да би се избегла „политика новца”, однос између политике и новца мора бити правом регулисан на начин да новац у политици буде присутан у мери у којој омогућава да сви учесници у политичком животу буду стављени у једнаке услове који ће им омогућити једнаке изборне шансе.”⁵⁷ Процес демократије се значајно успорава, па чак и дезавуише уколико се политика, искључиво у одређеним круговима, схвата као посао односно наставак бизниса. Примера за то схватање има много, а схватање политике односно партије као бизниса код нас је заступао премијер Зоран Ђинђић, а у свету више познатих бизнисмена који су постали политичари правдајући то ставом да капитал запошљава власти да раде, а облик запошљавања зове се избори који, све док се одржавају тако да су такмичарски, представљају рационалну опцију. „*The WallStreet Journal*“ обавештава слично када описује идеје као једину робу на политичком тржишту. Најбоље идеје су оно што се продаје, потрошачи идеја су гласачи, а бирају у својим бирачким кабинама. Широко распрострањена претпоставка гласи да пословни људи могу да донесу политици нарочите вештине, стечене у корпоративној сфери, али применљиве у влади. Међутим, у свом екстремнијем облику, она се своди на

⁵⁷ *Ibid.*, 26.

идеју да је сама политика – напосто – посао”.⁵⁸ Циљ у овом раду је, да се кроз упознавање финансирања политике упозна више него што је пука политичка фасада, која је свакодневно присутна у јавности и истовремено упозори да је улога новца у политици, у најмању руку проблематична. С друге стране, сврха овога рада није оптужити људе којима је политика позив и животна мисија. Циљ није олако, још неком радњом, допринети ионако великој непопуларности политике, поготово на овим просторима, нити умањити углед или поштење политичара. Политика је, када се обавља како би требало, бити један од најодговорнијих и најтежих позива. Треба истаћи да је „Лоша је судбина друштва у којем је политика средство богаћења, а давање новаца у политику начин да се он врати различитим уступцима и повластицама. То је онда кориштење јавног положаја ради приватног добитка: корупција.”⁵⁹ Стога, се може приметити да се питања нижу у круг а одговори нису доступни јер остаје непознато суштинско питање: На који начин се гласови бирача претварају у приватни новац, а понекад и обрнуто?

Ако се следи наведена аналогија, долази се до питања да ли је, и ако јесте добијање гласова на изборима, постало посао као и сваки други? Можда је најбољи начин да се на ово питање одговори, ако се избори посматрају као борба за преузимање најважније друштвене творевине односно државе, за коју је могуће (а што је данас у теорији актуелно), нагласити њен суштински карактер и назвати „Благостање АД”. Благостање АД представља једног гиганта на коленима, упркос томе што има практично монопол на великом броју масовних тржишта, огромну базу корисника (порески обвезници и њихови издржавани чланови породице), од којих већину чине и деоничари (бирачи), а велики број њих добија дивиденде, познате као накнаде (плате запослених у државној управи). Компанија пружа корисницима широк спектар услуга. Она води болнице, школе и огромну мрежу путева. Бави се и безбедношћу, руковођењем у полицији, затворима и оружаним снагама. Такође, има и контролни пакет акција у великом броју других послова,

⁵⁸Najl Ferguson, *Моћ новца*, ЈП Службени гласник, Београд 2012, стр.279.

⁵⁹Josip Kregar, Đorđe Gardašević, Viktor Gotovac. „Novac u politici – Prijedlozi za uređenje pravila o financiranju političkih stranaka i izbornih kampanja”, *Transparency International Hrvatska*, 2003, стр.3.

од универзитета до медијских услуга.⁶⁰ Ако би, на исти начин, посматрали политичке странке уочили би да су то много мањи ентитети од државе, чији је примарни циљ да задобију и задрже контролу над Благостањем АД. Да би то учинила нпр. водећа опозициона странка, она треба да поведе дужу кампању „преузимања”, непрекидно истичући неуспехе садашњег руководства. Циљ ових кампања јесте, да убеди деоничаре (бираче) да на следећем састанку за четири или пет година (општи избори), гласају у корист њихове понуде. Уколико опозициона странка у томе успе, следи њено спајање са Благостањем АД, а резултат овог спајања је замена управног одбора Благостања АД управним одбором опозиције односно формирање нове владе.

2. ПОТРЕБА ЗА ФИНАНСИЈСКИМ СРЕДСТВИМА ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА

Треба истаћи неке опште разлоге који доводе до повећане потребе политичких партија за новцем, што је присутно као општа појава, а не као специфичност неке државе или партијског система. Пре свега, већ дужи временски период се мења карактер политичких партија. Оне од партија чланова све више постају партије изборних кампања. Партије чланова су своју активност заснивале на ангажовању широког круга чланства и привржених симпатизера, а они су истовремено представљали и најважнији извор партијског новца путем чланарина и донација. Међутим, такве партије постепено нестају трансформишући се у партије штабова изборних кампања, у партије које на широј основи функционишу само уочи избора, док је у међуизборном периоду активно само партијско вођство и бројна партијска администрација, која мора да се ангажује и плати да би надоместила рад и одсуство ранијих партијских волонтера.

⁶⁰Проблем са Благостањем АД односно државом је у томе, да узмемо пример Британије – што је сваке године, почев од 1973, имало губитак. Како би компанија (држава) наставила да исплаћује дивиденде (плате), присиљена је да: а) среже капиталне инвестиције; б) подигне цене већине својих услуга; в) наметне повремено замрзавање плата огромном броју својих радника; г) смањи реалну вредност дивиденди и сасвим обустави њихову исплату одређеним групама деоничара; д) повећа централну контролу својих регионалних и локалних огранака. Ако примени неку од ових мера, постају незадовољни сви, и корисници (сви грађани једне државе), и деоничари (сви пунолетни грађани који су истовремено и бирачи) и запослени. Детаљно у *Najl Ferguson, Моć новца*, ЈП Службени гласник, Београд 2012, стр.280.

„Партијска машинерија” (*political machine, party machine*) поново долази „на своје”, овога пута првенствено окренута изборним кампањама, кадровској трговини и прибављању новца. „Нове партије” више коштају а, при томе, нестао им је важан извор прихода (чланарина) уз истовремено повећање трошкова (повећана партијска администрација и повећани трошкови изборних кампања). Друго, повећање трошкова изборних кампања, што је општа појава свуда у свету, такође је допринело повећању потребе за новцем. Оно је пре свега, проузроковано због промењених канала (начина) и процедура комуникације партија са присталицама и јавношћу, услед техничких достигнућа. Уместо некадашње комуникације са чланством, које је придобијено и које у кампањама треба да придобија друге гласаче, данас постоји комуникација руководства партије са медијском масом коју, тек помоћу тих медија, треба привући на страну партије и освојити њихове гласове. Ово је, нарочито у пост-комунистичким државама практично једнократан процес јер, када се једном власт на демократски начин освоји, она се на недемократске начине чува и још више увећава. Норкин (1997.), указује на чињеницу да је проблем финансирања политичких партија добио на значају у последње две деценије. Кључ проблема је у томе што се савремени политички живот и његов циљ своди на победу на изборима и што веома оштро политичко надметање заинтересованих партија доводи до потребе за ангажовањем све већих ресурса. Политичке кампање које су некад биле радно-интензивне, све више постају капитално-интензивне, оријентисане ка медијима, пре свега електронским, па тиме и оним деловима бирачког тела који нису идеолошки опредељени, а партијски живот се, у највећем, своди на обезбеђивање финансија за потребе изборне кампање. Промене су почеле половином 20. века када су, из три основна разлога: масовно увођење директног и општег права гласа, растућа и централна позиција партија у политичком и изборном процесу, и експоненцијални раст трошкова изборних кампања вођених у доминантном електронском медијском окружењу, изнудили опредељење савремених уставотвораца да партије постану уставна категорија. „По правилу, дефинисању улоге – „уставном третману” убрзо је следила законска регулатива којом се прецизније уређује формирање и деловање партија, укључујући и регулисање

изборних трошкова, као и финансирање редовних страначких активности.”⁶¹ С друге стране, богатства појединих привредника, тајкуна у транзиционим државама из окружења (и Србије), досегла су толике размере, да они сада пресудно утичу на формирање влада и међустраничке и унутарстраничке односе у тим државама. Они не могу директно односно јавно да утичу на управљање странкама, али могу управљати променама унутар истих, а све с циљем да би крајњи резултат био утицај на законодавну и извршну власт, при чему би политичке странке директно радиле на изградњи оних законодавних инструмената који одговарају одређеним корпорацијама.

Функције изборних кампања ни у ком случају не смеју у потпуности да апсорбују све функције политичких партија. Међутим, оне свакако апсорбују већину финансијских средстава политичких партија. Колико је та потреба изражена, најбоље се види на примеру Србије у којој су 6. маја 2012. године истовремено одржани председнички, парламентарни, покрајински и локални избори. Како су у Србији истовремено одржани избори на више нивоа, основна одлика парламентарне кампање била је заснивање страначких наступа наискривању привржености (сопственим) председничким кандидатима.⁶²

Како партије у основи више штите приватне интересе појединих финансијера, представљене и удружене кроз моћне интересне групе, то је неопходо створити „обману” да оне делују у интересу већине, и стога је крупним капиталистима исплативије да улажу своја средства у одржавање те обмане, него да ризикују опште незадовољство грађана, па чак и отворене класне сукобе. Из чињенички спорне претпоставке, да у политичком животу новац игра не само важну него одлучујућу улогу и да је у таквим околностима воља грађана од периферног значаја, изводи се закључак да су политички поретци у земљама у

⁶¹ Зоран Стојиљковић, *Партијски систем Србије*, ЈП Службени гласник, Београд, 2006, стр. 80.

⁶² Иако је РТС испунила законску обавезу представљања свих изборних листа и кандидата свакодневним емитовањем специјалних емисија (од 27. априла до 2. маја, у трајању од по три сата), као и емитовањем специјалне предизборне емисије („Реч на реч”), стекао се утисак уједначене представљености само „најважнијих” листа, док су остале представљене као аутсајдерске, чиме је озбиљно нарушен принцип равноправне заступљености. „Тако су три листе (Избор за бољи живот, Покренимо Србију и УРС) добиле 57,86% ударних термина, док су све остале добиле 42,14% времена. Као показатељ може послужити листа Избор за бољи живот која је закупила 155.296 секунди, што је више од збира секунди које су заједно закупили Уједињени региони Србије и коалиција Покренимо Србију. Детаљно у: Емилија Бркић, Бојана Кукобат, „Понашање медија у кампањама за парламентарне изборе у Србији и у Црној Гори 2012. године”, *Редован рад и изборне кампање*, УСАИД/ЦЕСИД, Београд 2014, стр.175.

којима функционише демократија, односно демократске институције, само привидно демократски, а у суштини плутократски. Такав закључак је, премда садржи део истине, ипак претеран јер искуствена евиденција показује да најбогатије партије немају увек највећи изборни утицај. Другим речима, погрешне су тврдње о позитивној линеарној корелацији између новца и власти („што више новца, то више власти”).” Ово потврђује и податак да је, на новембарским изборима 2004. године, за амерички Конгрес, само један од 22 кандидата – милионера успео да освоји мандат. То, такође, потврђује узречицу да „народ, а не долари, гласа.” (Алехандер, 2001, 198).”⁶³ Партијама више нису потребни чланови већ гласачи, мада је чињеница да партије са силазним трендом чланства не остварују узлазни тренд код гласача. Електронски медији, и даље, представљају основни „мамац” за гласаче у изборним тактикама многих партија.

У последњој деценији XX века, могуће је говорити и о појави корпорацијских политичких партија, нарочито у развијеним западним државама. Оне заступају искључиво интересе корпорацијских актера и власника. Између партија овог типа и корпорација, фигурира чврста и нескривена сарадничка спрега. Италијанска десничарска партија „Forza Italia”, можда је најрелевантнији пример корпорацијске партије у Европи, а њен програм обједињује корпорацијске и политичке интересе. Корпорацијске политичке партије карактеристика су, у ствари, за пост-демократске режиме власти у којима све мање влада народ док власт углавном поседују моћни корпорацијски актери. У том смислу, под пост-демократијом се подразумевају политички режими у којима је дошло до негативне еволуције демократског процеса. Они нису системи власти у којима је политика немогућа, већ политички режими у којима је политика ограничена на веома узак круг корпорацијских „могула”. Према томе, у постдемократији највећу политичку моћ више не поседује народ већ мултинационалне корпорације, које су најважнији политички актери у пост-демократским политичким режимима и, поред тога, представљају планетарне економско-политичке институције. У вези са наведеним, важно је констатовати да је улога политичких партија знатно измењена након усвајања (инсталирања) неолибералне доктрине у политици, с којом је процес глобализације ушао у нову фазу. Тако, на пример, политичке

⁶³ Vladimir Goati, *Političke partije i partijskisistemi*, Fakultet političkih nauka Univerziteta Crne Gore, Podgorica 2008, str. 199.

партије и њихови кандидати нису више једини политички представници грађана. Због тога, на пример, асоцијације цивилног друштва имају све важнију улогу у промовисању и заштити (протекцији) грађанских интереса. У неким од поменутих земаља буџетска средства се додељују и партијама које не освоје мандате у парламенту, али које су задобиле одређен број гласова на изборима (нпр. у Бугарској нема цензуса, у Словенији најмање 1% а у Немачкој 0.5% гласова). Кључно питање гласи: Колико су донације повезане са специфичним политичким обавезивањем односно: Колики је утицај донација на креирање јавних политика. На примеру, да је бивши амерички председник Б. Клинтон дао дозволе компанијама које финансирају демократе да извозе опрему високе технологије у Кину, са чак могућим штетним последицама по америчку државну безбедност, распада се наведена аналогија између бизниса и политике.

Везе корпорацијских представника са представницима у влади, могу бити веома важне за фирме које на томе настоје да зараде те, у том циљу, представници фирми постају, на одређено време, страначки саветници док страначки саветници у правилу проналазе посао као лобисти у тим фирмама, односно њихови плаћени консултанти.⁶⁴

Постојање примарног циља код партија, а то је освајање власти, не мора да значи да се партија бори искључиво за остварење тог циља, иако је он за странку најважнији. То онда претпоставља да постоји више приоритетних циљева што одговара великим разликама које постоје између партија, али уопште не оспорава оцену да већина савремених партија у земљама у којима је демократија „једина игра у граду”, стреми што широј изборној подршци, јер је то „кључ” за освајање власти. „Додуше, партије чији примарни циљ није максимализација изборне подршке, него што веће суделовање у власти, имају виши праг толеранције за изборне неуспехе, зато што им често полази за руком да упркос слабијем изборном резултату сачувају положај у владајућој коалицији. Али, те партије су

⁶⁴ С тим у вези, важно је апострофирати да су праксе сарадничког односа између мултинационалних корпорација и државних власти, по својој природи блиске партнерској спрези између мултинационалних корпорација и политичких партија. Међутим, не мора увек да значи да се руководство политичке партије бори искључиво за један циљ, то јест за увећање богатства тајкуна који стоји у позадини „власти” у партији и своје сопствено богаћење. То произилази из чињенице, да је најчешће могуће да партија има више својих циљева који наравно нису истог приоритета.

изузетно „осетљиве” на распад коалиција, јер то угрожава њихов положај у власти и зато за њих тај распад, представља „спољашњи шок.”⁶⁵

С друге стране, коришћење новца од стране партија у изборним надметањима није увек у складу са демократским принципом „један човек – један глас”, јер употреба новца као политичког ресурса уводи *volens-nolens* неједнакост при расподели богатства у политички процес (*Nassmacher*, 2003, стр.5). У актуелном цивилизацијском тренутку, напетост између принципа „један човек – један глас” и неједнаких новчаних могућности партија, свакако је мања у земљама стабилне демократије са снажном средњом класом него у пост-комунистичким државама централне и југоисточне Европе, у којима богатији део популације може, финансијском подршком партији или чак партијама, битно да ојача свој утицај у политичком животу и тако ограничи начело равноправности грађана. Неутемељеност тезе, да више новца обавезно значи ширу изборну подршку убедљиво поткрепљује и анализа јунских председничких избора у Србији 2004. године, у којима је кандидат који је утрошио највише средстава изборио у првом кругу тек четврто место (Гоати, Ненадић и Јовановић, 2004., стр. 111 – 118). „Верујемо да оцена о улози новца у америчким изборима коју је формулисао *Von Weute* (2005., стр. 114) има генералну важност: „У Америци новац има функцију бране на изборима за учеснике, али није довољануслов за победу.”⁶⁶ Другачије речено, постоји веза између количине утрошеног новца и изборног резултата, али она није праволинијска. У почетном стадијуму изборног поступка, може се говорити о чврстој позитивној корелацији између две променљиве, али касније она слаби и на изборни успех партије (кандидата) пресудно утичу други чиниоци као што су: претходна остварења партије и са тим повезан степен кредибилитета у бирачком телу, ширина „изборне клијентеле” чије интересе партија заступа, одабир одговарајуће изборне стратегије, умешност самог кандидата у комуницирању са бирачима и др.

Пораст сложености партијске структуре, који је паралелно праћен процесом повећања аутономије појединих делова те структуре, објективно

⁶⁵ Vladimir Goati, „*Moć partijskog vođe*”, Зоран Лутовац (ур.), *Демократија у политичким странкама Србије*, Фридрих Еберт Штифтунг, Институт друштвених наука, Београд 2006, стр.62.

⁶⁶ Vladimir Goati, *Političke partije i partijski sistemi*, Факултет политичких наука Универзитета Црне Горе, Подгорица 2008, стр.200.

отежава остваривање потпуног увида у токове новца. Ови процеси се одвијају, такође, и услед незадрживог диференцирања партијских функција на основу потребе обављања нових, све сложенијих партијских активности и задатака.⁶⁷

Оно што је сигурно скопчано са количином новца, је чињеница да се политички актер дуже задржава у изборном маркетингу. „У политици и од политике не живи се од данас до сутра, па и изборне кампање могу да имају веће ефекте тек уколико представљају вршне тачке дугорочнијих промотивних активности политичког субјекта. Тек тада оне могу да рачунају не само на дејство ситуационих фактора, већ и на ефекте претходних *инвестиција*.”⁶⁸

2.1. Процена коштања политичке партије

У овом делу рада процењена је цена егзистирања једне политичке партије у Србији, односно утврђени су трошкови једне парламентарне странке која делује на територији читаве земље. Под термином „кошта” подразумевају се финансијски издаци који су неопходни да би странка на делотворан начин обављала своју функцију.

Полазна претпоставка је да су политичке странке кључни актери за успостављање и развој демократског поретка. Да би на адекватан начин обављале своју улогу, странкама су потребна значајна финансијска средства. Обим тих средстава зависи од активности које странке имају, њихове инфраструктуре и од задатака које обављају. У предстојећој процени страначког „трошковника” посматрана су два различита низа података.

Најпре, узети су у обзир подаци који су добијени у разговору специјализованим организацијама цивилног друштва за финансирање партија, са представницима политичких странака и познаваоцима проблематике

⁶⁷Партије образују стога аутономне организације са статусом правног лица, што узрочно има за последицу да се поставља питање: где су, у ствари, „границе” партије? Начелно говорећи те „границе” треба тако повући да обухвате све партијске делове и све нивое организовања, без обзира на њихову евентуално статутно признату аутономију, партијске установе, институте и све друге организације у чијем управљању партијско руководство поседује „контролни пакет акција”. „Партијама је стога у анализи њиховог финансијског пословања неопходно приступити као „холдинг компанији” (*Nassmacher*, 1992, 235) Види детаљније у: Владимир Гоати, *Политичке партије и партијски системи*, Факултет политичких наука Универзитета Црне Горе, Подгорица 2008, стр. 202.

⁶⁸ Зоран Славујевић, *Изборне кампање: Поход на бираче – Случај Србије од 1990. до 2007. године*, Фридрих Еберт Штифтунг, Факултет политичких наука, Институт друштвених наука, Београд 2005, стр.16.

финансирања политичких странака. Обим и висина трошкова „идеалне” странке битно се разликују од података који су добијени за било коју велику парламентарну странку у Србији. Став који је изнесен у овој дисертацији је да, уколико су подаци о трошковима политичких странака блиски овом идеалном моделу, који се посматра као референтна вредност, то говори о квалитету дотичне странке. У супротном, непостојање одређених активности, а самим тим и мањи обим трошкова, не значи да је странка штедљива, већ да напосто не испуњава функцију и делатности које се од ње захтевају у демократском поретку. У том погледу још ни једна странка у Србији није вратила новац који је добила из буџета. Наведена анализа, у обзир је узела пре свих трошкове електронских медија (још увек телевизије у нашим условима), који обезбеђују политичарима могућност да остваре директнији контакт са бирачима него штампани медији. Предност телевизије је и у томе што она обезбеђује међусобно такмичење политичара за пажњу и глас бирача. У већини земаља, телевизијске станице нису непосредно у власништву партија, нити под њиховим јаким утицајем, што је ситуација различита у односу на новине где су, у неким либералним демократијама, најтиражнији листови у власништву партија или имају чврсте везе са њима. Поред тога, телевизијске станице су често у власништву мултинационалних корпорација, па је програмска шема прилагођена само локалном тржишту (скупу држава из региона), али је концепција извештавања иста на глобалном нивоу. Ово доприноси већој објективности пласираних информација него путем штампаних медија који, када је у питању област политике, не функционишу на такав начин.

Друго ограничење се односи на чињеницу да се трошкови странке код овакве анализе у начелу покушавају ограничити на једну календарску годину. Међутим, ово временско ограничење сусреће се са најмање два низа проблема. Пре свега, највећи део активности странка обавља се на недељном, месечном или кварталном нивоу и не постоје значајне флукуације у обиму активности и висини средстава која је неопходна за њих. Стога се прорачун за овакав тип активности своди на просте рачунске операције. Проблем се јавља са активностима код којих постоје значајна одступања. Тако се неке од активности могу десити или неколико пута годишње или једном у неколико година. Тако, ако постоје унутарстраначки

избори на две или четири године, онда половина, односно четвртина тих трошкова потпада под годишњи трошковник странке. Слично је и са другим активностима овог типа. Не мање значајна, иако само као напомена, код анализе трошкова странака, је чињеница да значајан део трошкова странке у Србији не плаћају односно да их плаћају по неупоредиво повољнијим условима од тржишних или да неко други чини то плаћање за њих. Ово је разлика, која чини прекретницу између званичних података које су износили представници странака и података о трошковима до којих се долази на основу параметара, који важе на слободном тржишту. Ако се у процесу прикупљања података за процену коштања странке, ова чињеница узима као полазни репер, истраживачи се суочавају са највећим отпором представника политичких партија односно досадашње искуство говори, да управо према овом начину прикупљања информација странке имају највећи отпор. Важно је нагласити, да потреба за финансијским средствима ипак није на идентичан начин изражена код партија у државама Западне Европе у односу према партијама пост-комунистичких држава Источне Европе. Оцена о перманентној финансијској оскудици важи, још више, за партије пост-комунистичких земаља Централне и Југоисточне Европе јер, поред све скупљег учешћа у изборним кампањама, оне решавају од почетка деведесетих година прошлог века „горостасан” задатак успостављања „капиларне организације” на територији читаве државе, што захтева, између осталог, огромна новчана улагања. „Након прве мирне смене на власти, држава је, у већини пост-комунистичких земаља, почела да обезбеђује из буџета систематску финансијску помоћ партијама, што је ублажило, али не и решило, њихове финансијске проблеме.”⁶⁹

У савременим условима, много је значајнија спољашност производа који се нуди од унутрашњих квалитета, односно идеолошких ставова (вредности) које партија заступа. Преко имица, партије комуницирају са широким кругом бирача. Имиц, нарочито лидера странке, има посредујућу улогу између партија и бирача, изостављајући чланове. Све наведено доводи политички активне партије у финансијску оскудицу. Једна од ретких земаља, у којима партије немају готово уопште финансијских проблема, је Словенија, у којој оне добијају издашну помоћ из буџета, те стога немају ни потребе за чланством. „Лишене економских брига,

⁶⁹Vladimir Goati, *Političke partije i partijski sistemi*, Факултет политичких наука Универзитета Црне Горе, Подгорица 2008, стр.204.

партије су се претвориле у полудржавне организације које представљају државу у друштву, уместо обрнуто.”⁷⁰ Буџетска средства чине 74% прихода словеначких партија у изборној години, а 80% у неизборној.

Фактор који је, пре развоја електронских медија, одлучујуће допринео да се политичари окрену бирачима је свакако ширење бирачког права, односно процеса демократске репрезентације израженог кроз политичку репрезентацију. У данашњим државама, парламент и влада су одговорни много већем проценту од укупне популације становништва у држави, односно политички су заступљени данас, много шири слојеви и групе становништва. Међутим, и поред тога, све присутан је дефицит демократије настао из других узрока, између осталог и због нетранспарентности токова новца у политици, али пре свега због свесности обичног грађанина да својим гласом датим само на изборима, готово ни на који начин не може утицати а камоли променити успостављени поредак надређене власти. Важно је истаћи, да се политичка конкуренција ретко може свести на једну димензију линеарно. То је у већој мери теоријски концепт или конструкт који је лакше операционализовати. Та слојевитост (вишедимензионалност), такође утиче на повећање трошкова у изборним кампањама. „Међутим, у свакој кампањи увек доминира само одређени број питања (policy, issue), која се бар појединачно могу линеарно сагледавати у контексту конкуренције.”⁷¹

У погледу трошкова унутарстраначких активности које странке обављају на општинском нивоу, јавља се и низ трошкова који настају као потреба за извођењем појединих типова активности. У овом оквиру, наведене су следеће активности које би свака странка требало да има, да би на адекватан начин обављала своју улогу у демократском друштву: извођење истраживања јавног мњења, израда анализа, процена, израда секторских програма и израда других страначких докумената. У оквиру ових активности, неопходна су средства која треба да покрију хонораре за стручњаке, институте, агенције итд.

Као посебан сегмент, издваја се потреба за улагањем и помоћ страначким кадровима нарочито у овом случају изражену, кроз „допуну” плата страначких

⁷⁰ Ibid., 205.

⁷¹ Славиша Орловић, *Политиколошки огледи*, ЈП Службени гласник, Београд 2010, стр.127.

кадрова у државној служби (управи) тачније, уколико су државне плате ниске за важне политичке (државне) позиције, странке из својих извора врше допуну њихових примања.

Уколико ипак, претпоставимо да један општински одбор има бар једно квалитетно истраживање јавног мњења годишње, да ради на плановима и програмима развоја општине, да улаже у оспособљавање кадрова, да потпомаже њихов развој, могуће је проценити изузетно високе суме које захтевају такве активности. Процена је да ове активности коштају не мање од 1.000 евра месечно, односно око 12.000 евра годишње.

На питање зашто димензија лево-десно доминира над другим димензијама нарочито у изборним такмичењима, што утиче и на трошкове, поједини аутори (Сартори) одговарају: „Одговорио бих да у свету масовних комуникација, који обележава масовна публика, максимум визуелне једноставности, праћен максималном манипулативношћу чини готово непобедиву комбинацију... Када се бирач суочи са пет или више странака, трошкови информација и дилеме експоненцијално расту, те драстично поједностављивање постаје нужно... односно, што је више странака, то њихово такмичење више тежи ширењу линеарним простором лево-десно“⁷². Оријентацију лево-десно су учинили несигурнијом нови друштвени покрети и промена данашње вредносне оријентације. Свакако, процена трошкова важи под два услова који су већ навени у овом поглављу. Први, да странке плаћају пун износ трошкова које направе, односно да немају попусте или привилегије било које врсте. Други услов је да обављају минимални обим активности да би могле да испуне своју сврху у демократском уређењу. „Укупни трошкови које једна странка има на годишњем нивоу за несметан рад и функционисање износе преко 7.900.000 евра“⁷³. Табела 1. приказује преглед страначких трошкова.

⁷² *Ibid.*, 129.

⁷³ Ђорђе Вуковић, „Процена коштања политичких странака“, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр.104.

Табела 1. Процена страначких трошкова⁷⁴

Годишња потреба	Општина	Регион	Покрајина	Централа	Укупно
Најам простора	6000	6000	12.000	60.000	
Канцеларијски трошкови	6000	6000	12.000	60.000	
Страначке плате	12.000	12.000	24.000	12.0000	
Путни трошкови	3000	3000	6000	3.0000	
Промотивне активности	6.000	6.000	12.000	60.000	
Унутарстраначке активности	12.000	12.000	24.000	12.0000	
Трошак по страначком нивоу	45.000	45.000	90.000	450.000	
Број организационих јединица	150	10	3	1	
Укупно нивои/странка	6750000	450000	270000	450000	7920000

2.2. Услови у којима се врши финансирање политичких партија и појава спорних трошкова

Када се мисли на услове у којима се врши финансирање партија, онда је пре свега присутна већ наведена тајновитост која одликује новчане токове унутар политике што, последично, ствара неповерење јавности према сфери политике и политичарима и погодује стварању „теорија завере”. Да грађани не верују политичарима, када они нпр. тврде да крупан бизнис не утиче на њихове одлуке, или када подносе извештаје о финансијама у којима су изостављене велике донације и позната имена из света бизниса, потврђује и велики број гласача – конвертита у Србији. Чак 30% бирача, према истраживањима маркетиншких агенција, мења политичко опредељење од избора до избора, управо због неповерења у странке.

Финансирање политичких партија је, још увек, прилично тамна област српског политичког живота и зато је неопходно да се спречи уплив новца, који има порекло у сивој економији, у политичке токове, али и да се сведу на минимум или потпуно уклоне границе за прикупљање средстава из легалних извора (постојећи Закон о финансирању политичких активности прихватио је ову концепцију). У САД, у којима су приватне донације најважнији извор новца у кампањама, нарочито за председничке изборе, прилив новца председничким кандидатима је веома добро законски регулисан и веома је транспарентан. У Америци је, иначе, политичка култура таква, да саме компаније често објављују

⁷⁴ *Ibid.*

ком кандидату су дале донацију и колики је њен износ, што представља и додатни вид маркетинга, између осталог.⁷⁵

На пример у Немачкој, услови у којима се врши финансирање политичких партија су такви да средства из буџета добијају и ванпарламентарне странке које освоје бар 0,5% гласова од укупног бирачког тела. У њој су грађани обавезни, да издвајају пола евра месечно од својих прихода за финансирање партија, а приватне донације су стриктно ограничене и износе до једне шестине укупних средстава политичке партије. Јавности су доступна и имена донатора и износи које они уплаћују странкама. Члановима партија обезбеђене су пореске олакшице за прилоге, док компаније могу да дају новац без ограничења али у принципу и без добијања пореских повластица. „Неки показатељи ЦеСид-а, наводе да у развијеним демократијама (мада то варира од земље до земље) отприлике трећина новца партијама стиже из државних извора, а две трећине од приватних финансијера – и све је јавно. А у Србији, према извештајима странака (јер других показатеља нема) 80-90 одсто средстава стиже из државне касе а приватних финансијера готово да и нема.”⁷⁶ Велике донације се примају посредно, тако што финансијери уместо странака плаћају рекламе на телевизијама, закуп билборда, штампање плаката, закуп сала, итд. Не може се знати за скривене финансијере док се не утврди да ли су странке пријавиле све своје расходе па се онда они упореде, са званично објављеним приходима.⁷⁷

У крајњој линији, односи размене између политичких странака и њихових присталица, у мери у којој је свака размена особени купопродајни однос, су одређена „трговина”. Појединац нешто даје (свој глас), да би за узврат нешто добио (могућност остварења својих вредности и/или интереса); странке такође

⁷⁵У погледу услова у којима се врши финансирање партија и евентуална појава спорних трошкова, у Србији у односу на земље развијене демократије, мора се констатовати да постоје значајне разлике. У тим земљама већ у току изборне кампање поставе се сајтови, објаве се спискови донатора, па су и то фактори према којимасе бирачи опредељују, односно заснивају своју одлуку за кога ће гласати. Због тога је изузетно важно да грађани знају ко су финансијери странака, барем у већем делу средстава, да би могли сами проценити да ли је то чист новац који они (велики финансијери) улажу у странке, и да би као бирачи могли проценити који интерес стоји иза тога.

⁷⁶ Биљана Баковић, „Странке у тајном загрљају тајкуна”, *Политика online*, Београд 12.09.2008, доступно на <http://www.politika.rs/sr/clanak/55610/Politika/Stranke-u-tajnom-zagrljaju-tajkuna>

⁷⁷ Политичке партије док се налазе у опозицији, по правилу показују висок ниво моралне одговорности над радњама партија на власти, обећавајући да ће оне бити другачије, а пре свега поштеније. Да су странке ДОС-а на пример у Србији, остале доследне својим (предизборним) обећањима о начину прибављања новца за своје функционисање, данас мишљења смо не би било разлога да се у Србији расправља о овој теми.

нешто дају (обећања или реалну могућност афирмације и реализације одређених вредности) да би нешто друго добиле (гласове на изборима). Може се тврдити и да је реч о тржишним односима и да ту постоји конкуренција и са једне и са друге стране.. Сматра се, да је за рад веће странке у Србији потребно око 10 милиона евра на годишњем нивоу, а претходни закон је лимитирао ову вредност на око два милиона евра, сматрају поједини аутори (Вуковић), што је значило да се за преосталих осам милиона, странка морала снаћи. То сналажење је значило да нису биле плаћане услуге, да је коришћена државна имовина, узиман новац који није био пријављиван, итд. Слична ситуација је и са изборним кампањама за које је озбиљним странкама у Србији, у садашњим околностима, потребно неколико милиона евра (за парламентарне изборе, према процени ЦеСид-а, од три до пет милиона евра, у зависности од броја скупова, плаћених термина, наступа, и сл.), што оне у финансијским извештајима не наводе, јер имају трошкове које им нико не наплаћује (простор који им, рецимо, нека општина уступи, бенефиције за ТВ рекламе, које се другим странкама не омогућују, озвучење, аутобуси, бензин, итд.) али се спонзорима то после враћа кроз, на пример, повлашћено учешће на тендерима. Међутим, ни укидање лимита за донације које је уведено по новом Закону о партијама у Србији, није довело до промене праксе, јер велики донатори и даље не желе да шира јавност зна за њих, и то по више основа. Пре свега због бојазни од репресије носилаца власти ако евентуално сазнају да донатори истовремено финансирају и опозицију (могу да му онемогуће закључивање неких уговора са државом или државним фирмама), страха за личну безбедност, као и зато што ако би се знало који тајкуни и бизнисмени стоје иза неких странака лако би се дошло до података шта су добили у компензацији односно иза којих великих послова они стоје.

Уобичајена логика којом се служе новинари и истраживачи, у одсуству одговарајућих података о изворима партијског новца, прилично је једноставна: партије, евидентно, троше веће количине новца за партијске активности од легално прикупљених, а та разлика мора да се покрије. У нашем друштву „вишак“ новца имају једино тајкуни, те стога партије троше тајкунски новац. Питање је: Шта они добијају као контрауслугу?

Добар пример за наведено су претходни председнички избори у Србији у

којима су председнички кандидати, у првом кругу избора, добили непуних 120.000 евра државног новца. Према ставовима експерата, бар тројици кандидата то није било довољно ни да плате спотове које су емитовали на разним телевизијама. „А одакле су, онда, дошле паре за остало: трошкови изнајмљивања „Арене” на Новом Београду крећу се око 30.000 евра, на „штапске аутобусе” у којима су поједини председнички кандидати обилазили Србију одлази око 15.000 евра, на билборде, када је реч о главним председничким кандидатима, отишло је најмање по 50.000 евра; где су паре за тзв. плаћене термине који су се појављивали на седам од десет телевизија (а имало их је шест од девет кандидата), шта је са трошковима за силне плакате, где су хонорари агенција и људи које су осмишљавали кампању...?”⁷⁸

Евидентно је да, докле год појединац од странке добија (тј. може да добије), само оно што је дефинисано у страначком програму или у некој другој јавној платформи програмског карактера, на пример у изборној кампањи, дотле је могуће говорити о легалности и легитимитету тих односа. За услове у којима се врши финансирање политичких партија, није без значаја ни питање „треће” власти односно судске. Као контратежа законодавној и извршној власти, која би требала да делује у случајевима кршења закона и људских права стоји судска власт. Међутим и у појединим сегментима судске власти, учињен је у Србији, корак ка централизацији и фактички ка зависности од извршне власти. Конкретно, ради се о Уставном суду Републике Србије који има 15 чланова а које по 172. члану Устава њих пет бира Народна скупштина, пет именује председник Републике а пет општа седница Врховног касационог суда Србије. Када једна странка доминира Владом, а посредно и скупштином а при томе располаже и председничким мандатом (што је тренутно случај), јасно је колика је могућност утицаја политичара или прецизније владајуће странке на Уставни суд. Још један проблем представља и судски буџет, односно количина новца намењеног за потребе судске власти. Евентуалним ускраћивањем финансијских средстава, извршна власт има могућност да врши притисак на рад судова и да, уколико је то у интересу политичара на власти, успорава доношење судских пресуда.

⁷⁸ Срећко Михаиловић, „Јавно о тајном. Од чега живе политичке странке?”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр.69.

Са друге стране, порески систем у Србији фаворизује богатије људе тако да они, пропорционално гледано, плаћају мање намете, док су просечни грађани оптерећени високим државним наметима. Солидан део овог новца који се слива у буџет републике Србије, покрива трошкове рада јавних предузећа које контролишу странке преко својих одбора и директора. „На тај начин политичка елита, поред сарадње са великим економским играчима, увећава своје финансијске ресурсе а тиме и своју моћ”.⁷⁹ У оваквом систему највише страда већина односно грађани и тзв. средњи слој, док се један веома мали број људи енормно богати. То доводи до кризе државе и тензија у друштву.⁸⁰

Уопштено гледано, у Србији је успостављена минимална изборна демократија али је њено продубљивање прилично спор и неизвештан процес. Теоријско-методолошки оквир за изучавање, докле се дошло у овим неопходним променама представљају страначки програми и показатељи унутарстраначке демократије. Када се истиче неопходност подизања нивоа политичке културе и образовања сваког члана заједнице, чиме би се успоставио процес стварања грађанина од садашњег поданика, мора се узети у обзир и какво је историјско наслеђе односно систем мишљења у садашњости у том смислу у Србији. Ако би упоредили стање у Србији са САД или државама ЕУ, којима према званичној политици тежимо, у овом погледу би биле очигледне значајне разлике.

На „сцени” два потпуно различита система мишљења и односа према држави, друштву и себи самима. Амерички грађанин је дубоко свестан значаја државе и институција које могу да функционишу само ако редовно и непристрасно приходују кроз порезе. Ако нема фискалних прихода, нема ни свега онога што спада у јавни интерес (образовање, здравство, безбедност, итд.). Код нас је и сам појам јавног интереса недовољно дефинисан и одређен. Зато

⁷⁹ Веран Станчевић, „Србија и борба против корупције”, *Савремена политика и управљање*, доступно на <http://spolu.rs/?p=384> 16. јануар 2013.

⁸⁰ У том смислу је неопходно ради даљњег напретка у овом правцу и ка коначном циљу, а то је пуноправно чланство у ЕУ, да се спроведу промене како у самим партијама тако и у партијском и политичком систему. Пре свега, намеће се као потреба силазак са партијске сцене „очева оснивача” релевантних партија али и успостављања „неписаног правила”, да се након два до три евентуална изборна неуспеха предметне партије, конституише ново руководство на челу са новим лидером. Ово би, можда била неопходна промена пре свих других. У доскорашњој политичкој пракси имали смо појаву „доживотних” лидера, који су остајали на власти у странци без обзира на „хроничне” изборне неуспехе. Неопходна је и промена изборног система, пре свега у смислу персонализације кандидата, која резултира њиховим усмеравањем према вољи и укусу бирача, а не само партијске номенклатуре.

амерички или западно европски грађанин сасвим оправдано сматра да онај ко не плаћа порез не само да избегава свој правични део обавезе према друштву већ и директно угрожава његову (и његове породице) сигурност и лишава и њега и све друге грађане свих права и могућности које спадају под јавни интерес.

Исти став се „преноси” и на политичке партије, које избегавају да се придржавају законских прописа о финансирању њиховог рада и на тај начин свесно, у сферу политике, уводе сиву економију односно „прљави новац”, а преко њега и интересе оних који су до новца дошли на нелегалан и сумњив начин, и који кроз политику покушавају да га не само оперу већ и вишеструко оплоде. Када политичари не би прихватили ову спрегу, политичка корупција би као појава била елиминисана а тиме и многа друга зла у друштву, која су њена последица.

Зато грађанин (западних држава) свесрдно подржава ефикасан рад пореских служби и других контролних тела (Агенције за борбу против корупције и других), сматрајући да, уколико он сам дође до сазнања о неким финансијским злоупотребама и корупцији, има обавезу да таквог несавесног грађанина (политичара) пријави надлежним органима (Закон о заштити узбуњивача). Исто се односи и на политичку странку и њене функционере. Могуће је приметити и да се овај феномен (финансијских злоупотреба) сагледава као морални преступ. Ова морална основа и укупна структура међусобно великог броја повезаних (испреплетаних) сегмената као што су дужност, институције, стабилност, закони, нација, итд., доводи до свеукупног подизања нивоа интегритета и партија и друштва у целини, и то је управо оно што недостаје у Србији.

На Западу се држава и нација, а преко њих и политичке партије, доживљавају двоструко: с једне стране, то је скуп наслеђених ресурса и одлика којима „сви управљају” и које треба у што бољем стању да оставе својим потомцима, а с друге стране то је сервис, управа која од грађана прикупља одређена средства и употребљава их тако да би свима њима омогућила да што боље обављају своје послове. Ово се уједно сматра и општим циљем, политике па самим тим и политичких партија које се сматрају ресурсима у које су претходне генерације уложиле много и који нове генерације морају да унапређују на адекватан начин. У нашим условима ово се може назвати „домаћинско поступање”, што је већ дуго реткост Србији. Све наведено веома је повезано и са

партијским системом. У овом делу рада упоређени су идеал типске особине снажно и слабо институционалних партијских система (Табела 2.).

Табела 2. Идеалтипске особине снажно и слабо институционализованих партијских система⁸¹

	Снажно институционализовани системи	Слабо институционализовани системи
Стабилност облика међупартијске компетенције	Веома стабилно. Главне партије остају на сцени деценијама. Преливање гласова је ретко.	Велико преливање гласова. Неке партије доживљавају изненадне падове, док друге имају изненадна побољшања изборних резултата.
Укорененост партија у друштву	Партије су снажно укоренење у друштву. Већина грађана дугорочно гласа за исту партију и гласа због партије. Организовани интереси су повезани са партијама.	Партије су слабо укоренење у друштву. Само један мањи део грађана стално гласа за исту партију. Уместо тога, грађани гласају за појединачне кандидате или, уколико гласају партије, мењају ону за коју гласају.
Легитимност партија и избора	Партије и избори имају неоспоран легитимитет. Партије су виђене као неопходна и пожељна демократска институција.	Много грађана и група доводи у питање легитимитет избора и партија. Значајан проценат грађана верује да партије нису пожељне ни неопходне.
Партијска организација	Партије имају значајне материјалне и људске ресурсе. Партијски процеси су веома институционализовани. Лидери партија, иако значајни, не засењују партије.	Партије имају мало ресурса. Оне су креација лидера и лидеру су на располагању. Унутарпартијски процеси нису институционализовани.

Већ на основу овог упоређивања критеријума институционализације, очигледно је да се садашњи партијски систем у Србији не може сматрати ни укоренењим ни стабилним. Површан преглед на збивања пре и после избора 2012. године показује да се систем и даље налази у превирању и консолидацији, што и није неочекивано. Роуз и Маки (према Гоатију, 2004: 186) сматрају да се о институционализацији може говорити тек након четири изборна циклуса. „Уколико изборе бројимо од увођења минималне изборне демократије, тј. од

⁸¹Зоран Стојиљковић, Душан Спасојевић, Теоријско-методолошки оквир за изучавање страначких програма и унутар страначке демократије у Србији, у: Зоран Стојиљковић, Гордана Пилиповић, Душан Спасојевић (ур.), *(Не)демократско редизајнирање политичких партија у Србији*, фондација Konrad Adenauer, Београд 2013, стр.7–8.

парламентарних избора 2001. године, онда би о институционализацији могли да говоримо (судимо) тек након наредних редовних избора (2016)".⁸²

2.3. Унутарпартијски и други односи у политичким партијама и њихов утицај на финансирање

За унутарпартијске односе, нарочито је битна „тема” унутарпартијских избора (кадрирање, кооптирање и непотизам). Концентрисање власти у релативно мало руку, што је једна од основних карактеристика демократије, па тиме и политичких партија, има тенденцију честе злоупотребе. Ти „уски” кругови, упражњена места у својим редовима настоје да попуњавају „кооптирањем”, а не редовним путем који представљају унутарстраначки избори. Чак ако до њих и дође, они су најчешће са једним кандидатом. Ти кругови имају и тенденцију да око себе постављају „зид” преко ког пуштају оне који су им по вољи и то онда када одлуче да круг прошире или затворе. Међу вођством при избору кандидата, основни критеријум који долази до изражаја је непотизам. Наведено утиче на финансирање партије и даје му нетранспарентна обележја. При томе, посебно на тајновитост токова новца, утиче чињеница да у партијама по правилу само два до три човека, имају увид у партијске финансије.

Једина снажнија партија у Србији, која је имала у својим почецима облик колективног руковођења била је ДС. Без изразитог лидера, вођство ДС-а првих година вишестраначја одговара типу колективног вођства. У том случају стварни извори финансирања познати су ширем броју људи, у најмањем случају целокупном колективном вођству. Међутим, ова посебност идентитета ДС-а суочиће странку са озбиљним проблемима већ у првој изборној кампањи 1990. године, будући да се у процесу стварања имица (*image-building*) новоформиране партије публика лакше идентификује са личношћу, него са апстрактним идејама (Shaughnessu, 1990: 63). С обзиром на чињеницу, да су се данас скоро све партије трансформисале у идеолошки много мање „чисте”, оне сада виде компетенцију, а не идеологију, као кључ за изборни успех, док је тежња за позицијама постала значајнија од настојања да се води конзистентна политика.⁸³

⁸²*Ibid.*

⁸³ Ово је одлучујуће допринело и повећању трошкова изборних кампања, односно јачању улоге маркетинга у њима, а самим тим и ангажовању тимова професионалаца којима странке сматрамо,

Недостатак идеологије, и друге наведене тенденције, узрочно су допринеле и смањењу институционализације партија а то је, као последицу, произвело и појаву посланичких „трансфера” односно партијске афилијације посланика, што је у доскорашњој политичкој пракси у Србији била опште присутна тенденција. Поред наведеног, посланички трансфери се, по правилу, мање манифестују у пропорционалним него у већинским изборним системима. У пропорционалним системима, најчешће су на снази „затворене листе” код којих је предлагач – политичка партија обавезна да додељује мандате према редоследу предложених кандидата на листи. Поред тога, ређе се примењују „полуотворене листе” (бирач може да мења редослед кандидата) и „отворене листе” (Луксембург, Швајцарска), које омогућују бирачима да заокружују кандидате са различитих листа.

Уместо наведене три познате врсте листа, у Србији је прихваћен недемократски систем додељивања мандата, који у ужем обиму функционише и у Црној Гори (ЦГ), односно четврта врста (бизарна „новина”), где подносилац листе додељује све посланике независно од њиховог редоследа кандидата на изборној листи. У ЦГ је подносилац листе ипак ограничен у додељивању, јер се прва половина посланичких мандата са листе распоређује према положају на листи а другу половину распоређује подносилац. У оба случаја, одређивање носилаца мандата, догађа се после објављивања резултата избора.⁸⁴

Овакав изборни систем представља пример „накарадне иновације” и функционише само у Србији и уз наведену разлику у Црној Гори. Такав систем може се сврстати у посредне пропорционалне системе (Гоати, 2004., стр. 252) јер у овом случају „трећа личност” интервенише између гласања бирача и стицања мандата. У случају Србије „трећу личност” чине партијска руководства која после завршеног гласања врше, уместо бирача, коначан одабир посланика, што представља грубо кршење фундаменталних демократских принципа и вредности.

покушавају да замаскирају „суштину” пред јавношћу, односно чињеницу да у данашње време практично и не поседују идеологију. Освајање „власти зарад саме власти”, постао је мото страначког руководства на уштрб вођења политике, односно заступања неких општих односно јавних интереса. Како су се странке помериле из свог идеолошког упоришта, то померање само по себи захтевало је значајне трошкове. Странке, самим тим, нису више остале везане за одређене делове бирачког спектра, већ се по њему крећу слободније ради што свеобухватнијег привлачења гласова.

⁸⁴Овде је реч о решењу које укида у целини (или делимично ЦГ) везу између воље грађана и посланика, јер грађанин, дајући глас за одређену листу, не зна унапред редослед по којем ће мандати бити расподељени, нити принципе на основу којих ће то бити учињено. Ово онда оставља „изузетну” могућност за коруптивни утицај новца.

Посланичка дисциплина је такође врло битно питање које се тиче унутарпартијских односа и једнообразног гласања. У Србији је, после „дуге борбе”, коначно прихваћен институт слободног мандата. Слободан мандат није савршена институција јер носи проблеме и изазове са којима политички поредак мора да рачуна, као што су пружање прилике богатим појединцима да финансијски стимулишу посланичке трансфере и тако мењају однос снага у парламенту и, најзад, омогућавање посланицима да, у току мандата, прелазе у партије које на изборима нису ушле у парламент или на њима нису ни учествовале па чак и да формирају своје посланичке клубове, што отвара простор „неизборној парламентаризацији” (Касаповић, 2003., стр. 242).

Изнета оцена односи се на парламентарни систем, док председнички систем може да функционише и без једнообразног гласања; у ситуацијама када, на пример, председник САД-а долази из партије која нема већину у Конгресу и/или Сенату, спремност посланика да не гласају према партијској афилијацији омогућава изгласавање закона. У овом случају се ради о индивидуалистичком понашању посланика у гласању у САД. Можда најбитније средство за држање посланика „у дисциплини” од стране партије јесте партијска благајна, односно финансирање изборне кампање. Такође, партијске вође одлучују о подели ресора (портфеља) у влади, амбасадорским местима и слично. Имајући наведено у виду, неки политички лидери виде сопствену партију и као привредно предузеће. Битно је уочити да су не само вође, већ и чиновници за партију везани, како идеалистичким, тако и материјалним мотивима. Михелс каже да „финансијска оvisност о партији, то јест о вођама који у њој заступају већину, стеже у многоструком погледу гвоздени оков око организације”.⁸⁵

Све наведено доводи и до персонализација политике, која представља идентификацију одређене политике са одређеним политичарем, односно довођење у блиску везу одређеног политичког програма или акције са њим у вези, за једну или више одређених личности као његових носилаца односно идеолога и организатора. Персонализација политике, превасходно се заснива на томе што политичка збивања увек „морају” да имају своје „кривце” и своје „жртве”. Због тога је персонализација политике прастаро начело пропаганде, будући да приче о

⁸⁵ Славиша Орловић, *Политичке партије и моћ*, Југословенско удружење за политичке науке и Чигоја штампа, Београд 2002, стр. 188.

политичким борбама увек најпре доносе имена конкретних личности као њихових актера, а тек понекад и назнаку друштвених група које стоје иза њих, а у савременим условима готово никада, и основа идеологије која би требала да буде „иза свега”. За теоријско-методолошки оквир, унутар страначке демократије важно је истаћи да у, погледу стварног значаја у партијској власти, треба јасно разликовати формално, изабрано руководство од његовог, често утицајнијег, неформалног (неизабраног) дела који чини партијску сиву еминенцију. Њега најчешће сачињавају саветници, кључни финансијери, пријатељи и чланови породице, односно најближе вођино окружење састављено од људи који су од његовог посебног поверења и знатног утицаја на његове одлуке.

С друге стране „и формално и мање-више неформално руководство, односно владајућу страначку коалицију (Panebianco) од профила чланства дели њихово готово искључиво регрутовање из круга „академичара” – људи са факултетском дипломом, чак оних са елитним образовањем који долазе са „Oxbridga“. То је још један основ надпропорционалног утицаја и ауторитета руководећег састава”.⁸⁶ Значи да партијама све више окренутим мас-медијима, више и није потребно активно и критично чланство, већ дисциплиноване присталице и гласачи. Отуда произилази и наведена незаинтересованост за партије, јер се увиђа да су она затворени системи који између себе функционишу по принципу спојених судова. Међутим, главни проблем остаје: Шта значи политичка странка „изнутра”? „Изнутра” значи првенствено изузетан напор солидарности везан за један идеал, за један програм. Дакле, лични проблем, осетљивости и незадовољство морају се потчинити солидарности. Не треба никако заборавити да политичка странка није нека идеализована заједница исто као што ни друштво није савршено. У политичкој странци има разноликих људи са разноврсним талентима (једни добро говоре, други убеђују појединце, трећи пишу, четврти скупљају финансијска средства), и сви би требало да буду у односима међусобног уважавања и равноправности у пружању политичкој странци односно идеји коју она промовише најбољег „дела” од себе, што

⁸⁶Зоран Стојиљковић, Душан Спасојевић, Теоријско-методолошки оквир за изучавање страначких програма и унутар страначке демократије у Србији, у: Зоран Стојиљковић, Гордана Пилиповић, Душан Спасојевић (ур.), *(Не)демократско редизајнирање политичких партија у Србији*, фондација Konrad Adenauer, Београд 2013, стр.18.

представља идеал појма политичка странка „изнутра”. Ако партије не располажу овим унутрашњим квалитетима, оне престају да буду посредник између цивилног друштва и државе, већ постају апсорбоване од државе (Катз, Маир, 1990:15) односно постају полудржавне агенције са елитама које повезује заједнички интерес. Свакако да, на унутар партијске односе, утиче и карактер представничког тела коме оне теже. Наведена криза парламентаризма, односно представничког тела, захватила је и парламент у Србији а најочигледније се испољила у појави трговине мандатима. С тим у вези, Уставни суд је оценио да се кроз утврђивање основа за престанак мандата, како је то учињено у оспореним законским одредбама, не може решавати проблем очувања партијске дисциплине, нити питање одржавања странке у политичком и правном животу између два изборна циклуса. Овај исправан став, кој је разрешио наведену „кризу” (барем у том погледу), се заснивао на тумачењу, да би се у супротном, на тај начин, повредиле уставне одредбе које опредељују карактер мандата народних посланика, као и одредбе о политичким слободама и правима грађана.⁸⁷

3. ФИНАНСИЈСКА МОЋ

Развојем политичких партија, повећавали су се и разлози за обезбеђивање финансијских средстава неопходних за њихов рад. Повећавање потребе партија за новцем условили су, између осталог, повећање трошкова изборних кампања, (пре свега ТВ), повећање професионалног административног апарата и разумења природа партијских послова, односно потреба партија да буду присутне у свим сферама друштва, што је захтевало да се оне баве издавањем партијских листова и часописа, вођењем партијских школа и сличним делатностима.

За основну карактеристику финансирања политичких странака Марјановић пише да данас сви јасно видимо како политика постаје трговина и да није

⁸⁷Својство народног посланика стечено на непосредним изборима стога је непроменљиво. Оно не може, по Уставу, бити условљено променом политичког уверења, како на страни посланика, тако ни на страни политичке странке. Политичким странкама се стога, не могу законом дати овлашћења која би за последицу могла имати промену састава Народне скупштине као највишег законодавног органа. Исто тако, ни политички или правни живот странке са чије листе је одређени посланик изабран не може, према Уставу, након избора, имати непосредни утицај на састав Народне скупштине. Другим речима, једино је релевантно стање какво је било на дан избора. Ово је и по нашем мишљењу начелно исправно становиште, јер уноси неопходан елемент правне сигурности како у правни тако и у политички систем.

потребно да се то посебно доказује. Ту трговину је могуће поделити на два начина: 1) трговину појединим сегментима политичке моћи и власти и 2) трговину у којој се новцем купује политичка моћ, што је предмет овог рада. „Оба вида трговине у политици у потпуности су повезана. Када говоре о трговини појединим сегментима политичке моћи и власти, политичари говоре о „давању уступака, о компромисима”, али то је само трговина и то примитивни облик трговине путем трампе, део моћи за део моћи, сегмент власти за сегмент власти”.⁸⁸ Чињеница је да са повећањем количине новца који је доступан политичкој странци, настаје и повећање њене финансијске моћи. Поставља се питање у ком су односу финансијска моћ и моћ као друштвени појам, односно да ли су у узрочно-последичној вези, у оквирима политичке странке. „По дефиницији моћ представља потенцијал, постојање могућности за произвођење неких промена у природи или друштву. Најпростија стратификација друштвене моћи је подјела на индивидуалну и колективну. У овом случају индивидуална представља ресурсе и средства новонасталих богаташа а колективна представља демократски изабране људе, у не ријетком случају који су и куповали гласове”.⁸⁹

Политичке странке, по правилу, показују јасну жељу за поседовањем што већих количина новца, али важно је истаћи да новац има и негативну функцију, јер више новца доприноси слабљењу њихове идеолошке платформе. Овај процес слабљења са растом финансијске моћи странке, делимично је узрокован услед усложњавања мреже финансијера и јачања чиновничко-бирокупатског апарата у самој странци, што узрочно-последично партијско вођство доводи у све зависнији положај од истих, нарочито од финансијера. „У многим странкама углавном лидери располажу финансијама, они их лично прибављају, не у личне сврхе, али без утврђеног и транспарентног трошења страначког буџета. То је довело до стварања „лидерских странака”, што значи да лидер има контролу над финансијама странака, а то на крају резултира „господарењем животним токовима странке”. Оно што је неопходно да странке уведу у праксу је дискутовање о буџету”.⁹⁰

⁸⁸ Синиша Јанковић, „Финансирање политичких странака”, *Правни живот* бр. 10 (2007), стр.865.

⁸⁹ „Политичка корупција”, *Тасно.net*, доступно на <http://tacno.net/novosti/politicka-korupcija-2/27>. јули, 2012.

⁹⁰ Ади Имамовић, „Демократија – роб новца”, *Вошњаци.net*, web magazin доступно на <http://www.bosnjaci.net/prilog.php?pid=46914> 24.септембар. 2012.

Када је моћ у питању, можемо сматрати да је она фактор нелегитимности, који се „храни” слабљењем институција система. Управо ту постоји узрочно-последична веза, јер што моћ више успе да ослаби институције, то је она „моћнија” и обратно, ако су институције са јаким интегритетом, оне ће пре и лакше, „одбити” притиске од стране моћи, а тим ће узрочно моћ још више слабити. Логички, из овог односа произилази да су јаке институције фактор стабилности у друштву а претерана моћ фактор нестабилности. Сем тога, институције су најчешће предвидиве у своме деловању обзиром да се у своме раду придржавају неких правила (унутрашњих и спољних), док је моћ најчешће непредвидива у своме деловању, обзиром да се у своме дејству (раду) не придржава никаквих правила. Моћ је најчешће нелегитимна (није увек), и због тога што се чешће користи у интересу појединца или неколицине њих, а ређе у корист већине или свих. Свака моћ, као што смо истакли, испољава перманентну тежњу да се увећа и ојача, и та тежња је безгранична те, и из тог разлога, моћ избегава свако ограничавање било правним нормама или на било који други начин. Следећа особина моћи је њена нетрпељивост према свакоме ко је ограничава односно према другом извору моћи. Она не подноси конкуренцију јер је „једна и јединствена”. Моћ има две улоге, једна је средство, друга је циљ. Моћ може бити средство, али најчешће представља циљ. Моћ, такође има врло важну особину, а то је тајновитост. Она настоји да буде, што је могуће више тајна (мистична) а што мање јавна и видљива (транспарентна), иако јој се манифестациони облици често разликују. Ово је последица борбе моћи са институцијам система. Ако би та борба била јавна, онда би се моћ претворила у крајњем у револуцију.⁹¹ Можда најдоминантнију особину моћи представља управо жеља (воља) за моћи ради моћи. Та је тежња (жеља) такође безгранична и не може се зауставити њеним стицањем односно досезањем. Моћ се најбоље осећа у политици, у којој је као „у својој кући”. Из тог разлога, систем расподеле моћи

⁹¹Као њена значајна карактеристика је и „урођена противречност”. Моћ тежи да се споља што више шири и запоседа нове просторе, а истовремено изнутра, тежи супротном, да се концентрише у што мање руку, и на крају завршава у рукама једног-најмоћнијег. Тако, долазимо до ситуација да један човек „господари” са милионима других људи и то апсолутно односно до питања живота или смрти. „Споредна” њена особина је да она олакшава појединцу да јој се потчини, односно извесним структурама моћи, ако му пружи „илузију” да сматра да је део ње.

унутар политичке организације (или заједнице) пресудно утиче на њено функционисање и ефикасност.⁹²

У данашње време као што је претходно наведено, све је више доминантан тип странке професионалних политичара. Те странке одликују професионализоване, капитално интезивне, спољне, претежно медијске кампање, опадање значаја страначког чланства, посебно улоге активиста. У готово свим странкама овог типа, као последица утицаја моћи унутар њих, раст утицаја професионализованог језгра прати опадање чланства, као и флукуација и опадајућа партијска идентификација бирачког тела. Истовремено, међутим, позиција и утицај странака нису се смањили. То је управо последица описане карактеристике моћи, тј. „урођене противречности”. Један део објашњења за ову појаву, и то много мањи и мање формалан, налази се у последици да су странке, развојем државног финансирања и јавног фонд раисинга, постале нека врста предузетника са државним осигурањем од ризика (*VonBeume*, 2002: 32). Особина моћи (и власти) је да за њену контролу и ограничавање људи нису заинтересовани са таквом жестином и страшћу којом су руковођени на путу ка њеном освајању. Да је тежња за освајањем слободе (од принуде) или за ограничавањем моћи, била и упола мања од тежње за освајањем моћи, свет би данас вероватно другачије изгледао. Када је ограничавање моћи у питању, увек је добро ослонити се на право и морал. У том смислу, најпре се исцрпљују сва легитимна средства која стоје на располагању, јавна критика и контрола власти, одговорност и сменљивост власти, захтеви за праведном редистрибуцијом моћи (рес публика). Ако су сва наведена средства у одређеном државном систему у ствари само у функцији моћи, онда на крају преостају отпор и разни облици грађанске непослушности. Када су угрожене слободе грађана и опште добро заједнице, грађани имају право на

⁹²Сматрамо да се „извор” моћи, налази у сваком човеку, али је питање да ли ће га конкретни појединац бити свестан а затим знати „активирати”. Ако се то деси, што је релативно ретко, онда ће такав појединац ступити у борбу или савез (зависно од тренутног интереса) са другим појединцима сличним њему, све са тежњом остварења крајњег циља, освајања само за њега једног, крајње односно апсолутне моћи. Такви појединци, стога постају „окупирани” моћу. Они се, јер осећају потребу окупљају, а то се окупљање манифестује кроз партије. Е сад, те се партије између себе разликују, јер се и људи међу собом разликују.

побуну, како каже М. Подунавац: „...када је владавина тиранска, а закони неправични, грађани имају право на побуну против такве власти”⁹³.

Главни проблем практичне политике везано за моћ, односи се на избор метода деловања како би се успоставила законска и етичка ограничења владајућим партијама, да не би могле без контроле да управљају јавним добрима и јавним сектором у целини. Другим речима, то значи ограничити моћ њеним сопственим карактеристикама, јер се другачије она и не може ограничити. Треба познавати коме се моћ супротставља, и тог јачати односно моћ се најбоље ограничава одвајањем власти, партија и привреде, тј. елиминацијом трансферисања једне моћи у другу и интересног повезивања њених различитих облика. Стицање новца од бављења политиком, иако се готово увек јавно одриче или законом забрањује, увек је било а не слажем се да постаје, саставни део политике. У неким пост-комунистичким државама, чак се јавно зна колико кошта једно посланичко место. У државама стабилне демократије, ово су увек тајне. Међутим, финансијска моћ не даје сигурно као резултат, да ће бити изабран кандидат који потроши огроман новац, али му даје извесност да ће исход избора бити „извеснији” у односу на кандидата са мање новца.

Финансијску моћ која је веома „скривена” у политици, можда приближно открива једна од новијих теорија, названа Теорија јавног (рационалног) избора (*public choice*), односно Теорија рационалног избора (*rational choice*) или конституционалној економији, као примени економских метода на политичке појаве, односно као економска анализа доношења политичких одлука. „*Anthony Downs* и *Joseph Shumpeter* веома су утицали на настанак и развој теорије јавног избора. После њих међу утемељивачима ове школе мишљења убрајају се нобеловци: *J. Buchanan* и *G. Stigler*, као и економисти *G. Tullock* и *D. Mueller*, итд”⁹⁴.

За разлику од економског тржишта на којем се тачно зна шта се купује за свој новац, на политичком тржишту производ није јасно прецизиран, ни издиференциран избор јавних средстава, односно, не зна се тачно за шта се конкретно гласачи опредељују својим гласом, и донатор не зна са сигурношћу

⁹³ Славиша Орловић, *Политичке партије и моћ*, Југословенско удружење за политичке науке и Чигоја штампа, Београд 2002, стр. 197.

⁹⁴ *Ibid.*, 166–167.

шта добија за свој новац на политичком тржишту. Некада се за мало новца може добити много а некада за много новца мало. Ово је обележје финансијске моћи која није ништа друго него вид моћи изражен у политици, јер политика не може без новца, па тако и моћ ако жели да буде у политици (политичка) мора да буде и у новцу (финансијска). Тако се долази до суштине појма финансијска моћ.⁹⁵

Однос новца и политике је такав да они представљају „два лица исте медаље” а медаљу представља моћ. У царству финансија налази се финансијска моћ. У њему лежи кључна разлика између политике и бизниса. Можда је најупадљивија особина модерне демократије велики несклад између буџета партија и буџета државе којом оне теже да управљају. Док је овај други буџет током протеклог века имао тенденцију раста у односу на БДП, буџет партија је драматично падао. У претходне две деценије, постао је непорецив раст оперативних трошкова партија. Оне се сада, као што је констатовно у овом раду, све мање ослањају на добровољни рад чланова, а све више на професионалне администраторе и саветнике. То је један од важнијих разлога и за скупље изборне кампање тј. трошкове. Можемо закључити, да је амерички случај у том смислу (драстичних трошкова изборне кампање), нарочито „озлоглашен”, односно поучан. Повећање трошкова изборне кампање, истовремено, по аутоматизму, проузрокује и повећање присуства финансијске моћи у њима (изборима).

⁹⁵За разлику од задуго преовлађујућег (а у политичкој науци још увек доминантног) приступа у анализи политичких појава, који је правио разлику између економског подручја као подручја „разуларених” личних интереса и политичког подручја као сфере „беневоленције” и „алтруизма”, теорија јавног избора је, јасно указала да политички актери нису ништа мање мотивисани личним интересима од економских актера и да на „политичком тржишту” делују исти мотиви као и на „економском тржишту”. Ти мотиви су пре свега лични интереси појединаца да „унапреде сопствени положај”, а да се јавни интерес остварује тек инструментално. Ово је, сматрамо потпуно у складу са чињеницом да је у позадини политичког деловања моћ! Моћ са свим наведеним особинама (карактеристикама), како смо их описали. Види детаљније у: Славиша Орловић, *Политичке партије и моћ*, Југословенско удружење за политичке науке и Чигоја штампа, Београд 2002, стр. 167.

Оно што сматрам врло значајним, је да повећање финансијске моћи доводи до појаве феномена „заробљене” државе. Феномен „отуђене државе”, својствен комунистичким земљама, постепено је, са транзицијом, уступао место феномену „заробљене државе” о коме се до сада мало говорило, а који добрим делом настаје услед финансијске моћи. Моћне приватне фирме плаћају политичаре и високе државне службенике што им омогућава да стварају правила игре (законе и друге прописе) и да прилагођавају себи рад институција. Све то је, неретко, праћено стриктним контролом медија.⁹⁶

Лобирање је такође једна од појава која је везана са финансијском моћи и, превасходно, представља утицај на процес одлучивања, посебно у законодавним телима. Лобирање је реч настала у америчкој политичкој пракси. Долази од енглеске речи *лоби* (*lobby*), која значи ходник, предсобље. Лоби је означавао организацију или групу са заједничким, искључиво материјалним интересима која тежи да утиче на гласање приликом доношења закона и прописа, чланова законодавног тела односно Конгреса. Утицај на законодавце је неформалан, а најчешће се користи ради постизања одговарајућег интереса или спречавања доношења неке мере која није у интересу групе или појединца који лобирају.

Сматра се да се без учешћа лобија, видљивог или невидљивог, ни у једној држави не доносе закони. Лобирање као активност и професија, је озакоњено у једном броју развијених демократских земаља. „Лобирање се у европској традицији тумачи или као притисак интересних група на доносиоце јавних одлука поштеним средствима или као притисак који најчешће завршава коруптивном радњом”.⁹⁷ У нашем ближњем окружењу, Словенија је озаконила лобирање у оквиру Закона о интегритету и спречавању корупције. У складу са тим законом, лобирање је дозвољено само регистрованим лобистима, који истовремено не могу да буду запослени у јавном сектору.

⁹⁶ Партија на власти, међутим, мора да управља огромном корпорацијом, каква је модерна држава. Бирачи се морају убедити да промене своје наклоности, а то се постиже на начин да се успе у томе да се „заведу”, обећањима о будућим побољшањима у управљању Благостањем АД, било у облику виших улагања, нижих цена (порези), бољих услова за запослене, виших дивиденди (накнаде) или неком врстом реструктурисања које ће побољшати делотворност. Међутим, владајућа странка може све то да понуди, одмах; штавише, она има далеко веће ресурсе да спроведе истраживање и пропагира политику.

⁹⁷ Чедомир Чупић, *Речник корупције* (Лобирање), Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ), Београд 2014, стр.27.

Интересне групе и групе за политички утицај су такође, као и лобирање, управо организациони облици, преко којих се финансијска моћ преноси односно остварује (материјализује). Појава интересних група и политичких заједница (*policy community*), готово увек се у нашој јавности оцењује негативно, иако је она одраз плуралистичког друштва и чак је неопходна. Ови облици деловања крње суверенитет парламента и, на штету јавног интереса, промовишу парцијални односно приватни интерес. Парламент мора пре свега да буде „чист” представник народа и да буде отворен у свом раду. То су управо појмови дијаметрално супротни лобирању, интересним групама и групама за политички утицај и начину њиховог деловања, као „експонената” финансијске моћи.

Други део

ВРСТЕ И ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА
ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА

1. ЗНАЧАЈ ПРОБЛЕМА

Финансирање политичких странака, у основи има два модела који имају примену у пракси, а могу да се сретну и у упоредној литератури у којој су детаљно анализирани. Мада постоје и неке варијације, сви они садрже одговоре на питања да ли треба да постоје ограничења у погледу висине средстава које странке имају право да прикупе и потроше, да ли треба да постоје ограничења у погледу извора из којих средстава могу да се прикупљају, као и ограничење у погледу услуга и добара на која могу да се троше.

Неке НВО у Србији (тим Фонда за отворено друштво и Центра за слободне изборе и демократију – ЦеСИД), покушале су да обједине препоруке за унапређење система финансирања политичких странака у Србији, пре свега побољшањем законске регулативе. Препоруке су засноване на истраживањима, подацима и мишљењима који су изнети у процесу јавне расправе која је вођена у Србији и која је резултирала предлагањем концепта финансирања политичких странака, који је покушао да да одговоре на наведена питања.

Важећи концепт финансирања политичких странака у Србији је, по први пут, резултат јавних консултација а, такође, по први пут је овај антикоруптивни оквир проширен сетом пратећих закона. Обзиром на саму природу политичких партија, можда је ипак било неопходно да држава учини одређени напор да се изборни услови и шансе изједначе, односно да и практично, а не само принципијелно, упражњено место у власти буде доступно свим политичким претендентима. Ово је довело до захтева за уједначавајућом, регулативном интервенцијом државе, али и за финансирањем странака и изборних кампања и из јавних, државних а не само искључиво приватних извора.⁹⁸

Различите врсте приватних спонзорстава, биле су уобичајени начин финансирања странака практично до почетка 1960-их година. Први пример јавног финансирања странака забележен је на Костарики 1954. године, затим у

⁹⁸Партија на власти, међутим, мора да управља огромном корпорацијом, каква је модерна држава. Бирачи се морају убедити да промене своје наклоности, а то се постиже на начин да се успе у томе да се „заведу”, обећањима о будућим побољшањима у управљању Благостањем АД, било у облику виших улагања, нижих цена (порези), бољих услова за запослене, виших дивиденди (накнаде) или неком врстом реструктурисања које ће побољшати делотворност. Међутим, владајућа странка може све то да понуди, одмах; штавише, она има далеко веће ресурсе да спроведе истраживање и пропагира политику.

Аргентини 1955. године док је, у Европи, забележен први пут у Немачкој 1959. године.

Донације из државног буџета (прорачуна) постале су, током времена, неизбежан, а у великом броју земаља и најзначајнији извор страначког финансирања (бар) званично. Начелан став који је усвојен, је да се у пракси показује да без донација из државног буџета, углавном није могуће премостити стални јаз између новчаних износа које су грађани, на разне начине, вољни да дају у страначке сврхе, и расхода које својим бројним функцијама стварају странке.

Регулаторни модели финансирања партија и кампања, такође су се добрим делом развили прилагођавајући се конкретним друштвеним околностима, које су карактеристичне за сваку земљу понаособ. Различити регулаторни модели, које креирају политички актери у демократским земљама света, имају за циљ, без обзира да ли је реч о јавном или приватном финансирању партија, да гарантују регуларни проток новца у вршењу институционалних функција партија како би оне биле у могућности да у слободној и правичној политичкој утакмици учествују у политици. „С друге стране, циљ је ових модела да омогуће свим грађанима, правним и физичким лицима да дају свој материјални допринос партији чији су чланови, присталице или симпатизери. Идеално замишљен, циљ регулаторних модела јесте да спречава корупцију политичких актера штитећи једнако и политичаре и грађане од нежељених притисака усмерених на изнуђивање и давање мита у политичке или с политиком повезане сврхе”.⁹⁹

Значај изборних кампања у данашњим условима је велики, мада добрим делом и преувеличан. Друга је ствар што би свакако на бираче требало да остави већи утисак односно „тежину” партијски програм односно идеологија странке и наравно ефекти њеног реализовања (наравно уколико је странка била у прилици за тим) него јефтини маркетиншки трикови. Значај финансирања политичких партија је много занимљива тема за научно истраживање. Прво, веома су важни теоријски закључци до којих научници долазе анализирајући проблем финансирања партија користећи се научним и објективним методама. Друго,

⁹⁹ Дијана Вукомановић, „Финансирање политичких партија – демократски стандарди у свету и Србији“, у: Живојин Ђурић (ур.), *Српска политичка мисао*, бр.1-4, Институт за политичке студије, Београд 2004, стр. 183.

управо ти теоријски закључци имају за циљ да скину сенку са замршених и скривених финансијских токова новца, на основу којих се странке финансирају.¹⁰⁰

Грађани, стога, немају и не могу да имају увид у њихово реално финансијско пословање. Анализу отежава и чињеница да политичке странке, иако требају да буду кључни чинилац у сузбијању политичке корупције, тј. главна полуга која треба да допринесе чишћењу друштва од корупције, заправо то и нису, и то је (на први поглед) парадоксална ситуација. Управо су оне највећи генератор корупције и то посебно политичке корупције. Финансирање политичких странака, уколико се посматра из перспективе новије историје, односно од увођења вишепартизма у Србији, могли би хронолошки бити подељени на два периода. На период од 1991.-2003. године, и на период од 2003. године до данас. Први период је одликовало много правних празнина односно „рупа” у законима, које су омогућавале тадашњим владајућим структурама да остварују велике приходе од друштвених предузећа и анонимних приватних извора. Владајућа партија била је у великој финансијској предности у односу на опозицију која се, у то време, финансирала углавном из дијаспоре, иако је то било законски строго кажњиво. Почетком финансирања странака из буџета у Србији, се може сматрати Закон о учешћу Републике у финансирању политичких организација из 1991. године. Први конкретан Закон о финансирању политичких странака после укидања једнопартизма (1990.), је у Србији изгласан и ступио на снагу 1992. године. Тај закон је предвиђао финансирање политичких странака из јавних и приватних финансијских извора. Финансирање из буџета за изборну кампању 1992. године је обезбеђено у износу од 1500 просечних плата у Србији. Као извори финансирања, у Закону о финансирању политичких странака из 1992. године наводе се: чланарине, прилози, поклони, разне врсте услуга и делатности, док је изричито забрањено финансирање од стране државних органа. Ипак, анонимне донације су биле дозвољене, али ограничене на 3% годишњег прихода

¹⁰⁰ Будући да је улажење у „траг” новцу, којим се политичке странке финансирају готово неоствариво, или мало оствариво, овај покушај научне анализе ће вероватно остати у сфери научног нагађања, имајући у виду „мистериозност” токова новца у савременој политици. У том смислу, значајна је улога научне анализе пре свега самих партија, јер оне функционишу као затворени системи, а и иначе та се „затвореност” још и појачава услед присутне асиметрије информација која је константа партијског деловања.

странке. Све у свему, био је ово закон који је ишао на руку власти која је, на овај начин, за себе обезбедила новац из јавних извора пошто је опозиција бојкотовала изборе. „Веома важан механизам у ограничавању финансирања странака је могућност ускраћивања из буџета давања странци, и тај механизам је поседовао закон из 1992. године.”¹⁰¹

Наредни Закон о финансирању политичких странака у Србији је ступио на снагу 1997. године и садржао је мање-више све што је садржао и закон из 1992. године с тим што је изостала могућност законске санкције у облику ускраћивања финансирања редовног рада странке из јавних извора финансирања, односно буџета. Међутим, оно што је било очигледно је да су и један и други закон били доста, пре свега нормативно, лоше конципирани и да су остављали много места СПС-у и ЈУЛ-у за трансакције у сивој зони, којима су успевали да буду много испред опозиције, пре свега у погледу новчаних средстава којима су стицали огромну предност и на плану страначке инфраструктуре.

Промена закона из 1997. године је уследила 2003. године, а колико је било важно побољшање уређења ове области, показују и изјаве тадашњих представника власти (министра финансија), да је финансирање политичких партија централно питање развоја демократије. Покушај контроле дела или целокупног политичког простора од стране финансијских моћника, појава је и проблем стара колико и сам политички процес. Али у транзиционим друштвима па и у Србији, тај проблем представља много већу опасност него у развијеним друштвима стабилне демократије. Превелики је ризик за младу демократију, да партијске финансије буду у потпуности препуштене суровом тржишту узајамних услуга и тајних договора.

Закон из 2003. године у потпуности је био усклађен са препорукама Савета Европе које су изгласане те године. Ови ставови потврђују колико је битно за један партијски систем да буде уређен квалитетним законом о финансирању партија. Ипак, изгледа да се на крају и поред савременог нормативног антикорупционг оквира, обистинило да политичка сцена у Србији, данас није ништа друго него сурово тржиште и позорница на којој се играју разне улоге и склапају разни закулисни послови.

¹⁰¹ Никола Крстић, „Финансирање политичких странака”, *Аналитика*, доступно на <http://www.diferentia-nis.org/analitika/finansiranje-politickih-stranaka> 8.јули 2011.

Законом о финансирању политичких странака, који је изгласан средином 2003. године, а ступио на снагу 1. јануара 2004. године, било је јасно, први пут у Србији, раздвојено финансирање странака на два нивоа. Прво, дефинисан је начин финансирања политичких странака за време редовних активности, и друго, прецизирано је трошење финансијских средстава за време изборне кампање. И поред тога, што је наведени закон детаљно прецизирао финансирање из јавних и приватних извора, одмах на почетку његове примене поставило се питање, да ли је количина новца која је планирана за финансирање странака реална и довољна, будући да су трошкови странака, како у редовним условима, тако и у изборној кампањи већ тада, били енормни, а износ који је Закон о финансирању странака прописао, није био ни близу реалног стања ствари на терену.¹⁰²

Сви системи политичког финансирања проистичу, као што је указано у претходном делу текста, од приватног финансирања као почетног. Ипак, даљи политички развој је, у другој половини прошлог века, ту заједничку основу претворио у сасвим различите облике финансирања, тако да се данас тај систем, на пример у Немачкој, сасвим разликује од система финансирања у Великој Британији или од система који је у примени у Сједињеним Америчким Државама. Напуштање модела искључивог приватног финансирања није, међутим, донело и нестанак корупционашких скандала везаних уз партијско финансирање. У том смислу, у Великој Британији, која је задржала приватни начин финансирања странака, до скоро готово да и није било скандала везаних за политичке финансије, док је у Немачкој у којој се странке највећим делом финансирају из буџета, појава корупционашких афера врло изражена (прање новца, црни фондови...).

Разлог тога може се тражити у чињеници да у Великој Британији не постоје никакви порески подстицаји, односно смањивање пореске основице за одређену висину новчаних донација странкама. У Немачкој таква могућност

¹⁰² Оваквим превише рестриктивним приступом законодавца, показало се да се практично политичке странке терају у сиву зону финансирања, где ће се у недостатку финансијских средстава окретати приватним изворима финансирања, успешно изводећи правне махинације и вешто заобилазећи Закон о финансирању. Међутим, сматрамо да се овде радило о једној врсти „политичког лицемерја”, јер се исти проблем, додуше у нешто мањем обиму јављају и при примени садашњег Закона о финансирању политичких активности донетог 2011. год, који је „ослобођен” свих рестрикција.

постоји у одређеном обиму и она је главни разлог настанка корупционашких афера. Ако се данас упореде трендови страначког финансирања у Великој Британији и Немачкој, показује се да је у Британији све мање новца који долази од чланарина, а да су главни приватни финансијери странака корпорације па чак и међународне нарочито за конзервативце, а синдикати за лабуристе, и да се не практикују никакве пореске олакшице за приватне донаторе, док у Немачкој све више новца долази од чланарина и државних прихода, а за приватне донације постоје значајне пореске олакшице.

2. ЛЕГАЛНО ФИНАНСИРАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА РЕГУЛИСАНО ЗАКОНСКИМ ПРОПИСИМА

Легално финансирање политичких партија део је ширег проблема, који се, поред изборне политике, односи и на природу и јачину цивилног друштва и његових институција, као и органа власти. Законски прописи који регулишу политичко финансирање партија у земљама у којима су усвојени имају двоструку улогу – с једне стране обезбеђују већу транспарентност извора финансирања, док с друге стране, представљају брану за могуће облике и изворе корупције, и санкционишу евентуалне коруптивне радње. Бројни начини на које политичке партије конкретно могу прикупљати средства за своје активности могу се, у основи, груписати и свести на два извора финансирања или две стратегије за обезбеђење партијских буџета: приватне и јавне изворе финансијских средстава. Модалитет који је најчешће у примени је њихово комбиновање.

Прву, традиционалну групу чине приватни извори финансирања. Најбољи пример ове праксе је Велика Британија, у којој се финансирање партија ослања готово искључиво на приватне изворе. Овакав став заснива се на мишљењу да су политичке партије приватне организације са специфичним правима и широким спектром јавних активности, али са веома доминантним карактером приватности који представља врхунско начело либералне демократије.

Другу, традиционалну групу чине јавни извори финансирања. Најбољи пример такве праксе је Немачка, у којој се финансирање партија већим делом ослања на јавне изворе. Овај приступ базира се на ставу да политичке партије играју кључну улогу у формирању и функционисању политичких институција,

што представља основни разлог за њихово финансирање и из државног буџета.

Који год приступ да се усвоји, нарочито је важно законски обавезати партије и њихове донаторе, који су увек постојећи и присутни јавно или прикривено, да јавно саопштавају податке о изворима и износима средстава усмерених ка партијама, како би јавности била очигледна повезаност политичара са различитим категоријама приватних и корпоративних донатора.

Предмет ових законских прописа су како јавне тако и приватне донације, како новчани тако и неновчани прилози (тзв. ин-кинд контрибуције у виду разних врста робе, техничких средстава, волонтерског рада, огласа, анкета и слично). „Рестрикције се, углавном односе на ограничење висине или извора прилога (нарочито из државних институција или из иностранства)“.¹⁰³

Заговорање финансирања партија и из јавних извора, било је мотивисано и одбраном начела финансијске независности партија, односно оно је требало да буде њихова гаранција према притисцима од стране крупног капитала. „Ипак, истине ради, треба напоменути да се „држава само условно може сматрати независним чиниоцем који утиче на партијски развој, јер саме партије одређују садржај државних одлука, па се зато о државном финансирању партија може говорити као о партијском финансирању различитих активности” (*Mair*, 1997: 144).”¹⁰⁴ Став који износим у раду је да се у Србији, о стварном покушају легализовања партијских финансија може говорити тек од успостављања правног оквира, Законом о финансирању политичких странака (2003.). Ово пре свега јер је по први пут у Србији омогућено стабилно финансирање политичких странака из буџета (на свим нивоима) и, на тај начин, створени су услови за лакше функционисање странака које освајају мандате у представничким органима. Међутим, практични резултати примене овог закона су изостали, пре свега у односу на изборне кампање, чији су стварни трошкови и њихова покривеност били готово једнако нетранспарентни као и до тада. Ова очекивања су, добрим делом, била и ван реалних могућности, обзиром на добро познат став у науци, да

¹⁰³ Дијана Вукомановић, „Финансирање политичких партија – демократски стандарди у свету и Србији“, у: Живојин Ђурић (ур.), *Српска политичка мисао*, бр.1-4, Институт за политичке студије, Београд 2004, стр. 184.

¹⁰⁴ Зоран Стојиљковић, *Партијски систем Србије*, ЈП Службени гласник, Београд, 2006, стр. 84.

се за успешну имплементацију антикоруптивног механизма захтевају године и деценије примене.

Новац и право гласа најважни су извори друштвене моћи. Богати људи користе новац у политици да би заштитили оно што сматрају својим интересом, обзиром да имају мало гласова у режиму демократске владе (демократије). Практично једино легитимно средство за одбрану њихових интереса политичким путем је употреба новца. Велико је теоријско и практично питање, да ли је употреба новца у ове сврхе легална, односно да ли је у складу са начелима демократије. Док се не пронађе адекватно решење, народ ће имати гласове а тајкуни новац. Две групе су у перманентном стању сукоба, јер интереси једних и других не могу паралелно равноправно да егзистирају у друштвеној заједници.¹⁰⁵

Оно што је сигурно је да партије неће добровољно да саопште имена највећих донатора, јер би се тада видело колики је новац у оптицају између њих, и тада би свима било јасно да те странке нису самосталне и од кога зависе у своме раду. Из тог разлога би једино доследна примена постојећих закона и њихова ригорозна контрола, могле довести до евентуалног појављивања у јавности имена скривених донатора.

2.1. Приватно финансирање

Приватни извори финансирања свакако спадају у најстарији вид финансирања. Овај начин финансирања партија посебно је популаран у британској политичкој традицији, а заснива се на два става: 1) да су политичке организације приватног карактера, тако да им је тај начин финансирања и најприкладнији и 2) (може се назвати традиционалним) да су основни извор финансирања партије њени чланови. Док је изворни концепт партије био заснован на што масовнијем чланству, чланарине су представљале основни извор прихода. Важно је истаћи да све партије свој рад нису заснивале на том концепту.¹⁰⁶

¹⁰⁵Партије су ту стога да изврше баланс тих интереса у друштву и држави и то је њихова основна функција, али прикривену функцију представља омогућавање благе предности интересима тајкуна. Партије се у основи појављују као „кочничари” наглих друштвених промена и потреса као и на неки начин заштитници сиромашнијих слојева јер спречавају експлоатацију најширих радничких слојева преко сваке мере. На западу ту улогу од њих делимично су преузели синдикати.

¹⁰⁶Приватно финансирање странака, традиционално је представљало и још увек у значајном броју земаља представља превасходан начин прикупљања средстава за њихово функционисање. Данас је врло кратак списак земаља у којима не постоје различити облици јавног финансирања попут,

Приватно финансирање имало је свој развој од чланарина које су представљале најзначајнији извор прихода у почетку рада партија (исто као и добровољни прилози страначких активиста), али током времена једини обимни извор средстава постаје плутократско финансирање и финансирање од стране политичких институција. Приватно финансирање су кроз партијску историју у знатно већој мери подржавале странке десне од странака леве политичке оријентације. За десничарске странке је новац добијен из приватних извора увек представљао пожељнији облик финансирања од новца добијеног из државног или локалних буџета. То је, укратко, била типична правилност за све страначке системе у демократским земљама. Међутим, и од политичких аналитичара долазиле су оцене које су давале предност таквом начину финансирања. Најзначајнија предност приватног финансирања огледа се у чињеници да такав облик стицања средстава подстиче већу изборну партиципацију страначких активиста. Они се осећају важнијим услед чињенице да су и новчано учествовали у раду странке, што последично проузрокује и њихово веће учешће у редовном раду саме странке, што узрокује ефикаснију организацију и побољшава имиџ странке.

Релевантна политичка анализа мора, међутим, узети у обзир и негативне стране приватног финансирања странака, што може довести до врло великих политичких неједнакости. У друштвима са израженим разликама у приходима, која су у основи веома сиромашна, неколико богатих појединаца може у потпуности контролисати политичку сцену. Осим тога, снажно ослањање на приватно финансирање може довести до корупције. Пословни људи могу давати новац политичким странкама и појединцима уз захтев за противуслугама у законској иницијативи и осигуравању уносних уговора. На крају, проблем приватних донација огледа се и у томе што порекло тог новца, у многим случајевима, није искључиво приватно. Власници корпорација су често стотине и

Велике Британије, Ирске, Холандије, Луксембурга, Малезије или Индије. „Заправо, чак и у овим земљама постоје неки облици, ограничених и селективних, јавних давања попут државне потпоре раду опозиционих парламентарних странака у Великој Британији, како би оне обавиле своју важну функцију критичког коректива и алтернативе странкама на власти. Поред њих, још су САД, Португал и Холандија земље које високо држе заставу доминантног самофинансирања странака (Katz, Maier, 1994: 141)”. Више о томе у: Зоран Стојиљковић, *Партијски систем Србије*, ЈП Службени гласник, Београд, 2006, стр. 92–93.

хиљаде деоничара, који не морају делити политичка гледишта председника управа корпоративних друштва и одобравати њихове одлуке о финансијској подршци појединим странкама. Данас се, из тог разлога, међу стручњацима за политичке финансије, искристализовало мишљење (становиште) да су приватне донације пожељнији извор страначког финансирања, под условом да је реч о малим износима, који долазе од више појединаца. „Додатно, сматра се да такве донације треба да буду законом ограничене. У том случају, приватно финансирање странака сматра се пожељнијим од финансирања из прорачуна јер уклања низ негативних карактеристика прорачунског финансирања”.¹⁰⁷

Истраживања, спроведена у наредном временском периоду, су показала да се удео чланарина у политичким финансијама много више разликује с обзиром на карактеристике држава, него на поједине врсте странака. Ниво организованости чланства у појединим земљама је изразито висок. Дobar пример су Немачка и Аустрија, тако да је и проценат плаћања чланарине у њима изузетно висок, независно (леве или десне) оријентације странака.

У земљама у којима је страначка организација лабавија, као што је случај у САД-у, за све странке страначке чланарине представљају неважан облик финансирања. Новија политиколошка истраживања показала су, независно о претходноф, да уопштено опада удео чланарина у укупним страначким приходима, тако да, сагласно финансијској статистици странака која, додуше, није сасвим упоредива, странке подижу мање од четвртине свог укупног дохотка од чланских доприноса.¹⁰⁸

Поред финансијског ефекта, масовна уплата чланарина и добровољних прилога има, као што је већ наведено, и значајну афективну, интеграцијску и мобилизаторску функцију и значај, што су све елементи важни за политичку борбу, тако да је временом уводе и друге партије. Данас, међутим, чланарине

¹⁰⁷Јосип Крегар, Ђорђе Гардашевић, Виктор Готовац, „Новац у политици – Приједлози за уређење правила о финансирању политичких странака и изборних кампања”, *Transparency International Хрватска*, 2003, стр.11.

¹⁰⁸ „На европском континенту ситуација се разликује од државе до државе. У Шпанији и Француској мање од 2% бирача има чланске карте неке од странака, па су тако и приходи од чланарина доста скромни. Док у Шпанији они не прелазе 5% укупних прихода политичких странака, у Француској је тешко проценити учешће прихода од чланарина у укупним приходима странака с обзиром на недоступност информација о финансирању политичких странака у овој држави”. Зоран Стојиљковић, *Партијски систем Србије*, ЈП Службени гласник, Београд, 2006, стр. 85.

имају превасходно симболичну, и реално веома ограничену, практичну улогу и значај. Остале функције чланарине више немају онолику важност код професионалног типа партије, који данас преовладава. Такође, њен износ значајно осцилује, како у појединим партијама исте земље, тако и између партија различитих земаља које припадају истим (породицама) скупинама партија – програмски блиских партија. У Великој Британији висина појединачне чланарине и укупан приход из овог извора били су, на пример, увек мањи у Конзервативној него у Лабуристичкој партији. Део објашњења за то треба тражити у различитом пореклу двеју партија; прва се од свог настанка ослањала на велике прилоге богатих појединаца, а друга је ту надмоћ настојала да надокнади ослонцем на мале износе које плаћа бројно чланство, као и на финансијску подршку Trade Union-а, као колективних чланова. Њихова новчана помоћ нарочито током изборних година средином XX века достигла је свој врхунац, али је касније износ те помоћи перманентно опадао. „При том, у англосаксонским политичким системима чланарина никада није представљала озбиљан извор прихода политичких странака. Британска Конзервативна партија је 1997. године пријавила да није имала приходе од чланарине, док је Лабуристичка партија исте године пријавила учешће чланарина у укупном приходу странке од једва нешто више од 10% (*Nassmacher, 2003: 36-37*)”.¹⁰⁹

С друге стране, немачки систем представља пример високог учешћа чланарина у финансирању политичких странака, што се у периоду од 1984. до 1999. године креће у просеку од око 30%, без значајних варијација. Екстремни пример представља Холандија у којој учешће чланарина у финансирању политичких странака достиже и до 60% (*Nassmacher, 2003:8*). Важно је истаћи, да се велике разлике у погледу важности чланарине уочавају и између програмски блиских партија различитих земаља. Узећемо опет као пример Лабуристичку партију Велике Британије, чијих је 294.000 чланова крајем осамдесетих година прошлог века уплаћивало око 900.000 фунти (око три фунте по члану), што је чинило око 17% прихода партије. „У истом раздобљу 920.000 чланова њој програмски блиске Социјалдемократске партије Немачке (СДП) дозначавало је у партијску благајну, заједно са доприносом носилаца државних и партијских

¹⁰⁹ Зоран Стојиљковић, *Партијски систем Србије*, ЈП Службени гласник, Београд, 2006, стр. 85.

функција (партијским порезом), око 40 милиона евра, што је чинило 43% укупног партијског прихода (Ware, 1996: 298-299)".¹¹⁰ Чланарина је, пред крај XX века, представљала просечно четвртину прихода политичких партија у земљама стабилне демократије што је, пре свега, представљало одраз тенденције смањивања броја чланова већине западноевропских партија (осим у Немачкој). Можда управо из тог разлога „моћне политичке партије на Западу, којима су доступни издашни државни фондови, још увек инсистирају на обавези плаћања чланарине".¹¹¹ У европским посткомунистичким земљама, чланарина је била први стабилан, премда мали, приход партија основаних у периоду од 1989. до 1990. године, док су претходно владајуће комунистичке партије располагале неупоредиво већим и разноврснијим финансијским ресурсима (непокретна имовина, приходи од закупа и из предузетничких активности, и др.). Важно је истаћи и да концепција нових политичких партија у пост-комунистичким државама од почетка није била да се од чланарина остварују велики приходи.

Други значајни облик приватног финансирања странака, заснован је на плутократском приступу који се базира на прилогу богатих. Плутократија означава, као што је познато, владавину богатих и, у основи, представља недемократски тип легитимације политичке власти. Различити теоретичари елита сматрали су да управо поседовање великих количина новца омогућава богатим људима да надзиру и пресудно утичу на власт, упркос начелу један човек један глас. Пресудни утицај богатих људи може преусмерити поље колективних повластица, односно олакшица (преференција), искључиво у смеру богатих чланова политичке заједнице. Због тога се у страначко и изборно законодавство западних демократија све више уводе одредбе којима се прецизно регулише такав облик финансирања. У плутократском облику финансирања политичких странака хронологија је таква да је крајем 19. и почетком 20. века плутократски облик био на свом врхунцу, посебно у најразвијенијим земљама Великој Британији и САД. Главни извор партијских финансија стога су представљали богати појединци. Период након овога започиње финансирањем странака од стране

¹¹⁰ Владимир Гоати, *Политичке партије и партијски системи*, Факултет политичких наука Универзитета Црне Горе, Подгорица 2008, стр.210

¹¹¹ Дијана Вукомановић, „Финансирање политичких партија – демократски стандарди у свету и Србији“, у: Живојин Ђурић (ур.), *Српска политичка мисао*, бр.1-4, Институт за политичке студије, Београд 2004, стр. 182.

институционалних финансијера у облику синдиката, корпорација и других, што постепено доводи до смањења значаја средстава из плутократских извора. Додатно слабљење таквог начина приходавања партијског новца наступа увођењем државног финансирања партија, током педесетих и шездесетих година прошлог века. Ипак, слабљење плутократског финансирања није линеаран тренд у свету. У полудемократским системима азијских земаља (азијски тигрови) значај изузетно богатих појединаца, у финансирању партија, још је увек пропорцијално велик.¹¹²

Као одговор на поменуте ризике, законодавац настоји да те прилоге учини јавности доступним и предочљивим, забрањујући анонимност и уводећи обавезу њиховог регистровања. Интересантан је податак да су у Србији до 2004. године били дозвољени анонимни прилози, под условом да нису прелазили износ од 3% од укупних средстава странке. Распрострањена је упоредна пракса ограничавања висине појединачних и укупних прихода те врсте, и редуковање круга потенцијалних дародаваца.

Управо као један вид ограничења донација поједине земље захтевају да се средства додељују партијама преко трећег лица. У Великој Британији и Канади се, из тог разлога, новчани прилози партијама или партијским кандидатима на изборима не могу уплаћивати директно већ преко овлашћеног лица (Chief Agent односно Official Agent). У Француској, такође, није дозвољено да се донације дају партијама директно, већ средства морају бити уплаћена преко удружења за финансирање избора или преко финансијских пуномоћника. У оба наведена случаја, новчану трансакцију мора да одобри и одговарајућа јавна агенција, да би се на дозначена средства примениле пореске олакшице. „Висина новчаних поклона је у многим земљама лимитирана. У Француској појединци могу партији поклонити највише 13.000 евра годишње, док је у Италији максимални износ

¹¹²За разлику од наведеног периода педесетих година XX века, данас је након „неолибералних револуција” и „кресања” државе благостања у низу развијених западних демократија, присутна појава низа „нових богаташа”, коју су мере смањења овлашћења државе благостања странкама на власти, почели богато награђивати(враћати) својим приватним новцем. Стога се, на пример у Великој Британији, све више говори о поновном оживљавању плутократског облика финансирања странака (која је онда разлика у односу на Азијске „тигрове” као донаторе) и кандидата. Једна од значајних појава, у овом смислу је да није реткост да партије сарађују са удружењима привредника или синдикатима, што подразумева и одређену њихову финансијску помоћ. Пример овог вида сарадње имамо у Великој Британији (Лабуристичка партија) и Шведској (Социјалдемократска радничка партија Шведске).

донације 18.000 евра. У Шпанији су забрањене донације изнад 6.000 евра, без обзира на то да ли долазе од појединаца или приватних корпорација”.¹¹³ У САД-у, сви прилози који превазилазе одређени, прописани мањи износ морају бити јавно објављени, тако да у законском смислу није могуће да неко донира појединог (одређеног) кандидата, а да се то јавно не забележи.

Развио се, међутим, читав низ техника за изигравање такве законске одредбе: разбијање једне веће донације у низ мањих које није потребно пријавити, позајмљивање новца странкама у облику зајмова, донирање новца посебним личним фондовима политичара, а не партијским буџетима итд.

Поклони (прилози) физичких и правних лица најчешће привредних корпорација, грађанских удружења и синдиката, у највећем броју земаља представљају и даље реално најзначајнији извор прихода за политичке партије, посебно када се ради о покривању трошкова изборних кампања. Овај облик приватног финансирања посебно је значајан и издасан тамо где су поклони странкама изузети, бар до одређеног износа, од плаћања пореза. Он је у великој мери флексибилан и условљен само способношћу страначког руководства у прикупљању средстава. Облици страначког прикупљања средстава (*fund raising*, енгл.), попут прикупљања прилога на вечерама с председничким кандидатима или окупљања дародаваца у председничким клубовима (САД), само су неки од примера досетљивости финансијских менаџера странака и страначких кампања. Друга је ствар што се он, у највећем броју земаља сакрива иза државног финансирања односно донирања из буџета за изборну утакмицу.

Поклон је прилог у нашем важећем закону. Новчана помоћ партијама од појединаца може се сматрати једним обликом партиципације у политичком животу (*Nassmacher*, 2003:6). Најзначајнији извор прихода странака данас, у највећем броју земаља, представљају као што је претходно наведено, поклони физичких и правних лица (привредне корпорације, удружења грађана, и сл.). „Ови приходи највише долазе до изражаја у периоду изборних кампања које, са своје

¹¹³ Владимир Гоати, *Политичке партије и партијски системи*, Факултет политичких наука Универзитета Црне Горе, Подгорица 2008, стр. 215.

стране, генеришу немале трошкове. Донације, као вид финансирања, нарочито су присутне у оним државама у којима су поклони странкама неопорезовани”.¹¹⁴

Један од видова унутарпартијских извора прихода представљају и приходи остварени организовањем страначких приредби, прослава и манифестација, продајом промотивног материјала, сувенира и организовањем аукција, као и приходи од рада партијских клубова, организовања лутрија и пружања услуга грађанима. Иако, на први поглед, делују као мали приходи, они могу да буду значајни па тако, код западноевропских партија (посебно леве оријентације) приходи од промотивних активности нису занемарива ставка у буџетима. У Француској учешће прихода од организовања скупова или конференција износи и до 20% партијског буџета. Значајна средства на овај начин остварују и италијанске партије, док партије у Шведској приходују значајна средства од партијских лутрија. У Србији ће, претпоставка је, партије још дуго чекати да се стекну навике и материјални услови за остваривање прихода на овај начин, обзиром да је овај облик у важећем Закону о финансирању политичких активности, изостављен. У бројним државама дозвољено је и практикује се и „партијско предузетништво”, односно нормативно дозвољавање оснивања партијских предузећа, ради обављања ужег или ширег круга привредних активности. Позитивном законском регулативом државе најчешће ограничавају круг дозвољених партијских привредних делатности на културу и издаваштво. „До претходног закона у Србији, закон из 1997. године није утврђивао никаква ограничења, што је одговарало владајућем СПС-у, који је, до промена 2000. године, поседовао 25 предузећа и агенција с ограниченом одговорношћу из чијих се прихода суфинансирало 114 општинских одбора СПС-а са 750 запослених“.¹¹⁵ После одузимања већег дела ове имовине, та странка нашла се у озбиљним финансијским проблемима. Позитивним законом у Србији, овај облик финансирања је забрањен. Посебно питање је приходовање партија, остварено од стране „сестара” партија у другим државама. У многим државама, бројне партије имају и традиционално развијене односе сарадње, која обухвата и финансијску

¹¹⁴ Славиша Орловић, *Политички живот Србије између партократије и демократије*, ЈП Службени гласник, Београд 2008, 410.

¹¹⁵ Зоран Стојиљковић, *Партијски систем Србије*, ЈП Службени гласник, Београд, 2006, стр. 86-87.

подршку, с асоцијацијама привредника или синдикатима. Тако странке социјалдемократске опције, као лабуристи у Великој Британији или Социјалдемократска радничка партија Шведске (САП), поседују трајне облике акционе везе и повезаност интереса са синдикатом и кооперативним покретом, и пример су партија које се у великој мери ослањају на „пријатељске организације”. „У многим земљама, међутим, синдикати, али и удружења послодаваца фрагментисани су, и финансијски слаби, па је њихов допринос финансирању странака маргиналан (Beume, 2002:116-117)”.¹¹⁶ У том смислу, у делу текста који следи, приказан је преглед стања домаћег законодавства. Према члану 7. актуелног закона, приватне изворе финансирања политичке активности чине: чланарина, прилог, наследство, легат, приход од имовине и задуживање код банака и других финансијских организација у Републици Србији. Чланарина, као новчани износ, подразумева и основну и допунску чланарину, као и износ којим је исказан њихов збир.

Одредба члана 9. регулише прилоге који се дају политичким субјектима од стране како физичких тако и правних лица. Право на прилог је, овом одредбом, постављено без ограничења, што значи да свака дотација политичком субјекту, која није чланарина у смислу одредби овог закона, представља прилог који се мора на одговарајући начин, прописан законом, евидентирати.

Став 2. ове одредбе говори о посебном облику прилога, врло честом у пракси политичких субјеката, као што су: кредити, зајмови или друге услуге банака или других финансијских организација у Републици Србији, дате бесплатно или под условима који одступају од тржишних. Јасна је интенција законодавца да овакав облик кредитирања, односно дотирања новчаних средстава третира као прилог, обзиром да су услови под којима су средства добијена повољнији од услова које имају остали корисници таквих средстава.

Став 3. одредбе регулише такође важно питање давања прилога правног лица које врши привредну делатност, при чему је посебно истакнут услов у случају када правно лице обавља делатност од општег интереса. Обавеза да правно лице, приликом давања прилога политичком субјекту, достави и потврду да је измирио обавезе по основу јавних прихода, треба у пракси да спречи уочену

¹¹⁶*Ibid.*

појаву да се прилози примају од правних лица који држави дугују износе по основу пореза или других обавеза, често доприноса по основу рада запослених, некада чак и износе плата за запослене а појављују се као издашни финансијери странака.¹¹⁷

Ставом 4. утврђује се да сваки новчани прилог, без обзира на износ, мора бити уплаћен са текућег рачуна даваоца прилога на рачун политичког субјекта. Овим ставом се уствари прецизно регулише да није дозвољено давање новчаног прилога у готовом новцу ниту путем уплатнице (готовинска уплата).

Иако је, посебно у пост-комунистичким државама, према званичним подацима, присутан знатно већи удео јавних од приватних извора финансирања, у укупном износу којим располажу партијске благајне, то стање је могући вероватни параван за стварно стање у коме и даље доминира плутократско финансирање. Наравно, постоје и изузеци, као што су то биле Литванија и Украјина, где су партије лишене помоћи државе, или Пољска, у којој удео државних субвенција представља десети део укупних средстава којима располажу партије (Гоати, 2002:18-19). Ипак, потребно је изразити извесну сумњу у овакав закључак. „Сумња у износе прикупљене чланарине, произилази и из чињенице да све партије теже да преувеличавају број чланова док, с друге стране, партије не желе да откривају своје везе с разним интересним лобијима (било да је реч о синдикатима, професионалним или пословним удружењима и појединцима, или илегалним изворима из земље и иностранства) ”¹¹⁸ нити они са њима.

Важећи закон, у складу са наведеним решењем (укидањем лимита), предвиђа и слободно прикупљање средстава од имовине и располагање овим

¹¹⁷ Када је у питању вршење послова од општег интереса, закон овде има у виду вршење делатности од општег интереса по основу уговора које су као такве дефинисане у Закону о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса („Сл. Гласник РС” бр.123/07) и чије обављање се у складу са тим законом може поверити привредном друштву, другом облику предузећа или предузетнику. У питању су јавно-приватна партнерства у обављању делатности од општег интереса која се заснивају на уговору чија форма и садржина је прописана горе наведеним законом. Прописивање обавезе да правно лице достави политичком субјекту коме жели да уплати прилог, потврду/изјаву да не врши односно да у последње две године није вршио послове од општег интереса, представља јасну намеру законодавца да спречи финансирање политичких странака као захвалност за добијене јавне послове односно уговоре.

¹¹⁸ Дијана Вукомановић, „Финансирање политичких партија – демократски стандарди у свету и Србији“, у: Живојин Ђурић (ур.), *Српска политичка мисао*, бр.1-4, Институт за политичке студије, Београд 2004, стр. 179–180.

средствима за активности које су дозвољене политичким странкама.¹¹⁹ Либералан став усвојен у закону морао је, с друге стране, бити уравнотежен високим нивоом транспарентности, ограничавањем појединачних прилога, трајањем изборне кампање и функционалним и ефикасним контролним механизмом. „Сви наведени елементи на задовољавајући начин су дефинисани у важећем закону, осим наравно, функционалног и ефикасног контролног механизма који мора да се докаже у пракси”.¹²⁰

2.1.1. Финансирање редовног рада политичких партија из приватних извора

Финансирање странака из приватних извора, односно, новчана давања физичких и правних лица су једна од најдискутабилнијих ставки страначког финансирања, како у Србији, тако и у свим земљама југоисточне Европе, али и у земљама западне Европе, у којима су институције јаке и демократија консолидована. Истовремено, прилози физичких и правних лица су и највише критиковани и највише оспоравани начин стицања у оквиру приватних извора прихода за страначке финансије. Они носе реалан ризик од „плутократске опасности” – владавине најбогатијих и најмоћнијих дародаваца који, у замену за своје велике прилоге, најчешће траже одређене противуслуге.

И поред наведене оспораваности, приватни извори требало би да буду доминантни у финансирању редовног рада политичких странака. Способност политичке странке да прикупи средства из приватних извора кроз чланарине, прилоге (у новцу и неновчане), приходе од промотивних активности и продаје обележја и штампаног материјала странке, те од имовине у поседу политичке странке демонстрира приврженост довољног броја чланова, активиста, симпатизера и гласача, који деле промовисане вредности, погледе на свет, визије

¹¹⁹ Такође, уважена је препорука да се дозволе неновчане донације политичким странкама од стране међународних политичких асоцијација, чиме се обезбеђује несметано повезивање наших политичких странака са овим међународним асоцијацијама, што сматрамо да је изузетно важно за процес развијања и јачања демократије у Србији.

¹²⁰ Миодраг Милосављевић, „Финансирање политичких странака – у сусрет новом закону”, *Фонд за отворено друштво*, Србија 2010, стр.8.

развоја или из другог разлога oseћају симпатије према одређеној странци и њеним кандидатима.¹²¹

Поред активности кампање у изборној години, текући програми страначке изградње уобичајено укључују и акције регрутовања чланства, посебне начине оглашавања страначким гласилом, политичке студије усмерене на питања од локалног значаја, спонзорисање јавних трибина, обуку особља, куповину додатне канцеларијске опреме, итд. Ови и остали оперативни трошкови треба да буду приоритетни и обрачунати у нацрту плана и у буџету сваке активне партије. У пракси, неке одлуке ће морати да буду донесене у зависности од прикупљених средстава, као нпр. нови службеник на пословима организације инфраструктуре неће бити запослен док не буду пронађени нови извори средства за његову плату. У сваком случају, кад буду довршени нацрт плана и буџета, странка је спремна да пређе на следећи корак развоја стратегије прикупљања средстава.

Став у раду је да није потребно ограничавати укупна средства која странке имају право да прикупе из приватних извора, али је потребно увести јасна ограничења за појединачне донације физичких и правних лица. Овакво решење подразумева лимитирање висине појединачног прилога, било да је у питању правно или физичко лице. Овај став је усвојио и важећи Закон о финансирању политичких активности, из 2011. године, у Србији. Увођењем овог корективног принципа, избегнут је превелики утицај појединаца или организација које нити су јасно видљиве нити се надмећу за подршку бирача, а значајно утичу на страначки живот и, последично, на политичку и државну сферу.

Уважавање законских одредби потребно је, пре свега, ради правилног прикупљања средстава за редован рад странке из приватних извора и то је обавеза пре свега финансијског директора странке (уколико постоји). „На пример, већина земаља не дозвољава прикупљање средстава од коцкарских делатности. Осим тога, већина земаља поставља лимите на износ средстава које странци или кандидату може дати индивидуални донатор. Неке такође дозвољавају само грађанима те земље или становницима одређеног изборног округа да дају

¹²¹Пошто би страначка изградња на локалном нивоу требало да буде најзначајнија, корисно је усмерити пажњу на кораке које захтева локални ниво за развијање успешних, координираних програма прикупљања средстава. Ту пре свега мислимо на њихов план акције у погледу средстава и нацрт буџета.

доприносе”.¹²² У упоредним законодавствима, преовлађује став да је потребно обезбедити потпуну јавност свих прилога које прима политичка странка без обзира на износ. Оно што закономерно мора да прати овако либералан став, јесте транспарентност токова новца. Успостављање овог принципа, подразумева да се јавности нуди довољно информација на основу којих може дати суд о томе, како су се поједине политичке странке финансирале. Контролно тело, чија је обавеза да проверава финансије политичких странака, достављаће јавности податке о томе. Сходно информацијама које имају, грађани ће својим гласом дати поверење појединим политичким опцијама, док другима неће, уколико процене да намере финансијера странака нису у складу са њиховим виђењем приоритета у заједници. Поред обавезе објављивања свих извештаја које политичке странке достављају контролном телу (ово тело би требало да буде надлежно за њихово објављивање у целини), политичке странке морају да буду обавезне да у року од три дана од пријема донације објаве на званичној интернет презентацији странке висину сваког прилога, врсту прилога (новчани прилог, предмет или услуга) и податке о донатору, укључујући име и презиме, односно назив и адресу.

Претходни закон о финансирању странака из 2003. године је прецизно дефинисао на који начин се странке могу финансирати из приватних извора што је практично прихватио и актуелни закон. У том смислу, један од начина финансирања странке из приватних извора, за редован рад, може бити и убирање прихода које странка остварује на својој имовини, али је ту претходни закон био изричит и предвиђао је да странка може остваривати приход са имовине који је у висини од највише 20% годишњег прихода те странке (закон из 2003. године). Актуелни закон у овом смислу, прописује у Члану 11. став 4. новину да: „Политичка странка, која стекне непокретну имовину средствима из јавних извора, ту имовину може користити искључиво за спровођење својих политичких активности”.¹²³ Друга се ограничења, у погледу имовине, односно прихода од те имовине не предвиђају, а остали приходи од имовине су остали исти као и у претходном закону, с тим што се као новина уводе у Став 5. и „камате на улоге

¹²²Sarah E. Mendelson, John K. Glenn, *Političke stranke i tranzicija ka demokratiji*, National Democratic Institute, 2012, стр.29.

¹²³ Закон о финансирању политичких активности, *Службени гласник РС*, бр. 123/14

датих код банака и других финансијских организација у Републици Србији.”¹²⁴

Став у упоредном законодавству, који је прихватило и српско законодавство је да странке не би требало ограничавати када је у питању приход од имовине у њиховом власништву. Напротив, овакав вид прикупљања средстава требало би подстицати, јер доводи до веће независности странака у финансијском смислу. У Србији је било присутно и постојање од раније наслеђеног, конкретног проблема у овој области, а тицало се наслеђа имовине Савеза комуниста и других организација из времена једнопартијске државе, али се сматрало да то није област коју је требало да регулише овај закон. Наиме, имовина која је настала у једнопартијском систему, где је постојала и видљива спрега државе и организација о чијој је имовини реч, може бити само државна.

И поред изражене бојазни неких учесника ранијих округлих столова који су на ову тему организовани у Србији, да превелика финансијска независност политичких странака од подршке (финансијске) бирача води њиховом „отуђењу” од истих, она не представља озбиљну претњу, обзиром да се тај вид независности не може извести до краја, уколико се узме у обзир да се политичке странке, у крајњој линији, надмећу за гласове бирача.

Али, као што је већ истакнуто, политичке партије на западу се не финансирају искључиво путем корпорацијских донација, као што је пример Конзервативне партије у Великој Британији. Редован рад и трошкове (и изборне), политичких партија у неким државама, финансирају партијски активисти и чланови или синдикати, као што је случај са Лабуристичком партијом, такође из Велике Британије. Важно је истаћи, да је овај вид финансирања партија прихватљивији за либерално – демократске режиме, јер не тежи плутократском узурпирању политичке моћи, односно не одређује (перципира) изборни политички процес у смислу добре локације за инвестирање, као што то, између осталог, сматрају и чине мултинационалне корпорације. С тим у вези, аутор Colin Crouch сматра да партијски активисти још увек имају примарну улогу у прикупљању гласова „било изравно путем ненаплаћеног добровољног рада, било неизравно путем новчаних прилога и пуњења фондова” (Crouch, 2007: 79).¹²⁵

¹²⁴*Ibid.*

¹²⁵Важно је напоменути, да актуелни Закон, у погледу приватних извора финансирања, не садржи законску одредбу којом се нормира (прописују) коришћење средстава из приватних извора за

2.1.2. Финансирање изборних кампања политичких партија из приватних извора

Примарно питање везано за политичке партије и изборне кампање, које су се кретале од волонтерских до професионалних, било је и остало: Како прикупити новац и освојити гласове на изборима? Иако је укупна улога чланства као што је истакнуто у претходном делу текста, смањења, а самим тим и у кампањи, за странке важи правило да могу да губе чланове, само не губите бираче јер уколико су изгубљени чланови ко може да каже да неће бити изгубљени бирачи. Препорука у вези прихода и расхода, везана за финансирање кампања из приватних извора је, да је потребно везати новчани лимит за укупан приход странке, на годишњем нивоу, и укинути разлику између прихода од физичких и правних лица.¹²⁶

Овај вид финансирања регулисан је чланом 22. Закона. Ова одредба изричито утврђује право да политички субјекти могу прибављати средства и из приватних извора у сврху покривања трошкова изборне кампање. Став 2. ове одредбе, при том, утврђује право даваоцима прилога да у, изборној години, могу за покривање трошкова изборне кампање дати средства у истом износу који су дали и за редован рад странке, што значи да се у изборним годинама максимална вредност давања дуплира. Како максимална вредност давања које физичко, односно правно лице може дати политичким субјектима на годишњем нивоу износи 20, односно 200 просечних месечних нето зарада. То значи да у изборној години, физичко или правно лице, збирно за редован рад и изборну кампању могу дати до 40, односно до 400 просечних месечних зарада. Изборна година се сматра оном у којој се одржава било који тип избора, без обзира да ли ће они бити одржани на локалном, покрајинском или републичком нивоу. Уколико се у, једној календарској години, одржава већи број изборних кампања, ограничења остају иста а цео процес се третира као једна изборна кампања.

финансирање редовног рада странке, као што у чл.19 садржи такву одредбу за јавно финансирање. То је само потврда, наведене законске либералне концепције о прикупљању и трошењу средстава из приватних извора.

¹²⁶У том смислу, а што је врло корисно за јавни интерес, треба дати могућност партијама да дају обећања у вези са примљеним прилогом у адекватном тренутку (нпр. обећање да ће средства бити коришћена за одређену намену, утврђену од стране донатора). Актуелна законска норма је сувише ригидна и не дозвољава давање било каквих обећања у сврху прикупљања прихода за странку.

Под трошковима изборне кампање подразумевају се сви они трошкови које изборне листе, односно предлагачи кандидата, праве у циљу представљања и промовисања својих политичких идеја и кандидата. Опсег ових активности је веома широк, тако да је изборним такмичарима остављена могућност да, на различите начине, пошаљу своје поруке бирачком телу. Са друге стране, то не значи да ће се свака активност, односно настали трошак, моћи сврстати у трошкове изборне кампање. У том смислу, „У трошкове изборне кампање спадају и они трошкови који се тичу консултантских услуга маркетиншких и истраживачких агенција, као и слични послови који помажу у осмишљавању изборних кампања”.¹²⁷ У оквиру изборне кампање недозвољеним се сматрају различити типови хуманитарних активности, који су бележени у ранијим изборним процесима, односно разни облици бесплатних услуга који се нуде потенцијалним бирачима, као што су: хуманитарна помоћ у храни, бесплатни лекарски прегледи или поклањање вредних ствари (апарати, компјутери, аутомобили, куће и сл.). Посебан проблем у ранијим изборним кампањама, био је везан за обим рекламирања учесника изборне кампање. Из тог разлога, нови закон упућује на примену правила којима се уређује поступање медија у изборној кампањи. „Тумачење и упутства у вези са овим аспектом изборног поступка су у надлежности регулаторних тела у медијима, пре свега РРА, па је ова институција у обавези да ближе уреди право рекламирања кроз формат познат као *изнајмљени термин* (ИТ)”.¹²⁸

У погледу приватних донација, између мултинационалних корпорација и политичких партија фигурира сложен однос. Штавише, гигантске (мамут), корпорације покушавају да на различите начине ставе под контролу политичке партије у либерално-демократским режимима. Тако, на пример, оне путем корпорацијског донирања доводе политичке партије, финансирајући њихове изборне кампање, у подређен положај. Друга је ситуација, уколико су те корпорације стварни оснивачи политичке партије али нису јавно видљиве односно су „прикривене”, што је могуће. Корпорацијске донације могу попримити различите облике давања, могу бити и тајне, што додатно отежава контролу

¹²⁷ Ивана Петрин, Наталија Ристивојевић, Ђорђе Вуковић, *Водич кроз Закон о финансирању политичких активности*, ОЕБС, УСАИД, Београд 2012, стр. 33.

¹²⁸*Ibid.*

финансирања изборног процеса. Субјекти који инвестирају свој новац у изборне кампање – у форми корпорацијских давања или донација – углавном су моћне корпорације чија је намера да успоставе контролу над изабраним кандидатима у које су инвестирале током изборног процеса. Због тога је много исплативија варијанта за корпорације, поседовати сопствену странку.¹²⁹

Веома је важно истаћи да мултинационалне (гигантске) корпорације, лобирањем, обично настоје да заштите своје пословање од државне регулативе. Такође, упоредна законодавства, осим што диференцирају јавно и тајно корпорацијско лобирање, уводе и поделу на институционално корпорацијско лобирање које је концентрисано на институције политичке власти и ванституционално корпорацијско лобирање, које је усмерено на политичке партије и партијске функционере у изборном процесу. Због наведених финансијских злоупотреба партија и лобистичких организација као и других разлога из ове области (сукоб интереса, других видова корупције, пантофлаже), неретко долази до реакција државних тужилаштва и судова у тим земљама.¹³⁰

С тим у вези, у неолибералној ери су и корпорацијске донације добиле на значају у изборном процесу. Штавише, Врховни суд у Сједињеним Америчким Државама проширио је уставну заштиту на корпорацијско финансирање избора, и то је омогућило корпорацијама да готово потпуно преузму цео изборни процес (Бакан, 2006:133). Финансирање избора и у већини других либерално-демократских уређења, такође има неолиберална обележја. Сфера финансирања изборног такмичења, на западу је увелико комерцијализована. Код нас, обзиром на достигнути ниво и институционално а првенствено финансијски, овакве комерцијализације су у домену „научне фантастике”.¹³¹

¹²⁹ Неки аутори тврде, да је метода корпорацијског лобирања, уствари једна од најефикаснијих метода корпорацијске владавине. Лобирање у „режији” корпорација може бити јавно, као на пример лобирање које практикују јавне лобистичке организације у Европском парламенту и америчком Конгресу, а може бити и тајно лобирање, које преферира конспиративне методе лобирања (оно је на граници дозвољеног).

¹³⁰ Међутим, у земљама неразвијене или слабо развијене демократије (посткомунистичким), као и у онима гдје је демократија још у развоју, таква су упозорења и поступања (пре свега због непознавања у правном оквиру ових институте) знатно ређа него у САД-у, Француској, Немачкој, и неким другим развијеним демократијама.

¹³¹ Треба приметити, да у модерним евроатлантским државама, упркос постојећој законској регулативи о финансирању изборних кампања, ипак неке политичке партије имају знатно више новца за изборно такмичење од других. Овоме је разлог, пре свега, слаба и неефикасна изборна регулатива у либералним демократијама, која није у стању да надзире, данас присутне вишеструке облике финансирања политичких партија.

Поред свега, корпорацијско финансирање избора успело је да учини новац најважнијим средством за вођење политичке комуникације, због чега се смањују једнакост прилика и приступ политичком процесу“ (McNair, 2003:45-46). Корпорацијске донације имају циљ, да допринесу монополизацији политичке моћи и њеној комерцијализацији, како била купљена као и свака друга роба, уместо да се легално осваја на демократској изборној позорници. У посљедње време, неки истакнути политичари и друге јавне личности у Америци упозоравају како због деловања ПАЦ-ова и других противуречности везаних за изборне кампање, богаташи „мутирају“ у нову политичку класу. У том смислу, нарочито је имала одјека реакција републиканца John McCain-а, дугогодишњег савезног сенатора и председничког кандидата из 2008. године. „Тај је угледни политичар одлуку Врховног суда назвао скандалозном и нечувеном, те „највећом комбинацијом ароганције, наивности и глупости коју сам икада у животу видео“.¹³² На овом месту, а у погледу приватног финансирања, треба решити дилему, да ли се између плутократског финансирања и корпорацијског донирања може ставити знак једнакости у целости. Плутократско финансирање политичких партија представља посебан облик финансирања изборних кампања иако је у основи, по својој природи слично пракси корпорацијског донирања.

С друге стране, финансирање странака из буџета није ствар новијег датума, обзиром на постојање тајних владиних фондова намењених властитим странкама. „Тајно финансирање странака надомјештава се јавним тек педесетих година 20. стољећа“.¹³³ Пре свега неопходно је, у овом делу текста, упозорити како су проблеми и напори везани за финансирање изборних кампања и политичких актера присутни у многим земљама света, а нису само „ужа специјалност“ пост-комунистичких држава Европе. Неретко су финансијски скандали у средишту интереса јавности и у земљама које имају богату традицију демократије. „Ти су скандали, познати широј јавности, захватили и извесне до недавно водеће политичаре, као што су: Helmut Kohl, Jacques Chirak или Nicolas Sarkozy, па и

¹³² Дражен Лалић, „Финансирање изборних кампања и политичких актера као аспект консолидације демократије у савременој Хрватској“, у: Зорислав Антун Петровић (ур.), *Zašto i kako regulirati financiranje političkih stranaka*, Transparency International Hrvatska, Zagreb 2013, str.322013, стр.32.

¹³³ Јосип Крегар, Ђорђе Гардашевић, Виктор Готовац, „Новац у политици – Приједлози за уређење правила о финансирању политичких странака и изборних кампања“, *Transparency International Хрватска*, 2003, стр.9

поједине на власти, уз остале и Mariana Rajoua, председника шпанске владе и владајуће Пучке странке.”¹³⁴

У том смислу је Рахојева владајућа Народна странка најмање 18 година водила тајне књиге о финансирању односно тајно рачуноводство, закључци су истраге о финансирању те странке. Она је имала „различите изворе финансирања ван званично вођених књига” поднетих званичним службама, био је извештај државног ревизора. Тужилаштво води истрагу против шест особа, међу којима су и два бивша благајника Народне странке. „Један од њих који је био благајник од 1990.-2009. рекао је да је премијер Рахој, председник те странке од 2004. године, знао од почетка за постојање паралелно вођених књига у оквиру Народне партије. Ова афера избила је 2013. када су у јавност доспели први наводи о могућим сакривеним књигама”.¹³⁵ Посебно су значајне тешкоће и контроверзе у вези са приватним финансирањем, везане за посљедњу изборну кампању односно трку у САД-у. У њој је, према оценама посматрача, утрошено више него и у једном другом предизборном надметању и у тој и било којој другој земљи до сада (процењује се укупно око шест милијарди долара). Само у завршном надметању Mitt Romney и Barack Obama утрошили су сваки по око милијарду долара (изазивач нешто више од председника). У вези ових избора, треба скренути пажњу на наведену контроверзну одлуку Врховног суда САД из 2010. године, према којој корпорације и фирме, за разлику од појединаца, могу да донирају кампање политичких актера у неограниченим износима. Углавном су то корпорације чиниле путем ПАЦ-ова (енгл. Political Action Committee, одбор за политичко дјеловање), а нарочито путем тзв. Супер ПАЦ-ова које су највише користили републиканци. „Barack Obama је и 2012. године, као и у својој првој кампањи у предсједничким изборима (Лалић, 2009.), много средстава прикупио путем малих и средњих донација појединаца које су ограничене на 2500 долара годишње, али су 2012. и он и његова странка знатно користили услуге споменутих

¹³⁴ Дражен Лалић, „Финансирање изборних кампања и политичких актера као аспект консолидације демократије у сувременој Хрватској“, у: Зорислав Антун Петровић (ур.), *Зашто и како регулирати финансирање политичких странака*, Transparency International Хрватска, Загреб 2013, стр. 30

¹³⁵ *Blic Online*, доступно на <http://www.blic.rs/najcitanije-vesti> 23.мај 2015.

одбора”.¹³⁶ Новинар истраживач, Жељко Тркаџец, у вези с деловањем ПАЦ-ова непосредно пред одржавање америчких избора 2012. године утврдио је: „Та су тијела на себе преузела прикупљање новца из свих могућих извора будући да их, за разлику од странака, не морају обзнањивати. То се у први мах странкама учинило zgodним, али убрзо се схватило да се тако рађа парастраначки сустав који би се могао након избора појавити као нови креатор политике – једноставно се обрате кандидату с јасном поруком: ми смо те плаћали, дакле сада мораш уважавати наше мишљење и остваривати наше интересе, што је у својој изборној анализи изнио часопис *Time* (Scherer, 2012.)”.¹³⁷ На основу свега изнетог, неки аутори уочавају да је демократија по много чему попримила обележја „постдемократије”, стања у којем су, пре свега због јачања неолибералне капиталистичке економије, прокламована демократска правила прилично обесмислена или барем ограничена у друштвеној стварности, а због наметања корпорацијских интереса долази до ентропије демократије и претварања политике у активност која је доминантно резервисана за затворену елиту (Crouch, 2007:108). Ове околности допринеле су великој апстиненцији бирача у свим земљама, што је свакако тренд нарочито присутан у развијеним земљама и то већ деценијама.

2.2. Јавно финансирање

И поред дуго важећег и доминантног става о оправданости приватног финансирања политичких странака, у другој половини XX века, све више у политичким наукама западних земаља почиње преовладавати став, да су политичке партије кључни носиоци политичког система, и да имају претежну улогу у формирању састава најважнијих демократских институција. Тај став, води ка закључку да је неопходно њихово финансирање из буџета јер „превасходно” штите јавни интерес. На јавно финансирање, утицала је и чињеница да се превидело да се себични интереси појединаца у предузетничком смислу, не могу поистоветити с политичким интересом и жељом за освајањем власти ради остваривања личних интереса. Политичко деловање стога мора бити искључиво у

¹³⁶ Дражен Лалић, „Финансирање изборних кампања и политичких актера као аспект консолидације демократије у сувременој Хрватској“, у: Зорислав Антун Петровић (ур.), *Zašto i kako regulirati financiranje političkih stranaka*, Transparency International Хрватска, Загреб 2013, стр.31.

¹³⁷*Ibid.*

јавном интересу грађана и ово је основни и најважнији разлог (не и једини) зашто је потребна законска регулацијаове материје а сем тога новац је потребан свима, а не само политици. Али, саставни део чињенице да је новац есенцијални елемент виталности и ефикасности политичких странака, је и ризик да финансирање странака често неће бити правично. Државно финансирање политичких странака, стога представља један од механизма који су користиле многе демократије, да би интервенисале у процесу финансирања политичких странака. „Јавно финансирање странака путем прорачуна релативно је новијег датума. Започиње тек педесетих година прошлог столећа но неовисно о томе у низу западних земаља убрзо постаје најдоминантнијим извором „страначког новца”. Посљедица тога је врло кратак попис земаља у којима не постоји сустав јавног финансирања странака: Индија, Ирска, Луксембург, Малезија, Низоземска и Велика Британија”.¹³⁸ (Табела 3.)

Табела 3. Јавно финансирање политичких партија

Увођење јавног финансирања странака у појединим земљама	
Земља	Година
Костарика	1954.
Аргентина	1955.
Немачка	1959.
Аустрија	1963.
Француска	1965.
Шведска	1966.
Финска	1967.
Израел	1969.
Данска	1969.
Норвешка	1970.
Бразил	1971.
Канада	1974.
Италија	1974.
Сједињене Америчке Државе	1976.
Шпанија	1977.
Мексико	1978.
Венезуела	1978.
Турска	1983.
Аустралија	1984.

У анализи директног буџетског финансирања требало би разликовати три модалитета која су се, временом, искристалисала у пракси и то: финансирање којим се покривају изборни трошкови и финансирање за редовно функционисање

¹³⁸ Јосип Крегар, Ђорђе Гардашевић, Виктор Готовац, „Новац у политици – Приједлози за уређење правила о финансирању политичких странака и изборних кампања”, *Transparency International Хрватска*, 2003, стр.8-9.

странака, финансирање које је усмерено према политичким странкама и финансирање које се даје појединачним кандидатима, финансирање које усмерено према централама странака и финансирање које је усмерено према регионалним и локалним организацијама. С обзиром на први критеријум могу се разликовати три групе земаља. У првој групи, у коју спадају Француска, Италија (након 1993. године), Канада и Пољска, јавно финансирање даје се странкама само на основу изборних трошкова. За разлику од тих земаља, у групи земаља као што су Аустрија, Бразил, Чешка, Грчка, Италија (од 1974. до 1993. године), Јапан, Мађарска, Немачка, Португал и Шведска, странке се јавно финансирају само за редовне активности. На крају, у неколико земаља партије се јавно финансирају и за редован рад и за трошкове изборних кампања. Ову групу чине Израел, Мексико и Србија. Временом, у процесу примене јавног финансирања (буџетског), нарочито у Србији, често се и дешавало да политичке партије нису у стању или врло отежано отплаћују кредите које су узеле. Тим поводом, дата су тумачења (Немања Ненадић, програмски директор Транспарентности Србија) да враћање кредита за кампању из средстава које странка добије од државе за финансирање свог редовног рада није изричито законом забрањено. Новац из буџета, ипак не би смео да се користи за покривање трошкова кампање, што би значило да трошкови кампање морају да се подмирују из неког другог извора финансирања. Агенција за борбу против корупције је изнела став да кредит, који је узет за потребе финансирања изборне кампање, не би требало да се отплаћује новцем који је из буџета добијен за финансирање редовног рада, већ из других извора финансирања који су доступни политичком субјекту. „У Србији се стиче утисак да је сваки проценат из буџета издвојен за странке у изборној и другим годинама, мали. Ипак, боде очи да су само протекли избори (2012.) прогутали око 20 милиона евра буџетског новца”.¹³⁹

У погледу обима јавног финансирања, партије у Србији су, такође, заузимале различите ставове. Примера ради, изменама закона из 2012. године, партије (политичари) су променили проценат који се издваја из буџета. Уместо 0,15%, на годишњем нивоу, умањено за трансфере другим нивоима власти и организацијама обавезног социјалног осигурања, прописали су издвајање од

¹³⁹ „Недоречен закон и незасите партије”, *Архива Вести, Дневник*, доступно на <http://www.naslovi.net/2013-03-10/dnevnik/nedorecen-zakon-i-nezasite-partije/4952757> 10.март. 2013.

0,15% буџета Србије, АПВ и јединица локалне самоуправе. На тај начин оне су, реално, удвостручиле износ на који рачунају, иако су и Венецијанска комисија и Европска унија упозоравале на то да то не би смело да се чини. И поред ових измена, у очигледној финансијској оскудици, да би покриле огромне изборне трошкове, већина партија је узимала кредите. Према објављеним подацима, Напредна странка је за мајску кампању 2012. године од Универзал банке узела укупно 54,5 милиона динара, и тај је износ до сада вратила. УРС је помоћ тражио од Комерцијалне банке. Добио је 62 милиона динара, две трећине је вратио, а остало је враћао на рате. У истој банци кредит од 25 милиона динара узела је и СРС и до сада је дуг вратила. Демократе су кредит у износу од 330 милиона динара узели од РБВ и до скоро су се због њега налазили у финансијској кризи. Због тог кредита ДС је покренула и тужбу пред судом против РБВ, која је опет због финансијских проблема престала са радом. Да ли је било изводљиво тај дуг из кредита враћати на рате преко административне забране на новчани износ који странка месечно остварује из буџета, на пример 19 милиона динара, колико је тада месечно следовао ДС из буџета, закон о финансирању странака не прецизира. Управо је ово поменута ситуација, у којој је потребно јасније дефинисати могуће злоупотребе у вези са употребом јавних средстава. „Законом, такође, није изричито прописано у којем року, са ког рачуна и из којих извора средстава се отплаћује кредит који је политички субјект узео ради финансирања трошкова изборне кампање, што може створити недоумице у примени, које би требало отклонити прецизирањем одредаба Закона”¹⁴⁰

Најмање разлике између држава су код трећег критеријума (модалитета) који чини финансирање усмерено према централама странака и финансирање које је усмерено према регионалним и локалним организацијама. Донације из буџета по правилу добијају националне централе странака, а не њихови локални огранци. Страначка руководства, на тај начин, значајно јачају своју снагу у односу на локалне представнике странке, стварајући неку врсту „зависности” о њих. Али у упоредној пракси данас, постоје и изузеци од овог правила као што је нпр. Шведска у којој локалне власти од 1977. године непосредно дају донације локалним страначким огранцима. У земљама региона, такво правило на делу је у

¹⁴⁰ *Ibid.*

Хрватској и оно представља једно, у основи демократско, правило какво не постоји у великом броју земаља.

Државно финансирање, такође се често уређује на тај начин да представља комбинацију, државних доприноса политичким странкама и истовременог ограничења на врсте и износе страначких издатака. У основи, постоји пет основних типова државног финансирања, који се нуде странкама и страначким кандидатима: 1) владина субвенција издатака кампање, 2) годишња помоћ за континуиране страначке активности, 3) закупљено време на медијима током изборне кампање, 4) подршка организацијама припојеним странци, као што су истраживачки и образовни институти и 5) посебни порески третмани доприноса странкама. У погледу ограничења као рестрикције, оно се односи на сферу приватних доприноса и њихових извора и трошкова кампање и то су две врсте финансијских рестрикција у политици. Кад једном пређу унапред одређени праг гласова, као што је освајање 5% националног гласачког тела у претходним изборима, политичке странке стичу право на државно финансирање. Извор државног финансирања се међутим разликује од једне демократије до друге. У САД, званично финансирање председничких избора заснива се на механизму контролисаног пореза, при чему грађани, приликом попуњавања обрасца за плаћање пореза штриклирају један квадратички ако желе да издвоје фиксан износ, за јавно финансирање предизборних кампања. На тај начин, они претварају део својих обавеза у један вид спонзорства политичких странака (већ према својим политичким склоностима). Друге државе пребацују новац странкама и кандидатима из државне касе као део државног буџета а у смислу јавног финансирања. „Још нема државе са савршеним системом финансирања политичких странака, али многе се труде да изједначе услове за борбу странака и кандидата, као и да умање негативне ефекте који се могу приписати нерегулисаном и незваничном приватном финансирању”.¹⁴¹

Наравно, јавно финансирање зависи и од облика државног уређења сваке демократије (државе) посебно, односно да ли се ради о федералној или унитарној држави. У федералним државама, као што су Аустралија, Аустрија, Канада или САД јавне донације додељују и федералне јединице, али то није правило. „Према

¹⁴¹ Sarah E. Mendelson, John K. Glenn, *Političke stranke i tranzicija ka demokratiji*, National Democratic Institute, 2012, стр.28.

последњим подацима, примјерице мањина америчких савезних држава додјелује јавне дотације, премда је, супротно томе, у тој земљи могуће пронаћи округе и градове који додјелују дотације из својих прорачуна, колико год то било нетипично за амерички сустав финансирања политичких странака (примјерице округ Sacramento и град Seattle)”.¹⁴²

На јавно финансирање утиче и изборни систем, па је и то разлог наведеном ставу у Француској, која једина од наведених држава примењује већински изборни систем за парламентарне изборе. Износ учешћа тих средстава у буџетима партија варира, па су тако у Немачкој, у периоду 1991.-1999. године, средства из јавних извора чинила у просеку 31,5% буџета политичких странака, док је, примера ради, у Италији то више од половине средстава. „Удео директног државног финансирања у укупним приходима политичких странака у другим земљама креће се од „скромних” четрдесетак посто у Немачкој, до готово 60% у Француској и 70-80% у Шпанији и скандинавским земљама (Katz, Mair, 1994: 141)”.¹⁴³

У односу на критеријуме за расподелу јавних средстава, превагнули су они који се не односе на намену средстава која се донирају, већ је најчешћи и уједно најчвршћи критеријум, резултатски успех партије, који је она остварила на претходно одржаним изборима. То је уједно и фактор њеног политичког значаја. Судаћи по упоредним подацима, улога државе у финансирању партија примарна је и у већини пост-комунистичких држава. Према Гоатиу, у већини европских пост-комунистичких земаља удео државе у партијском финансирању значајно надмашује половину свих партијских прихода. Ово и не чуди, када се узму у обзир услови у којима делују и задаци који се постављају, пред политичке партије у тим државама. У овом погледу, врло је занимљива и ситуација у земљама региона и у Србији. „Политичке странке у Србији добијају и директну и индиректну финансијску подршку из јавних извора. Ово је у складу са европским искуствима, пошто данас 89% земаља у овом региону пружа јавну помоћ”.¹⁴⁴

¹⁴² Јосип Крегар, Ђорђе Гардашевић, Виктор Готовац, „Новац у политици – Приједлози за уређење правила о финансирању политичких странака и изборних кампања”, *Transparency International Хрватска*, 2003, стр.10.

¹⁴³ Зоран Стојиљковић, *Партијски систем Србије*, ЈП Службени гласник, Београд, 2006, стр. 93.

¹⁴⁴ УСАИД, *Закон о финансирању политичких активности– Законске одредбе и препоруке спровођења*, IFES, Washington D.C. 2011, стр.3.

Поред тога на овом пољу присутна је и сарадња земаља у региону, истина на нивоу организација цивилног друштва, које припремају нпр. заједничке билтене („Новац и политика” итд.). У билтену се сумирају и анализирају актуелна дешавања, правна регулатива и пракса у области финансирања политичких партија у региону, што представља одличан показатељ до ког нивоа је, у овој материји, напредовала свака од регионалних држава.

У Европи, Шведска је била пионир у увођењу концепта јавног финансирања, по којем провинцијалне или локалне власти додељују субвенције регионалним или локалним партијским организацијама а искључено је финансирање средишњих органа политичких партија. „У различитим земљама, неке субнационалне инстанце су установиле властити систем јавног финансирања: тако чине државе, градови и локалне заједнице у САД, провинције у Канади, државе у Аустралији, и лендер (londeri) у Немачкој и Аустрији, на пример”.¹⁴⁵ Трансформацијом Европске заједнице у Европску унију, државе – чланице су обавезне да јавно финансирају и изборе за Европски парламент. Значајна криза легитимитета институција система, проузрокована кризом идентитета у самим партијама западне Европе и масовним опадањем чланства у њима, разлог су покренуте реформе у смислу јавног финансирања партија, с циљем да се пружи подршка њиховим напорима да одрже партиципацију грађана у владајућем политичком систему. Зато се оправдано може закључити да су, донекле и непланиране околности, условиле развој јавног финансирања странака.

За јавно финансирање битно је уочити да поред олигархијских својстава, партије и држава имају и друге сличности као што је „територијализација”. Ово последично партијама намеће захтев за професионалним чланством односно бирократским апаратом а тиме и већим финансијама. Овај партијски апарат у основи, користи вођству за контролу чланства и остваривање својих циљева а не обрнуто. Исти је принцип и у држави, у којој уместо контроле власти од стране грађана, државни апарат служи „контроли поданика од стране власти”. Можда је најважнији допринос јавног финансирања, у том смислу, могућност делимичне

¹⁴⁵ Дијана Вукомановић, „Финансирање политичких партија – демократски стандарди у свету и Србији“, у: Живојин Ђурић (ур.), *Српска политичка мисао*, бр.1-4, Институт за политичке студије, Београд 2004, стр. 176.

контроле од стране јавности приватног финансирања (о коме је јавност мало информисана), што спречава државни апарат да практично несметано контролише грађане. То „незнање”, би могло бити оправдано тиме, да се на тај начин штите, уствари, слободе грађана односно њихова приватност, како ће се финансирати и организовати у своме „добročинском деловању” удружења грађана, како странке упорно настоје да се представе.

Данас је, за јавно финансирање, такође везан други проблем, који се односи на претерано ослањање на буџетска средства. Исто као што није добро да јавно финансирање не игра никакву улогу у финансирању политичке утакмице, није добро ни претерано ослањање на тај инструмент. У тексту је ова појава названа „префинансирање”. Зато савремени системи регулације политичких финансија данас користе и низ посебно дизајнираних инструмената којима се странке и кандидати подстичу на смањено ослањање на буџетски, односно јавни новац.

2.2.1. Финансирање редовног рада политичких партија из јавних извора

У великом броју држава развијене демократије давање директних финансијских субвенција, које су значајнији део ове јавне помоћи, расподељује се на различите начине. Смисао државне помоћи је да се обезбеди редован рад партија у парламенту, односно несметано функционисање партијског система. И владајуће и опозиционе партије добијају новчану потпору, пре свега да би што боље могле да дају свој допринос у демократском процесу одлучивања, приликом усвајања закона у парламенту. Наравно, ово представља идеалтипски сценарио.¹⁴⁶

Поред наведених, аргумената, став који износим у раду је да финансирање редовног рада политичких странака из јавних извора, односно из буџета, не би требало да буде претежан извор прихода за политичку странку, већ би требало пре свега да буде једна врста балансираног корективног фактора, у обезбеђивању квалитетне и стабилне партијске сцене. Оно треба да омогућава странкама које су

¹⁴⁶Финансирањем редовног рада политичких странака, постиже се више циљева истовремено, почев од јачања демократских правила и процедура, стабилизовања и креирања партијске сцене и политичких „играча”, који су на тај начин, ипак у извесној мери независни од економских центара моћи, који су најчешће у приватним рукама. Веома значајно је такође, а што смо већ констатовали, и да је сврха финансирања политичких странака из јавних извора повећање степена учешћа јавности у токовима новца у политици, а посредно и обезбеђивање квалитетнијег функционисања државних институција на тај начин.

активне на политичкој сцени, да имају једну врсту сигурности да ће имати обезбеђена средства за своје функционисање чак и када у једном временском периоду, нису у стању да генеришу довољно подршке, односно средстава да би могли да функционишу. Међутим, истовремено је веома битно да са, друге стране, финансирање из буџета оставља одређени простор да нове странке, под условом да остваре успех своје политике и наметну се одређеном броју бирача који их квалификује за финансирање из јавних извора, стекну комотнију позицију за своје деловање.

Не треба занемарити ни идеализовани циљ јавног финансирања, а то је да се партијама практично омогући стручни истраживачки рад на развоју политика у разним областима као на пример економској, социјалној, културној, образовној и другим. Поједине земље стабилне и развијене демократије (као што је нпр. Немачка), посебно стављају нагласак на овај вид јавног финансирања партија.¹⁴⁷

Првенствено из овог разлога, јавне субвенције се стављају на располагање специфичним партијским органима (који се често накнадно формирају), укључујући партијске истраживачке и образовне институције. „У Немачкој, на пример, главнина државног новца је усмерена управо према истраживачкој и едукативној активности партија, што омогућава изузетно плодотворну делатност партијских фондација водећих немачких партија не само на територији Немачке, већ и у другим земљама, укључујући и нашу.”¹⁴⁸ Други модалитет за обезбеђивање наведене истраживачке и едукативне активности партија, јесте додела јавних средстава на локалу.

Коначно, јавни новац може да се стави на располагање партијама нарочито за сврхе организовања и спровођења предизборне кампање. „Потоње је нарочито развијено у САД-у, док су у Европи партије више централизоване и полази се од претпоставке да ће се фондови који се трансферишу централним одборима партије ионако накнадно инфилтрирати у партијски изборни инжењеринг”.¹⁴⁹ Наравно да је, опредељујући фактор у овом смислу економска моћ дотичне

¹⁴⁷Стога се средства из буџета опредељују односно усмеравају ка што квалитетнијем формулисању партијских платформи и предизборних кампања, те на тај начин охрабривају учешћа (партиципације) грађана у политици нарочито међу младим људима и националним мањинама неке државе.

¹⁴⁸ На пример у нашој земљи немачке фондације које су активне су: Фондација Friedrich Ebert (Социјалдемократска партија), Фондација Konrad Adenauer (Демокришћанска партија). *Ibid.*, 177.

¹⁴⁹ *Ibid.*

државе. У том смислу, неке државе стабилне демократије, у западној Европи пре свега, само на годишњем нивоу за потребе финансирања партија издвајају стотине милиона евра из буџета. „Директне јавне дотације политичким странкама у Немачкој у периоду 1995.-1998. износиле су близу милијарду немачких марака годишње, што износи око 4 немачке марке по бирачу (приближно 2 евра). У Француској се износ директних јавних дотација политичким странкама и кандидатима попео 1995. године до приближно 10 евра по бирачу. Поређења ради, у Србији је из републичког буџета за финансирање редовног рада политичких странака у 2005. години издвојено 330 милиона динара, што износи нешто више од 0,5 евра по бирачу”.¹⁵⁰ У српском законодавству, појавило се неколико потенцијалних проблема који су се односили на материју финансирања партија.¹⁵¹

Најчешћа питања које се постављају у вези са буџетским средствима свакако су: Који субјекти могу да остваре ово право? и Који су критеријуми по којима неко може користити та средства, а рецимо неко други не може? У овом погледу неки аутори су мишљења да су актуелна решења из важећег Закона о финансирању политичких активности у неку руку неправична. Пре свега, сматрају да је странкама које освоје преко 2% гласова бирача који изађу на изборе, потребно омогућити финансирање редовног рада из јавних извора. На овај начин постигао би се низ бенефита. Пре свега, странкама које нису прешле цензус, односно немају представнике у законодавним телима, а ипак су освојиле релевантан број гласова, било би омогућено да редовно функционишу у периоду између два изборна циклуса. Другим речима, то би омогућило да се на квалитетнији начин артикулишу интереси грађана, чији су избор биле странке које нису успеле да прекораче цензус. Ради примера, а као потврда ове тезе да је укупан број „бачених гласова” на парламентарним изборима у децембру 2003. године био преко 14%, а да је на изборима у јануару 2007. године проценат гласова које су освојиле странке које нису ушле у процес расподеле мандата био

¹⁵⁰ Зоран Стојиљковић, *Партијски систем Србије*, ЈП Службени гласник, Београд, 2006, стр. 93.

¹⁵¹ Пре свега, наметнула се као потреба да се прецизно одреди део буџета намењен финансирању политичких странака, нпр. да се одреди износ у првој одлуци о буџету за једну годину у апсолутном износу, који остаје на снази без обзира на касније евентуалне измене буџета. Средства за финансирање политичких странака, било је потребно у економској класификацији приказати одвојено од осталих средстава класификованих у линији 481 и одредити им нови број у контном плану.

9%. „За странке националних мањина не би важио ниједан од ових критеријума, уколико имају представнике у парламенту, будући да је Законом о избору народних посланика предвиђено да је за место у Скупштини странкама националних мањина довољно да пређу тзв. природни праг, чиме је омогућено финансирање релевантних мањинских странака из буџетских средстава”.¹⁵²

Финансирање редовног рада политичких странака из јавних извора, поседује још једну важну, пре свега, политичку компоненту. Ради се о томе да државе финансирају редован рад политичких странака, како би релаксирале притисак донатора на обликовање јавних политика и прописа, те на тај начин, умањиле потенцијал за генерисање (стварање) корупције. Такође, уколико успе побољшање примене наведене посебно важне одредбе, да политичке странке 5% средстава примљених из јавних извора за редован рад морају да уложе у унапређење сопствених капацитета, пре свега стручно кадровских, у средњем року би могли очекивати да политичке странке у Србији, почну да предлажу добро утемељене и образложене предлоге практичних политика, да око њих организују друштвене односно јавне дебате и знатно подигну постојећи (низак) ниво политичког живота и политичке културе. У актуелном закону није добро решено ни питање расподеле јавних средстава.¹⁵³

Оно што се такође показало, кроз праксу, као честа и отежавајућа појава, поред ребаланса републичког буџета, код јавног финансирања политичких партија у Србији је проблем такозваних прелетача. Усвајањем решења у постојећем закону да се износ финансирања везује за број освојених гласова политичких странака, коалиција и група грађана овај проблем је скинут са дневног реда. Исто решење допринело је и отклањању аномалије која је омогућавала да коалиције странака укупно добијају више средстава из буџета него појединачне политичке странке са освојеним истим бројем мандата.

¹⁵² Ђорђе Вуковић, Миодраг Милосављевић „Ка реформи система финансирања политичких странака”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр.27.

¹⁵³ У погледу саме технике расподеле, налазимо целисходнијим да се средства расподељују по листама које имају представнике у законодавним телима, а не политичким странкама које су стајале иза листа. Детаљно у: Ђорђе Вуковић, Миодраг Милосављевић „Ка реформи система финансирања политичких странака”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр.27.

У српској пракси висина буџетских средстава, које странке добију за редован рад, распоређује се на основу критеријума који је везан за број гласова који странке освоје на изборима. У том смислу, свакако да је одређени део средстава, а предлог од више стручњака из ове области је био да то буде износ од 30% од укупно одобрених средстава, неопходно поделити равномерно свим листама које су на изборима освојиле више од 2% гласова, обзиром да све странке, без обзира на број освојених мандата, имају одређени део основних трошкова неопходних за функционисање (најам и одржавање простора, канцеларијски материјал, администрација, и слично). Из тог разлога није спорна потреба да део средстава буде на овај начин подељен, чиме би се на основном нивоу подржао рад релевантних странака. Преосталих 70% средстава за финансирање редовног рада политичких странака, по наведеном предлогу, делило би се по критеријуму пропорционалности, у односу на број освојених гласова, странкама које су на основу њих освојиле мандате у представничким телима а не, као што је писало у претходном закону, према броју освојених мандата. На тај начин, била би превазиђена недоумица да ли та средства припадају политичкој странци или посланику, с обзиром на досадашњу честу праксу трговине мандатима. Додуше, одредбама новог Устава предвиђено је било да посланик може свој мандат уговором препустити странци (иако је то била и раније пракса, међутим, упитно је колико је била легална), што ће вероватно разрешити овај спор у корист политичких странака односно посланика како је коначно прихваћено. Ипак, и даље је остало нејасно да ли се ова спорна одредба Устава могла применити и на покрајинске посланике и локалне одборнике. Применом решења да мандат припадне странци, била би осујећана продаја мандата која се, у случају да странка постане парламентарна овом куповином мандата, могла и исплатити оном ко купује мандате. У актуелном закону ови предлози нису усвојени, већ се средства из јавних извора која се обезбеђују за финансирање редовног рада, у складу са Чланом 16., расподељују у складу са Чланом 17., политичким субјектима који су освојили мандате у представничким телима сразмерно броју гласова обрачунатих на начин прописан у ставу 2. овог члана.

Став 2. гласи: „Број гласова политичког субјекта који се узима као основица за расподелу средстава обрачунава се тако што се број гласова до 5%

важећих гласова свих бирача који су гласали множи коефицијентом 1,5, а број гласова преко 5% важећих гласова свих бирача који су гласали множи коефицијентом 1. Средства из Члана 16. овог закона која добије политички субјекат који је на изборима наступао као коалиција деле се према коалиционом уговору.”¹⁵⁴ У време највеће „трговине мандатима”, поставило се као што смо навели и питање чији је новац у случају да посланик или одборник напусти политичку странку. „Новац за финансирање редовног рада политичких странака требало би да припада политичкој странци у случају да посланик или одборник напусти политичку странку”.¹⁵⁵ С друге стране, „Стабилизацију страначке сцене, којој се тежи јавним финансирањем ипак не би требало разумети као њено замрзавање тј. сужавање простора за стварање нових странака, посебно ако се узме у обзир веома низак ниво поверења у постојеће политичке странке”.¹⁵⁶

Оваква пракса, у другим државама, омогућила је бољу артикулацију интереса грађана и повећала могућност избора, чинећи партијску сцену, а последично и представничка тела, репрезентативнијим. У Србији, резултат не би било значајно умањење средстава из буџета за парламентарне странке, обзиром на формулу по којој се припадајућа средства обрачунавају, али и обзиром на веома мали број странака и коалиција које су у претходним изборним циклусима освојиле између 2% и 5%. „Оваква погодност посебно би ишла на руку регионалним странкама и странкама које не циљају на генералну популацију као своје гласачко тело. У садашњој поставци ове странке тешко опстају и то готово увек по цену уласка у непринципијелне коалиције.”¹⁵⁷

2.2.2. Финансирање изборних кампања политичких партија из јавних извора

Закон о финансирању политичких активности предвиђа да се за сваку изборну кампању обезбеђују одређена средства из јавних извора. Сврха ових средстава је да свим проглашеним изборним листама, без обзира на могућност

¹⁵⁴Закон о финансирању политичких активности, „Службени гласник РС”, бр. 123/14

¹⁵⁵ Ђорђе Вуковић, Миодраг Милосављевић „Ка реформи система финансирања политичких странака”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр.28.

¹⁵⁶ Миодраг Милосављевић, „Финансирање политичких странака – у сусрет новом закону”, *Фонд за отворено друштво*, Србија 2010, стр.5.

¹⁵⁷ *Ibid.*

прибављања средстава из приватних извора, омогући вођење минимума изборне кампање. Ова средства се обезбеђују за сваку изборну кампању појединачно. Под појединачном изборном кампањом се подразумева: избор за председника Републике, избор за народне посланике, избор за посланике, избори за градске и избори за општинске одборнике. Уколико се више изборних кампања одржава у исто време, свака од ових изборних кампања мора се посматрати одвојено, односно средства која се из јавних буџета одвајају за ову сврху, морају бити одвојена на свим нивоима. Изборна кампања нарочито зависи од висине прикупљених финансијских средстава јер, кад кампања почне, партије морају располагати одређеним средствима (иако партије прикупљају финансијска средства и док она траје). Јавно финансирање је, из тог разлога, конципирано као помоћ партијама и кандидатима, која је нарочито предвиђена за потребе одржавања избора. Партије примају новчану помоћ из јавног новчаника (буџета) како би им се омогућило да врше функције у јавном интересу, између осталог и да би поспешиле процес селекције и номинације кандидата који се такмиче за јавну функцију, и за што ефикасније спровођење предизборне кампање од стране сопствених присталица.¹⁵⁸ Закон Републике Србије, као што је наведено, предвиђа за сваку појединачну изборну кампању обезбеђивање одређених средстава из јавних извора. Тако, уколико постоји ситуација у којој је изборна кампања за посланике у републичком и покрајинском парламенту, као и за одборнике у општинама, почела истог дана и да је дан гласања исти за сва три нивоа власти тада се, за сваки од ових изборних процеса, новац повлачи посебно из републичког, покрајинског, односно буџета јединица локалних самоуправа. Као што стручњаци из ОЕБС-а наводе: „Када се стекну услови за одржавање ванредних избора, издвајања из буџета су једнака као и у случају редовних

¹⁵⁸ „Како резимира Мер (*Mair*), јавна помоћ може да буде обезбеђена у три облика:

1) Прво и најзначајније, може укључити директне финансијске супституције различитим партијским органима и индивидуалним кандидатима.

2) Друго, може укључити индиректне финансијске супституције у форми ослобођења од пореза за контрибуције партији или изборним фондовима, за бесплатни или по малим трошковима приступ јавном оглашавању, за бесплатна путовања кандидата јавним транспортним мрежама.

3) Треће, може укључити подршку у „натури”, односно услугама у форми наименовања државних службеника да обављају партијски посао или за укључивање партијских делегата у јавну бирократију/администрацију (*Mair*, 2000:241)”. Дијана Вукомановић, „Финансирање политичких партија – демократски стандарди у свету и Србији“, у: Живојин Ђурић (ур.), *Српска политичка мисао*, бр.1-4, Институт за политичке студије, Београд 2004, стр. 178.

изборних циклуса.”¹⁵⁹ Истовремено, наш закон комбинује два изборна система: већински и пропорционални. Средства која се из јавних извора обезбеђују за изборну кампању расподељују се проглашеним изборним листама у два модалитета у зависности од тога да ли су у питању већински избори за посланике у Скупштини АП Војводине (половина посланика овог тела се бира по већинском систему) или су у питању пропорционални избори на осталим нивоима републичке власти. За ове друге, 20% од укупног износа средстава, расподељује се свим проглашеним изборним листама на једнаке износе, док се преостала средства деле између листа које су освојиле мандате у представничком телу, сразмерно броју освојених мандата. „Сврха оног дела средстава који се равномерно распоређује свим проглашеним изборним листама, јесте стварање минималних финансијских услова за све проглашене листе да се могу релевантно представити у изборној кампањи. Када је у питању преостали део новца, 80% средстава, намера законодавца је да омогући свим листама које су освојиле мандате у представничким телима да покрију највећи део трошкова који су имали у изборној кампањи и да, у наступајући период, уђу ослобођене евентуалних дуговања”.¹⁶⁰ Као што је наведено, једино Скупштина АП Војводине половину својих посланика од 120 бира по већинском, а другу половину по пропорционалном изборном систему.

Став је законодавца, у већини демократских система, па и нашег, да држава обезбеди, свим изборним листама које су освојиле мандате у представничким телима, да покрију највећи део трошкова, које су имале у изборној кампањи. У позадини овог става је, тежња да наредни период редовних активности који следи после избора, странке започну ослобођене свих или већине евентуалних дуговања. На овакав начин би се омогућило и присуство нових политичких опција и обезбедило лакше функционисање политичких странака у ситуацији све скупљих изборних кампања. Ова мера уједно би требало да има и антикоруптивно дејство смањујући притисак на политичке странке да се ослањају на средства из сумњивих извора. „Са друге стране, уколико је остваривање пасивног бирачког права сувише рестриктивно, није могуће проверити подршку

¹⁵⁹ Ивана Петрин, Наталија Ристивојевић, Ђорђе Вуковић, *Водич кроз Закон о финансирању политичких активност*, ОЕБС, УСАИД, Београд 2012, стр. 29.

¹⁶⁰ *Ibid.*, 30.

појединим актерима и њиховим политичким програмима и идејама које кандидују на изборима”.¹⁶¹ Са наведеним ограничењем у вези је и чињеница да су услови за формирање политичке странке данас знатно рестриктивнији него пре усвајања Закона о политичким странкама, што ће умањити број политичких странака које ће се појављивати на изборима у будућности”.¹⁶² Потребно је навести да је одређени немир у сегменту финансирања изборних кампања из јавних извора унела нова одредба у важећем Закону о изборном јемству, којом се покушала спречити евентуална злоупотреба закона. Избори у Србији иначе пате од појаве великог броја аутсајдера, који испуњавањем услова за кандидовање листе стичу право на финансирање изборне кампање из јавних извора, чиме се износ средстава за странке које имају подршку бирачког тела умањује.

Како је предизборну кампању странкама дозвољено да финансирају из више извора, често се дешава да донацијама приватних лица и привредних субјеката није могуће ући у траг. То је био случај и на изборима на свим нивоима у Србији 2012. године. „Највише су потрошиле Српска напредна странка и Демократска странка – по нешто више од четири милиона евра, СПС нешто више од 1,5 милиона евра, ЛДП нешто мање од 900.000 евра, а УРС око 800.000 евра. Колико је новца кроз кампање укупно протекло, до сада ни Агенција није успела да утврди”.¹⁶³ У српском законодавству, услови за формирање политичких партија постали су ригорознији, јер је уочена појава да су многе од њих осниване, управо са циљем присвајања дела средстава из јавних извора, односно буџета. Када се у датом моменту формирају групе грађана које, такође, имају право да се финансирају из буџета који је предвиђен за финансирање изборних кампања, заобилазе се рестриктивни услови за формирање политичке странке.

Такође, да би се избегло превелико задуживање изборних листа које не могу да испуне постављене услове, половину укупних средстава требало би поделити у предизборном процесу, док би се друга половина средстава делила свим листама које задовоље дати критеријум у кратком року по објављивању изборних резултата. Сада то није пракса, јер постојећи Закон о финансирању

¹⁶¹Миодраг Милосављевић, „Финансирање политичких странака – у сусрет новом закону”, *Фонд за отворено друштво*, Србија 2010, стр.6.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ „Недоречен закон и незасите партије”, *Архива Вести, Дневник*, доступно на <http://www.naslovi.net/2013-03-10/dnevnik/nedorecen-zakon-i-nezasite-partije/4952757> 10.март. 2013.

политичких активности није усвојио ово решење. И у погледу избора који су одржани 2014.године, остале су нејасноће колико су странке стварно потрошиле у предизборној кампањи. Оно што је очигледан недостатак постојећих законских решења то је, по ставу који износим у раду, потреба укључивања и других актера у процес контроле финансирања изборних кампања и политичких партија. Миодраг Милосављевић из Фондације за отворено друштво истакао је да „Агенција за борбу против корупције не може сама да контролише токове новца у кампањи и да у контролу финансирања политичких партија треба да се укључи и ДРИ”.¹⁶⁴

Да постојећа законска решења нису добра ни за представнике националних мањина, нарочито у погледу услова за избор у њихов савет, потврђивало је и стање у пракси. Било је примера, где су поједини представници мањина указивали представницима највише извршне власти на пропусте институција које свесно или несвесно нису обезбедиле исте услове за све учеснике на изборима за савете националних мањина. То се нарочито односило, на неједнаке финансијске услове у погледу партија које су се већ налазиле у покрајинској влади и оних које су тек претендовале да у исту уђу.¹⁶⁵

Због могућности префинансирања, целог изборног процеса, од стране државе, у транзиционим (сиромашним) државама, у политичкој теорији идентификована је нова политичка појава, а то је кандидовање у изборном процесу из лукративних побуда (мотива). Међутим, овакво кандидовање може се спречити на начин, који из изборне трке неће избацити већину или све политичке актере који нису сигурни у изборни резултат. Ово може да се учини додељивањем једног дела средстава за финансирање изборне кампање након проглашења кандидата или изборне листе, док би се други део додељивао само условно, након објављивања изборних резултата, уколико је странка прешла цензус од 1% колико је предвиђено актуелним законом. Предлагачима чије листе или кандидати не

¹⁶⁴ Зоран Стојиљковић „У кампањи се злоупотребљавали државни ресурси”, доступно на <http://www.rtv.rs/sr-lat/politika/stojiljkovic-u-kampanji-se-zloupotrebljavali-drzavni-resur...>, 12.март 2014.

¹⁶⁵ Док странке које су у покрајинској влади имају на стотине милиона динара на располагању за финансирање изборних активности кандидата њихових листа, за све друге учеснике на изборима није предвиђен ни динар из буџета! Такође је одређено да бирачке одборе/контролоре избора именује општина а не листе које учествују на изборима. Видети у: Јан Паул, „Отворено писмо председнику Владе Републике Србије Александру Вучићу у вези са избором за савет националних мањина” Словачка странка, 5. септембар 2014.

освоје 1% могли би, чак и у тој ситуацији, бити надокнађени стварни трошкови изборне кампање који превазилазе износ средстава која су добили након проглашења листе или кандидата уколико имају доказе да су ови трошкови настали. Оволико далеко, законодавац није ишао код постојећег закона у Члану 26 који регулише повраћај средстава, али је увео један нов институт у домаћи правни оквир, управо по овом питању одвраћања од учешћа у изборном процесу лукративних кандидата. То је, у Члану 25., институт изборног јемства. Изборно јемство, може се закључити из претходног, представља баријеру, односно имовински ценсус за учешће на изборима. Поједини аутори (Миодраг Милосављевић) критикују ову новину. Иако је формално-правно гледано на изборима могуће учествовати без полагања изборног јемства, у ком случају предлагачу не би била доступна средства из јавних извора, оваква одредба у старту доводи учеснике на изборима у неравноправан положај. „Тако се ова одредба коси и са једним од кључних разлога финансирања политичких странака из јавних извора – обезбеђивањем једнаког пасивног бирачког права и стварањем претпоставки за једнаке шансе грађана Србије”.¹⁶⁶

Такође, када би грађани у Србији, у случају да имају могућност као што је Американци имају, да приликом попуњавања обрасца за плаћање пореза наведу да желе да издвоје одређени новчани износ за јавно финансирање предизборних кампања и да на тај начин спонзоришу одређену партију, став који износим у раду је да би ретко ко од њих ту могућност заиста искористио. Постављају се логична питања: Одакле ова условна осуда нелегалног и непоштеног долажења до новца? и Одакле ово, претпостављено, одбијање личног учешћа у јавном финансирању странака?¹⁶⁷

¹⁶⁶ Миодраг Милосављевић, „Финансирање политичких странака – у сусрет новом закону”, *Фонд за отворено друштво*, Србија 2010, стр.7.

¹⁶⁷ Можда је одговор делом и у чињеници, да се са јавним финансирањем странака први пут почело тек средином педесетих година прошлог века: Костарика – 1954, Аргентина – 1955, Немачка – 1959, Аустрија – 1963, Француска – 1965, Шведска – 1966, Финска – 1967, Израел – 1969... (наведено према: Herbert E. Alexander, „Money and politics: rethinking a conceptual framework“, in: Herbert E. Alexander, *Comparative Political Finance in the 1980s* Cambridge: Cambridge University Press, 1989: 14) Видети у: Срећко Михаиловић, „Јавно о тајном. Од чега живе политичке странке?”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр. 70.

2.3. Финансирање из иностранства

Директно финансирање неког политичког субјекта, најчешће политичке странке од стране заинтересованих страних субјеката, је опасно по поредак сваке земље, па тиме и Србије. Као финансијери, појављују се најчешће извршни органи других држава пре свега владе а ређе председници, затим амбасаде и заинтересовани привредни субјекти односно велике међународне корпорације и предузећа. Систем оваквог финансирања, подразумева да се ради о готовом новцу који се даје на руке (соларни принцип) особама које су високо позициониране у партијској хијерархији и које у датом тренутку могу бити носиоци највиших функција државне власти или најозбиљнији опозициони претенденти на власт. Такви донатори за узврат најчешће очекују повлашћене позиције у процесу приватизације за предузећа из њихове државе или намештање тендерских услова. Такође, код неких инфраструктурних пројеката, концесије се дају уз неповољне одредбе односно на штету државе или им се може омогућити да стекну или одрже монополску позицију у земљи.

Пракса у свету, код већине држава као законодаваца је да, када су у питању ове донације, критеријуми буду нарочито ригорозни. „Насупрот веома ослабеле моралне перцепције финансирања странака и изборних кампања, морални критеријуми се експлозивно и експанзивно јављају у случају примања новца из иностранства (сем ако није реч о новцу примљеном од припадника српске дијаспоре). У многим земљама то није легални ресурс, а он је забрањен и према нашем Закону о политичким странкама.”¹⁶⁸

Актуелно законодавство у Србију у овом смислу није различито од упоредног, а критеријуми у актуелном закону су остали практично непромењени у односу на претходни Закон о финансирању политичких партија. Чланом 6. Закона о финансирању политичких партија који је био раније на снази, изричито се забрањивало политичким партијама да примају како финансијску тако и материјалну помоћ од страних држава, страних правних и физичких лица. Од обнове вишестраначког система у Србији (1990.), одмах се успоставио значајан раскорак између прокламованог у закону и оног што се заиста дешавало у области финансирања политичких странака. Узрок је бројна српска дијаспора која у

¹⁶⁸ *Ibid.*, 75.

највећем броју потиче из редова оних који су напустили земљу у време и после завршетка Другог светског рата као непријатељи комунистичког режима, а која је свесрдно помагала противнике тадашње владајуће Социјалистичке партије Србије, на коју се уопште на западу углавном гледало као на наследницу Комунистичке партије. „У другој половини деведесетих година и у преврату 2000. године велики део финансијске подршке странкама ДОС-а долазио је из иностранства. Са овом врстом помоћи, странке тадашње опозиције, успевале су да подмире своје потребе (организационе, промотивне, плаћање дажбина и др.) и тиме опстану, а онда и буду такмац владајућој партији.”¹⁶⁹

И за време важења претходног Закона о финансирању политичких партија, постојале су снажне индиције присутне и у јавности и у стручним круговима, да још увек постоји пракса да се у значајном обиму политичке странке финансирају из иностранства и то супротно одредбама тада постојећег Закона о финансирању политичких партија. У садашњем закону предвиђена су мања одступања од наведеног ригорозног правила, и то пре свега у погледу неновчаних средстава која се примају од међународних удружења странака које су по идеолошким одређењима иста или сродна партијама у Србији. Сасвим је извесно да је та пракса данас у много мањем обиму. Забрана донирања се, такође, не односи на предузећа која су основана капиталом из иностранства или чији су власници странци, уколико су регистрована у Србији.

С обзиром на повреду закона и врсту пружања материјалне помоћи (финансирања), можемо разликовати различите ситуације у досадашњој скоријој пракси у Србији. Најчешћа је она у којој одредбе важећег закона стриктно забрањују било какве активности странака у том правцу, а да за то у самој пракси нема оправдања односно да се одредбе чине сувише ригорозним а ту пре свега, мислимо на сарадњу које странке имају са међународним страначким удружењима и њиховим централама, или блиским странкама из других земаља тзв. „сестринским организацијама”.

Таква врста помоћи има више модалитета али се, првенствено, огледа у организацији семинара за страначке кадрове, помоћи у изради одређених

¹⁶⁹ Немања Цоцић, „Финансирање политичких партија из иностранства”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр. 128.

политика, стратегија, анализа, истраживања, и сл. Устаљена пракса је да се ове донације упућују преко трећих лица, најчешће фондација које блиско сарађују са политичким партијама које су најчешће на власти у земљама из којих долазе, односно посебних институција као што су партијски фондови НДИ (Демократска странка САД), ИРИ (Републиканска странка, САД), ФЕС (Социјалдемократе, Немачка), КАС (ЦДУ – Демохришћани, Немачка).

Проналазе се и други модалитети, да се оваква помоћ преко других субјеката, или на неки други начин, достави одређеној странци најчешће у пост-комунистичким земљама. На пример, често је распрострањен и концепт (модалитет) у коме се новац пребацује на поједине домаће фондације, које блиско сарађују са неком од политичких партија у земљи као што су код нас Фонд Центар за демократију или Фонд Љуба Давидовић, који су у таквим односима са ДС-ом. На овај начин политичке партије заобилазе постојеће законске рестриктивне одредбе нарочито у наведеним земљама, и на тај начин успевају да подмире неке од веома важних потреба, неопходних за успешан рад партијске организације.

Треба истаћи да, до сада, у Србији ни једна политичка странка није била санкционисана због примања противзаконите помоћи из иностранства. Данас се оптужбе о примању новца из иностранства, и са тим у вези етикета о страним плаћеницима, чешће односи на невладине организације. „Иначе, према подацима које даје ИДЕА за 114 земаља света, у 35% земаља је забрањено примање прилога од лица из иностранства, у 62% није, док за 3% земаља нема података (www.idea.int)”.¹⁷⁰ За будући толерантнији однос законодавца према овом облику финансирања, и пре евентуалних измена постојећег Закона о финансирању политичких активности, требало би проучити упоредно право и праксу у тој области. „Државе које под одређеним условима дозвољавају страном недржавно финансирање јесу: Чешка, Грчка, Италија, Мексико, Холандија, Шведска, Велика Британија”.¹⁷¹

¹⁷⁰ Срећко Михаиловић, „Јавно о тајном. Од чега живе политичке странке?”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр. 76.

¹⁷¹ Немања Цоцић, „Финансирање политичких партија из иностранства”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр. 129.

Запажа се и пракса да се новац из иностранства прослеђује домаћим невладиним организацијама или другим субјектима, а да онда ове организације раде за рачун појединих странака. То је, често, видљиво у изборним кампањама када се недвосмислено може констатовати да активности наведених НВО фаворизују односно, зависно од случаја, дефаворизују друге политичке актере. Ово се може сматрати за некоректан вид стране помоћи.¹⁷²

Препорука међународних тела, пре свега GRECO јесте да државе треба да одреде ограничења, забране или да на други начин регулишу прилоге страних донатора. Донације иностраних донатора су у Србији у потпуности забрањене. У новом закону предвиђа се, као што је наведено у тексту, одступање у погледу неновчаних средстава која се примају од међународних политичких удружења и, мада закон то децидно не наводи, подразумевају се удружења сродних странака са странком у Србији која је прималац прилога. Забрана се не односи на предузећа која послују у Србији, а која су основана капиталом из иностранства или чији су власници странци, под условом да су овде и регистрована.

Надзор над поштовањем ових одредаба се може релативно лако обавити у односу на правна лица (нпр. увид у базу привредних субјеката Агенције за привредне регистре). Кад је реч о донацијама физичких лица, у данашњим условима електронског банкарства, може се десити да ни сам прималац донације не буде свестан да не може да је прими. Наиме, новчани прилог физичког лица може се уплатити преко рачуна, без провере да ли је лице домаћи држављанин а исто тако, не постоји пракса да странке проверавају да ли је онај ко им чини бесплатну услугу држављанин Србије. Из тог разлога, став који износим у раду је да, када су у питању донације физичких лица, има би смисла вршити проверу једино у случају основане сумње да није реч о домаћим држављанима, а не у сваком конкретном случају. Ту проверу могу да врше како саме странке тако и Агенција.

¹⁷²Посебан сегмент је „упумпавање” новца из иностранства преко трећих лица. Посебно је то видљиво у изборним кампањама када се недвосмислено може уочити да њихове активности фаворизују односно, зависно од случаја, дефаворизују друге политичке актере. Ово све даје основа да се санкционишу политички субјекти. Видети у: Зоран Стојиљковић, Марина Матић, Милан Мариновић, Ђорђе Вуковић, *Програм обуке за судије прекршајних судова - Примена прописа у области борбе против корупције*, Правосудна Академија и УСАИД, Београд 2012., стр.60.

Примање помоћи из иностранства, као што је показано, има неколико модалитета који се суштински разликују по својим усмерењима (интенцијама). Док је примање помоћи од сестринских партија и њихових фондова углавном усмерено према политичким партијама у земљи, са циљем да ојачају сопствене капацитете и идеолошки се јаче профилишу, дотле друге врсте помоћи могу имати недобронамерни предзнак и стварати многобројне негативне ефекте по дотично друштво и државу у које улазе.

Питање које се поставља је: Треба ли ове две суштински различите врсте стране помоћи, подвести под једнако рестриктивне законске одредбе или се одредити за легализацију оне стране финансијске или друге материјалне помоћи која помаже и стимулише јачање демократских капацитета политичких странака? „Земље ЕУ искључују из ове забране новчана давања од Европског парламента. Немачка иде корак даље, јер дозвољава донације до највише 500 евра од страних политичких партија и немачких грађана који живе у иностранству, партија националних мањина у земљама које се граниче са Немачком и странаца”.¹⁷³

3. НЕЛЕГАЛНО ФИНАНСИРАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА

Регулисање финансијског пословања странака наметнуло се временом као најзанимљивије питање целокупне финансијске области у политици односно као питање партијског новца. Јавна је тајна да странке (у Србији нарочито) располажу много већим износима новца него што то приказују у својим финансијским извештајима. У основи нелегалног финансирања странака налази се срж политичке корупције. Законске и подзаконске регулативе у тој су области, када су западне демократије у питању, постале врло детаљне и софистициране. Законодавство у развијеним западним демократијама развило је врло ефикасне законске механизме којима се прецизно регулишу могућности финансирања политичких странака. Ранија општа начела о финансијским изворима из којих се могу финансирати странке или поједини кандидати на изборима, замењена су врло прецизним одредбама о могућностима коришћења новца, независно од тога

¹⁷³Владимир Гоати, *Političke partije i partijski sistemi*, Факултет политичких наука Универзитета Црне Горе, Подгорица 2008, стр. 215.

долази ли он из приватне или јавне сфере финансирања.

Поставља се питање: Одакле произлази потреба за нелегалним финансирањем? Мој став је да она произилази, пре свега, из моћи новца који представља идеално средство размене и то његово својство ствара непрекидну потребу за њим. Странке у основи представљају легалне канале који омогућавају егзистирање невидљивих утицаја јер је општа тенденција у сваком друштву постојање различитих друштвених група које своје интересе желе да реализују путем узајамне размене легитимним и нелегитимним средствима међу којима су пружање услуга и куповина утицаја путем новца. То су предуслови који су неопходни за егзистирање „сиве зоне” политике. Новчани прилози који се дају партијама стога отварају могућност нелегалног, односно могу бити нелегални.¹⁷⁴

Стога нелегално финансирање и корупција која из њега произлази захтевају непрекидан надзор пре свих независних државних органа а у циљу њиховог сузбијања и ограничавања. Изборни процес служи у том случају као филтер који дисциплинује политичаре, тако да они бивају принуђени да почну заступати интересе свог изборног тела, својих бирача. Под надзором јавности и правосудног система су сви легални облици донирања, али и различити облици нелегалног финансирања међу које спада пракса да се реални трошкови партије на власти подмирују тако што се њен буџет растеређује за исте, и они се пребацују на државу и њене органе или се, примера ради, трошкови путовања и ангажовања дела запослених, „књиже” на јавна предузећа добијена у постизборној расподели политичког плена.

Теже облике нелегалног финансирања, представљају новчани износи до којих партије долазе уцењивањем привредних корпорација, донације од криминалних организација у замену за обећање да се на њих неће примењивати закон, донације од организованог криминала (трговина дрогом, трговина белим робљем, итд.) и нуђење новца да би се дошло до позиција од јавног угледа. Углавном се ови видови финансирања спроводе преко државног апарата (на

¹⁷⁴То су најчешће тајне донације, које нису нигде евидентирани и које се најчешће дају искључиво „на руке” тзв. соларни принцип, затим донације које потичу из забрањених извора – из државних институција, синдиката, од страних правних и физичких лица. Више о томе у: Зоран Стојиљковић, „Новац и политика – Изазови и шансе антикоруптивне стратегије”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр. 62.

државном нивоу) који контролише партија на власти, најчешће преко тајних служби а у самој странци, конкретну реализацију врше један до два човека из самог врха партијске хијерархије. У лакше или мекше варијанте нелегалног финансирања спада појава партијских НВО.

Нелегални прилози могу бити и неновчане природе, као што су стављање на располагање за потребе страначке кампање различитих материјалних добра као што су аутомобили, аутобуси, плаћање смештаја изборном персоналу током обиласка изборних округа и пружање логистичке подршке потпуно бесплатно или уз симболичну надокнаду од стране запослених, најчешће радника из појединих јавних предузећа која су под контролом партије која врши предизборну промоцију. Тек када се открије нека афера, а то се најчешће дешава као последица политичких превирања или расцепа у некој странци, из сиве сфере тајних приватних донација у јавности „процуре“ неки подаци. Странке делују у јавном животу у јавном интересу и веома је важно да оне, као темељ политичког система, буду чврсте. Не могу, стога, политичке странке и њихове предизборне кампање да буду једним делом тајно финансиране јер тиме оне постају полутајне организације. „Онај ко није спреман да ради врло транспарентно, ко није спреман не само да буде контролисан у складу са законом него и да кад дође на власт предложи добре законе који ће ту контролу омогућити, тај не може да учествује у јавном животу. Сада, грађани у овој држави не знају ко њима управља”.¹⁷⁵

Нелегално финансирање политичких странака и избора традиционални је проблем свих политичких система. Новац који на овај начин „уђе” у странку се, преко испумпавања партијских расхода, не приказује у партијским приходима и на тај се начин врши балансирање партијског буџета. Такође, у ту сврху истовремено се практикује и прање (легализација) дела страначких прихода који долазе из коруптивних операција везаних за нпр. намештање тендера на јавним набавкама, процеса штетних приватизација или „прогуравања” одређених одлука и уредби које иду у прилог моћних спонзора, или куповине закона, као видова враћања услуге од стране партије, за претходно примљене донације. Према неким изворима „У Србији се, рецимо, тако попуни јаз између приближно 2-3 милиона евра колико (легално) приходују највеће парламентарне странке и бар три пута

¹⁷⁵ Бранка Тривић, „Странке су полуприватна предузећа”, Београд 2014, стр.4, доступно на <http://www.slobodnaevropa.mobi/a/1613107.html>

већег износа „цене њиховог коштања” – под условом да странке, по реалним износима, плаћају саме све своје трошкове”.¹⁷⁶

Једино донекле ефикасно средство, против оваквих коруптивних радњи предузетих од стране политичких партија, у демократском политичком систему јесу периодични избори. Бирачи, наиме, могу казнити политичаре односно странке који се у јавности чине посебно везанима за поједине интересне групе. Али да би бирачи могли тако реаговати односно политички промишљати, кључна је претпоставка да знају на који се начин њихови представници понашају и ко им је дао или даје новац, односно како се финансирају мимо буџетских средстава и како њима располажу. Буџетска средства су јавна, па се партије у својим извештајима труде да их истинито прикажу. Међутим да би бирачи били у стању да овако промишљају, основни инструмент који им то омогућава је, пре свега, доношење савременог закона о финансирању политичких партија и успостављање његове доследне примене и контроле, заједно са пакетом антикорупцијских закона односно успостављање функционалног антикорупцијског правног оквира (законодавства). Законодавац приликом доношења Закона, при томе, никако не може имати у виду све могуће облике финансијских злоупотреба у пракси које би законом требао забранити. Ради потребе свеобухватног сагледавања ове проблематике, треба истаћи да неки облици финансирања странака и кандидата могу да буду ван закона а да, у исто време, не буду противзаконити и то је случај тзв. правних празнина или рупа у закону. Тежи вид злоупотребе од стране партија, је ако оне чине радње које су противзаконите него уколико само својим радњама користе постојеће правне празнине. Те рупе у закону могу настати јер законодавац не може никада предвидети све могуће облике финансирања који су дозвољени или као последица намерног превида односно куповине закона од страна донатора.

Спровођење акције Министарства унутрашњих послова Србије „Сабља”, открило је домаћој јавности до тада непознат начин нелегалног финансирања појединих политичких странака. „Тиме се потврдила претпоставка да је на тлу Србије у последњој деценији XX века дошло до појаве тзв. колумбијског

¹⁷⁶ Зоран Стојиљковић, „Новац и политика – Изазови и шансе антикоруптивне стратегије”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр. 62.

синдрома – извршена је симбиоза или клијентелистичко повезивање врха државног апарата и мафије, и развила се парламентарна корупција у знатном обиму”.¹⁷⁷ Један од видова нелегалног финансирања странака, представља и добијање кредита од банака под повлашћеним условима, који кредити у ранијој пракси практично никада нису враћани или нису у пуном обиму. На тај начин се спроводило „легално преливање средстава”, а у основи пљачка грађана, предузећа и буџета јер су наведене банке, из тих извора, прикупљале новац за своје пословање, који су касније делом користиле на давање оваквих кредита. Идеја за такво „пословање” стизала је са више инстанце односно партијских и државних врхова који су могли у датом тренутку да нареду и организују такав бизнис план. Уколико би се и десило да се нека оваква афера судски процесуира као на пример случај „Кофер”, услед корупције у правосуђу свесно би се судски поступак одуговлачио на разне начине, које је опет „бушан” кривично процесни закон дозвољавао, до толиког степена да би услед протеча времена наступала апсолутна застара или би материјални докази из предмета нестали на волшебан начин, што је све водило доношењу ослобађајућих пресуда у тим поступцима. Веома ретко неко од извршилаца био би осуђен на затворску казну па би касније, када се све стиша услед протеча времена, бивао на наведене начине ослобођен сваке одговорности (да би му биографија остала нетакнута), уз наравно пристојну апанажу исплаћену у виду новчане надокнаде од стране суда односно државе, за претрпљењу материјалну и нематеријалну штету односно сваки дан лишења слободе. А тај исплаћени новац, опет је новац из буџета односно од грађана Србије. На тај начин су се грађани, у ствари, два пута пљачкали за исту ствар, односно партијску финансијску малверзацију. Ово је била универзална техника нелегалног финансирања партија, која је довела до општег осиромашења грађана и пљачке државне и друштвене имовине. Пинто-Душински наводи, тако, „шест најчешћих фраус легис случајева: незаконити поклони, коришћење новца стеченог корупцијом у сврху партијских кампања и активности, употреба државних ресурса у партијске сврхе, прихватање средстава ради обезбеђења или обећања неке недозвољене користи, узимање средстава из нечасних извора (пре свега, криминалних кругова) и трошење новца за забрањене намене (нпр. куповина

¹⁷⁷ Мијодраг Радојевић, „Финансирање политичких странака и корупција”, *Пулс Магазин о корупцији*, мај 2003, стр.6.

гласова)”.¹⁷⁸ Колико су ови облици нелегалног финансирања партија били узели маха, најбоље се види и из изјаве бившег председника Србије и такође бившег председника Демократске странке, Бориса Тадића који је, у време док је био председник на наведеним положајима (2009.), давао изјаве да не зна како се финансира његова партија. У време те изјаве, та странка је на свом сајту објавила финансијски извештај за 2008. годину. У њему је био списак од 43 приватне фирме које су је донирале. Тадашњи портпарол странке, Јелена Триван (прешла у међувремену у СНС и постала директор Службеног Гласника РС), тврдила је да Демократску странку не финансирају тајкуни, јер су јавно обелодањена имена фирми које стоје иза Демократске странке. У финансијском извештају Демократске странке објављеном на њеном сајту, међу фирмама које су донирале ову партију 2008. помињу се: „Вучје Прибој” из Прибоја, „Миа” из Блага, „Баки” из Баточине, „Вера 20” из Рашке, „Дуга комерц” из Лесковца, итд. У наведеном извештају није била приказана висина уплаћених износа. Тим поводом, на сајтовима многих медија, поводом објављивања финансијског извештаја тада владајуће Демократске странке, осванули су иронични коментари.

У Србији је очигледан проблем у томе што се не зна ко и како плаћа домаћу политичку елиту а сходно томе, и враћање дугова зајмодавцима је тајна ствар. Поред политичке корупције која настаје на овај начин, а у „спрези” са њом, постоји и други важан чинилац нелегалног финансирања, а то је по нашем мишљењу 10-15 најбогатијих тајкуна у земљи који, према ставу јавног мњења, финансирају све важније странке, постајући на тај начин део институционалног система. Сматра се да су тако обе елите у међусобном дослуху, успоставиле систем који представља спој њихових утицаја, интереса и услуга од узајамне користи.

3.1. Приватизација

У свим транзиционим државама, па и у Србији, приватизација је начин трансформације готово целокупне привреде земље, односно друштвеног и државног капитала у друге облике својине. Она заједно са јавним набавкама,

¹⁷⁸ Славиша Орловић, *Политички живот Србије између партократије и демократије*, ЈП Службени гласник, Београд 2008, стр.410. Видети детаљније у: М. Pinto-Duschinski, (2002), „Financing politics: A Global View“, *Journal of Democracy*, pp.71-72.

представља неуралгичну тачку у борби против корупције и организованог криминала и омогућава много незаконитости, посебно обзиром на чињеницу да је, као процес, временски ограничена. „Код приватизације имамо поделу интересних зона између организованог криминала и политичких странака. Приватизацију друштвених предузећа у којој се прећутно примат и иницијатива даје организованом и класичним облицима криминалитета, док се у области приватизације државних-јавних и предузећа од посебне важности, иницијатива препушта политичким странкама”.¹⁷⁹

Досадашњи процес приватизације у Србији, по свим показатељима представљао је жариште корупције. Србија се налази у четвртом кругу приватизације. После Закона о друштвеном капиталу из 1989. године, Закона о условима и поступку претварања друштвене својине у друге облике својине из 1991. године и Закона о својинској трансформацији из 1997. године, усвојен је Закон о приватизацији 2001. године, као четврти покушај приватизације у Србији. Према постојећем закону, предузећа се приватизују методом „од случаја до случаја“ тако што се, путем тендера и аукција, нуде страним и домаћим купцима да откупе до 70% њихове вредности. „У Србији је било четири покушаја приватизације и последњи се спроводио у складу са Законом о приватизацији из 2001. године. Пре тога били су актуелни Закон о друштвеном капиталу из 1989. године, Закон о условима и поступку претварања друштвене својине у друге облике својине из 1991. године и Закон о својинској трансформацији 1997. године.”¹⁸⁰ Актуелни Закон о приватизацији наишао је на велике отпоре управљачких структура предузећа и синдиката, који су захтевали да се настави са дотадашњим начином приватизације који је фаворизовао запослене у предузећима. Иза овог отпора је, пре свега, бојазан запослених, претежно радника да ће, доласком нових власника, једна од првих мера бити „ослобађање“ предузећа од вишка запослених. Процене стручњака указују да је вишак запослених у Српској привреди нарастао током последње деценије са 20% на 60%. Разлог лежи у томе што је претходна власт пребацила социјалну функцију са

¹⁷⁹ Сениша Јанковић, „Финансирање политичких странака”, *Правни живот* бр. 10 (2007), стр.873–874.

¹⁸⁰ Јелена Ивановић, *Интеграција Србије у Европску унију као начин борбе против корупције*”, ФЕФА, Београд 2013, стр.42.

државе на предузећа и то не само она у њеном власништву. У таквим условима, реално је очекивати да ће нови приватни власници кренути са отпуштањем као са првом ефикасном мером за повећање продуктивности. „Најкритичнија је ситуација у 600 највећих српских предузећа у којима ради безмало половина укупно запослених у Србији. Ова предузећа, уместо капитала за развој, имају огромне дугове које, удружени са огромним вишком запослених, представљају баласт који прети да их потопи”.¹⁸¹ Оно што је карактеристика досадашњег тока приватизације јесте то што су у њу прва кренула успешна друштвена предузећа (Синтелон, Металац, Хемофарм, Велефарм и друга), која су наставила да успешно послују и после промене власничке структуре и без отпуштања радника. Међутим, проблем је што у овим предузећима ради свега 6% запослених у Србији. „Приватизација је иначе, првенствено као механизам држава у транзицији, сама по себи, требала да доведе до смањивања корупције, с обзиром да одузима одређене ресурсе из руку државе која је иначе главни генератор корупције”.¹⁸² Међутим, искуства бројних земаља Централне и Источне Европе и бившег Совјетског Савеза показала су да су приватизација и тржишне реформе, управо повећале ниво корупције у њима. На другој страни, било је и примера у неким земљама, попут Словеније, где је дошло до супротне појаве. На основу овога се може извући закључак да лоше постављене и неуспешно имплементиране тржишне реформе могу и јесу заиста фактори раста корупције, док добро постављене и успешно реализоване реформе немају такве последице. „Стога је упутно погледати факторе од којих зависи да ли ће се ниво корупције у земљи, током приватизације, повећати или смањити.”¹⁸³

У Србији, мишљење највећег дела јавности је неповољно у погледу досадашње својинске (власничке) приватизације. На другој страни, удео оних који сматрају да је приватизација нужан реформски процес који се углавном успешно спроводи, пао је на готово око 3%. Између ових поларизованих група је највећи део оних који држе да је приватизација нужна, али да се спроводи на погрешан (и неуспешан) начин, као и они који не могу да оцене њене ефекте. „Очито, две

¹⁸¹ Предраг Јовановић, *Анатомија корупције*, Transparency International Serbia, Београд 2001, стр.14.

¹⁸² *Ibid.*, 15.

¹⁸³ *Ibid.*

деценије експериментисања са различитим моделима приватизације задовољне њеним током и ефектима чини само узак круг њених креатора и бенефицијара...”¹⁸⁴ Оно што треба навести је чињеница да би се корупциони аранжмани направили, неопходно је да се испуне одређени услови.: брзина, степен овлашћења и транспарентност приватизације и они представљају битне факторе (услове) корупције. Уколико се приватизација брзо одвија, мало је времена да се корупциони аранжмани направе. Пошто је повећање брзине приватизације условљено смањењем администрања произилази да се корупција, у том случају, смањује по два основа односно брзином и мањом администрацијом.

У Србији се процес приватизације одвијао изузетно споро тако да практично траје дуже од две деценије. Све до најаве нових власти да ће се увести нови закон о приватизацији, у процес својинске трансформације ушло је око 600 предузећа од 7.000 потенцијалних кандидата за приватизацију. Данас је остало још управо око 600 предузећа да се приватизују од којих је 17 највећих преосталих јавних предузећа, издвојено у посебан режим. Степен овлашћења је, као што је наведено, други битан фактор корупције јер свака одлука и верификација која захтева потпис надлежног лица представља потенцијални извор корупције. Отуда је, да би се смањила корупција током приватизације, неопходно да се административно одлучивање и његови нивои као и арбитража сведе на што је могуће мању меру. Иначе, када су у питању административна овлашћења, највеће могућности за корупцију леже у фази процене вредности капитала. Такође и од транспарентности процеса приватизације, у великој мери зависи да ли ће и колико корупција узети маха. Када се разматра транспарентност овог процеса, треба узети у обзир три категорије информација, које су посебно ризичне односно подложне манипулацији. Пре врста информација везана је за саме законске одредбе којима се уређује процес приватизације. Што су законска решења једноставнија тиме су и јаснија и транспарентнија, а то последично узрокује и мање могућности, да надлежни службеници „тумаче“ прописе и доносе одлуке у корист онога ко даје мито односно онога ко их је подмитио.

¹⁸⁴ Зоран Стојиљковић, „Досије времена: Корупција и Србија као слаба држава”, *Време*, бр.1172 (2013), стр. 7.

Друга група информација даје највеће могућности за манипулацију и корупцију током процеса приватизације су информације о процени вредности капитала. Ове информације су нарочито значајне када се приватизација одвија путем продаје предузећа. Транспарентност процене вредности предузећа је начин да се ограничи овај извор, односно услов, корупције.

Трећа врста информација које су подложне манипулацији, односи се на податке о предузећу као што су: финансијска успешност, стварна задуженост, и сл. Ове информације су најмање транспарентне у Србији, због књиговодствених стандарда који нису прилагођени потребама тржишне привреде, као и распрострањеној појави вођења тзв. дуплог књиговодства. Поред ових информација, неопходно је да се такође обезбеди и транспарентност информација о резултатима (исходу) приватизације. Од поузданости ових података, зависи да ли ће онај ко контролише регуларност процеса приватизације, моћи да да ваљану оцену да ли је било неправилности и у чему су се оне састојале. „Уколико бисмо поредили степен транспарентности ова три типа информација у досадашњој приватизацији у Србији, могло би се рећи да је стање најповољније код прве врсте информација (закона), мада је још увек далеко од задовољавајућег, нешто неповољније је код друге врсте (процењена вредност капитала), док код треће групе (пословање предузећа) влада скоро потпуна нетранспарентност”.¹⁸⁵

Такође, као фактор корупције значајну улогу има и модел приватизације. Модел приватизације може да утиче на ниво корупције на више начина. Током протекле деценије, искристализовало се неколико основних модела приватизације у земљама Централне и Источне Европе, као што су: ваучерска приватизација, продаја предузећа, откуп предузећа од стране запослених, ликвидација предузећа и спонтана приватизација. Сваки од ових модела различито утиче на развој корупције током приватизације, па се може закључити да поједини од њих садрже у себи различите могућности за корупцију. „Најповољније ефекте имао би процес приватизације који би карактерисали: брзина, низак степен административне дискреције, транспарентност и значајна улога ваучерске приватизације”.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Предраг Јовановић, *Анатомија корупције*, Transparency International Serbia, Београд 2001, стр.16.

¹⁸⁶*Ibid.*, 18.

Као што је претходно истакнуто, да би се смањила могућност корупције треба, пре свега, убрзати приватизацију и учинити је транспарентнијом. У Србији, као и у другим пост-комунистичким државама, нарочити подстицај за отпочињање процеса приватизације имале су политичке промене. Након политичких промена 2000. године, као стратешки елемент транзиционе стратегије у Србији, дефинисан је управо нови модел приватизације са циљем радикалне промене власничке структуре српске привреде. Узимајући у обзир карактеристике српске привреде у то време, нови модел је подразумевао продају капитала друштвених и државних предузећа путем тендера и аукција заинтересованим стратешким и финансијским инвеститорима. Овај модел се већ био показао као успешан у неким транзиционим државама. Путем тендера су се приватизовала велика предузећа, а мала и средња предузећа приватизована путем аукција.

Почетком трећег миленијума, Србија је агресивно убрзала процес транзиције, који је започет још 1990. године. Николић (2012.) истиче, да је највећи број најпривлачнијих предузећа, која су била предмет приватизације након 2000. године, продат већ у периоду од 2002. до 2003. године, док је касније остајало у понуди све мање пословно способних и тржишно рентабилних друштвених предузећа за приватизацију. Међутим, агресивни темпо приватизације је временом значајно успорио, да би се ток приватизације последњих година практично зауставио. Ово се делом правдало недостатком инвеститора у кризним временима, а Николић (2012.) истиче да постоје и неке неуралгичне (критичне) тачке досадашње приватизације, без чијег задовољавајућег (одговарајућег) решења, чак и није могуће завршити процес приватизације. Ту пре свега спадају питања реституције, бесплатне поделе акција грађанима, приватизације грађевинског и пољопривредног земљишта, али и ревизије целокупног процеса а пре свега спорне 24 приватизације које је још Савет за борбу против корупције био означио а прихватила ЕК. До средине 2010. године Агенција за приватизацију је поништила више од 90 купопродајних уговора, односно 23,1% од укупног броја приватизованих предузећа а тај се број до 2014. године знатно повећао. Важно је напоменути и да је Агенција за приватизацију укинута. Трансформација својине је нарочито погодна за различита криминална дела, посебно кад је реч о корупцији. Код приватизације углавном постоје два пута криминалних радњи, која имају

исти циљ - обезвређивање друштвеног и државног капитала и његовог преузимања у приватне сврхе. Према Јовановићу (2001.) „први начин представља намерно обезвређивање капитала у неким државним предузећима. Тај циљ се остварује кроз заједничко деловање одговорних лица у тим предузећима и приватних лица. Интерес одговорних лица у овим предузећима је искључиво лична корист, а с обзиром на то да они имају јаке политичке и друштвене везе, нема потребе да се плаше одговорности”.¹⁸⁷ Други начин односно пут криминалних радњи код приватизације, који има исти циљ као и први, обезвређивање друштвеног и државног капитала ради што „повољнијег” преузимања у приватне сврхе, састоји се у непримењивању законских прописа у међу корацима, самог процеса својинске трансформације предузећа. Тако су постали јавни подаци да је у Србији свака пета приватизација била неуспешна, а свака трећа сумњива. Од укупног броја предузећа, приватизованих методом јавне аукције и тендера или на тржишту капитала, укупно 2.493 предузећа, закључно са 2009. годином, у нешто више од трећине уочени су проблеми у извршењу уговорних обавеза. Агенција је, због непоштовања уговорних одредби у приближно сваком петом приватизованом предузећу пред надлежним трговинским судовима, поднела тужбу за раскид уговора. Свака пета приватизација је, дакле, и формално неуспешна. Од стране Агенције, најчешћи разлози за покретање поступка за раскид уговора били су: недостављање банкарске гаранције за извршење обавезе инвестирања, неизвршене инвестиционе обавезе, неплаћање преосталих рата купопродајне цене, неодржавање континуитета пословања, непоштовање преузетих обавеза према запосленима, итд. Практично на самом крају процеса приватизације, власт се „досетила” да постави питање порекла новца који се појављивао током четири претходна круга приватизације. Тако је министар финансија Млађан Динкић који је на тој функцији био до 2014. године, баш уочи тих избора, у циљу изборног маркетинга, упозоравао да ни новине неће бити довољно ефикасне уколико се хитно не усвоји закон о замрзавању имовине стечене корупцијом и криминалом. „Нисмо наивни. Знамо, да људи који су у криминалу или који су на недозвољен начин стекли

¹⁸⁷ Јелена Ивановић, *Интеграција Србије у Европску унију као начин борбе против корупције*”, ФЕФА, Београд 2013, стр.42.

капитал могу да се крију и да преко других учествују.”¹⁸⁸ Влада Србије је тек 2014. године ставила на дневни ред и питање не само порекла новца већ и купца предузећа која се приватизују. Тако је најављивано да прљавим новцем неће моћи да се купи преосталих око хиљаду неприватизованих фирми у Србији, а нови власници друштвених предузећа, неће моћи да постану осуђивани и они против којих се води истрага за кривична дела. Ово су засигурно најважније новине које је Министарство економије и регионалног развоја, кроз измене и допуне Закона о приватизацији, упутило Влади Србије. Истина, реч је била о рилично окаснелим новинама, па би на основу њих требало очекивати да бар завршница приватизације прође без уплива прљавог новца. Јер, „потврда да ниси кривично гоњен или да се не води истражни поступак тражи се и кад се неко запошљава, а камо ли кад купује предузеће у приватизацији, па може да се догоди да га купи неко из стечајне мафије, што је парадоксално”.¹⁸⁹

Уколико Управа за спречавање прања новца буде имала примедбу на купца, са њим неће бити закључен уговор. Управа ће, ако дође до накнадних сазнања, моћи да реагује и касније, што ће бити основ за раскид уговора. На тај начин је, практично, пред крај уместо на почетку процеса приватизације, Пореска управа постала више укључена, и преко механизма унакрсне провере прихода и утврђивања да ли победници на аукцијама и тендерима плаћају порез и у ком износу. Међутим, од кључне важности за изградњу модерног слободног тржишта у Србији, је решење постојећих преосталих проблема који се јављају као препреке даљем процесу приватизације, с обзиром на то да је његов завршетак врло важан поред наведеног и за даљи ток и успех транзиције, борбе против корупције а самим тим и интеграције у ЕУ. Предузећа која су у процесу припреме за приватизацију, су привредни субјекти који су без привредне активности и који нису присутни на тржишту за које је Чланом 6. Закона о приватизацији („Службени гласник РС”, број 83/14) предвиђено да се друштвени капитал субјеката приватизације мора приватизовати најкасније до 31. децембра 2015. године.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Млађан Динкић, „Прљави новац се не може прати кроз приватизацију”, *ПолитикаOnline*, доступно на <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/t41281.lt.html> 19. октобар 2014.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ Владајућа СНС је за време мандата прошле Владе, била најгласнији заговорник ревизије спорних приватизација, у којима је држава због корупције оштећена за милионске износе.

3.2. Јавна предузећа и јавне набавке

Смисао и значај јавних набавки јесте, пре свега, да оне представљају један од најважнијих стубова јавних финансија, средство контроле јавне потрошње као и борбе против корупције у једној уређеној држави. Значај јавних набавки је и у томе што у држави снаге Републике Србије, њихово учешће обухвата готово трећину до половине једног просечно расположивог буџета. Оне су значајне и у много јачим државама, јер примера ради, учешће јавних набавки представља 15-20% учешћа у бруто друштвеном производу у земљама Европске уније. У мање развијеним земљама учешће је и знатно веће, па тако јавне набавке Република Србија примењује на преко 30% средстава у односу на укупан расположиви буџет.

Под јавним набавкама подразумева се куповина роба, услуга и радова од стране државних органа на свим нивоима власти, републичких и општинских, као и државних установа попут: болница, школа, универзитета, института итд. Другим речима, јавне набавке обухватају све облике уговорног ангажовања између државе са једне и пружаоца услуга са друге стране, којима се врши обезбеђење односно реализација једино и искључиво јавног интереса. Облици уговорног ангажовања могу бити куповина, унајмљивање, лизинг или неки други облик а њихове реализације би требало да се обављају путем тендера или аукција. Код тендера понуде се вреднују на основу квалитета производа или услуге, њихових специфичности, рокова испоруке, квалитета пратећег сервиса, цене итд, а код аукције једини критеријум за избор је цена.

Њихова изузетна у намени и због разлога постојања таквог института (система), који је јединствен. То је прибављање добара, услуга и радова за потребе области (сектора) чије интересе штити држава, са циљем који представља слоган „најбољи квалитет по најнижој цени”. Да би овај слоган био и у пракси остварив,

Претходна Влада је у овом обећању од стране стручне а и шире јавности оцењена као делимично успешна, а садашњи премијер Александар Вучић је крајем 2013. изјавио да је извршна власт обавила свој део посла на ревизији 24 спорне приватизација које је и ЕУ тако оквалификовала (пугарска предузећа, Југоремедија, Ветеринарски завод, Галеника, Лука Београд и други) и да сада следе судски процеси. Коначни епилог процеса није на виду, имајући у виду и промене у мрежи судова од 1.јануара 2014. године и друге проблеме са којима се суочава правосуђе. Без јачања правосуђа и отклањања ситуација да судови ослобађају окривљене, а држава Србија плаћа милионске одштете за лоше вођење истраге и суђења, ова обећања остају на нивоу неиспуњених очекивања.

неопходно је испуњавање услова који гарантују отворену тржишну утакмицу, једнакост и транспарентност према јавности што су све предуслови његове реализације. У основи свега треба да буде сврсисходност трошења јавних средстава. Инструменти (облици) преко којих се реализују јавне набавке су тендери и аукције, и они се користе не само када се држава јавља као купац већ и када је држава продавац.¹⁹¹

Уочљиво је да систем јавних набавки поред својих добрих страна, испољава и слабости у виду подложности злоупотребама од стране носилаца државне власти. Да би се избегле незаконите радње приликом јавних набавки, најбољи критеријум је да се стално прати њихова целисходност, што подразумева њихову процену у сваком тренутку, првенствено од стране независног органа. Можда је најбољи пример контроле у Шведској, кроз ревизорску институцију која је разрађена и захвата комплетну пирамиду државне организације од локалних заједница, региона, до централног нивоа државе. У тој држави постоји преко 2.700 ревизора, јер свака општина има стручног ревизора а такође на нивоу саме државе постоји још око њих 300. Партије које учествују у власти, од локалног до централног нивоа, дужне су да пошаљу на обуку одређен број стручних људи, који се специјализују пре свега за ревизорски посао унутар партије и делова власти које је партија добила. Обука траје шест месеци. То је унутрашња ревизија која је изузетно значајна и прати „изнутра” трошење буџетских средстава што све доприноси рационалности и сврсисходности. „Ова добро разграната ревизорска мрежа омогућава ревизију по завршетку године и тачно утврђивање да ли су се поштовали принципи битни за коришћење буџетских средстава: рационалност и сврсисходност у вези са потребама и пословима државних органа и институција”.¹⁹² У Србији, првенствено због ограничености капацитета (ДРИ) ревизорске службе, она није у стању да на одговарајући начин прати сврсисходност јавних набавки, што је до сада имало за последицу бројне злоупотребе у реализацији јавних набавки.

¹⁹¹ Ово је нарочито случај код приватизације јавних предузећа, давања концесија, различитих дозвола које се могу односити на линију у градском саобраћају па све до лиценце за ГСМ оператера мобилне телефоније. У сваком случају тендер и аукција морају увек задовољавати критеријуме економске ефикасности и бити, при том, фер, транспарентни и недискриминаторни односно неселективни.

¹⁹² Чедомир Чупић, *Речник корупције*(Лобирање), Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ), Београд 2014, стр.65.

Нарочито у транзиционим државама, корупција је тесно повезана са јавним набавкама, јер су те државе прошле кроз неколико фаза у односу на њих. И у Србији, могу се уочити такође приближно три фазе у тој области, али са временски дужим периодима за неколико година. „Три фазе карактеристичне за транзициона друштва стога су:

- 1) максимална неефикасност у трошењу новца пореских обвезника у области јавних набавки (почетак до средине 1990-их)
- 2) доношење закона о јавним набавкама, јавно оглашавање тендера, повећање броја понуђача и закључених уговора (од средине 1990-их до 2000. године)
- 3) хармонизација са прописима ЕУ, институционално јачање Управе за јавне набавке, која даје савете, прати и контролише процес јавних набавки (од 2000. године до данас)¹⁹³

Иако је у Србији претходни закон донет тек 2002. године, велики пут је преваљен за знатно краће време. Поред јавних набавки као област која је нарочито подложна корупцији, односно злоупотребама од стране партија на власти, свакако су и јавна предузећа. Ова предузећа у Србији се, још увек доживљавају као нека врста партијског плена, односно као механизми помоћу којих се присваја новац од грађана и која су под апсолутном контролом владајуће партијске машинерије. Јавна предузећа, када у своме раду нису транспарентна, утичу на сузбијање конкуренције у дотичној области (делатности), јер својим пословањем одржавају и прикривају постојећи монопол. Слободно деловање конкуренције има као резултат да се карактеристике, квалитет и цене производа/услуге стално унапређују у корист корисника. Ограничавањем конкуренције тако што се одлуке доносе на основу партијских веза или личних познанстава и подмићивања, обе стране у послу у основи губе, осим наравно појединаца или група који су непосредни актери оваквих „договора”. „Транспарентност, дакле, значи да иста правила важе за све учеснике, да су та правила позната учесницима унапред (пре него што почну да доносе одлуке) и да се не мењају током спровођења процедуре.

¹⁹³ Миодраг Јовановић, *Политичка корупција*, Београд 2005, доступно на: http://anarhija.weebly.com/uploads/1/4/6/6...politicka_korupcija.ppt

На тај начин се онемогућавају злоупотребе и корупција у јавним набавкама.”¹⁹⁴

У новије време се, као инструмент који се примењује у јавним набавкама, појављује тајни уговор, као један од најмоћнијих и најефикаснијих института (модалитета) у смислу пљачке новца пореских обвезника од стране партијске машинерије. Они су „тајни“ јер је „Спорно то што се у њима јасно види на који начин се новац троши, односно како актери блиски владајућој структури – паразитирајући на склопљеним дировима државе и великих страних компанија – лако добијају огромне провизије”.¹⁹⁵ У Србији, државно власништво над јавним предузећима, још увек је велико делимично и због отпора политичких партија да изгубе „власништво” над тако издашним ресурсима. Према подацима Народне банке Србије за 2004. годину, финансијске извештаје о пословању је било поднело 521 јавно предузеће с укупно 190.000 запослених што је тада обухватало укупно 16% радне снаге Србије. Вредност њиховог капитала тада је износила око 932 милијарде динара, а њихови колективни губици око 21 милијарду динара. Седамнаест јавних предузећа у власништву Републике Србије имало је бруто приход од 713,21 милијарду динара, што је чинило 18,7% од укупног прихода привреде Србије. Нето профит профитабилних предузећа износио је 32,59 милијарди динара, што је двоструки износ зарађен у 2004. години. Укупни губици предузећа која су изгубила новац био је 33,24 милијарде динара, што је 15,8% укупних губитака у привреди Србије. „Ове бројке не би требало да прикрију чињеницу да је 45,8% укупног капитала и 43,5% привредних ресурса Србије концентрисано у 17 јавних предузећа. Ако овај капитал производи само 18,7% укупног прихода привреде, закључак о продуктивности јавних предузећа не може бити позитиван.”¹⁹⁶

Потребно је истаћи да се у нашој пословној пракси од скора, појавио и облик предузећа која су у државном власништву али су основана и послују као друштва са ограниченом одговорношћу, каква су најчешће предузећа у стопроцентном приватном власништву. Постоје и друга привредна друштва чији

¹⁹⁴ Предраг Јовановић, *Анатомија корупције*, Transparency International Serbia, Београд 2001, стр.32.

¹⁹⁵ Душан Павловић, „Вучићева политичка борба против корупције је селективна“, чланак преузет са адресе <https://www.bhdani.ba/> 9.мај. 2014.

¹⁹⁶ Весна Пешић, „Партијска држава као узрок корупције у Србији”, *Република*, бр.402-405 (2007), стр.9.

су оснивачи и стопостотни власници локалне самоуправе. Реч је углавном о разним агенцијама које су основане са наменом развоја општина, рурални развој, подршку малом и средњем предузетништву, развоју локалне економије, као и разни технолошки паркови и бизнис инкубатори, али се ту не ради о предузећима која остварују пословни приход и из њега профит. Поставља се питање: Због чега се је појавио овај нови организациони облик у предузећима чији је оснивач или већински власник држава?

Предност оснивања д.о.о. у јавном власништву уместо „класичних” јавних предузећа најбоље се огледа у њиховој контроли. Управо због тога што нису јавна предузећа, програми и извештаји о њиховом пословању не доспевају пред скупштинске одборнике. Њихово пословање је у надлежности Градског већа на чијем је челу градоначелник. Приходи, расходи, број запослених, токови новца и друга важна питања доступни су малом броју људи, припадницима политичке олигархије. Механизми контроле, управни и надзорни одбори, такође су под директним утицајем владајућих партија. У нашим околностима, јавна предузећа су најбољи показатељ и тест „реформских капацитета“ сваке владе и њене решености да направи суштински дисконтинуитет са претходним режимима. Оно што је неопходно да „нова-стара” власт уради јесте да донесе одлуку да јавна предузећа измести из надлежности ресорних министарстава, да њихову имовину и буџет учини доступним јавности, да уведе правило избора директора на конкурсима, да прекине праксу запошљавања родбине и пријатеља блиских себи и члановима своје партије и као последње али не мање важно, да коначно престане са праксом злоупотребе имовине јавних предузећа у првом реду у партијске сврхе па онда и у приватне.

У земљама стабилне демократије се, као механизам додатне гаранције, почео да примењује уговор о интегритету којим се актери јавних набавки додатно, чвршће, обавезују да неће учествовати у коруптивним радњама. Суштина уговора о интегритету, је да се њиме држава обавезује да ниједан државни функционер нити службеник неће тражити нити прихватити директно или путем посредника, никакав вид мита, поклона, услуге или неке друге погодности за себе или за неку другу особу, организацију или треће лице које је у вези са уговором, а за узајамну услугу предности на тендеру или аукцији, „повољнијој” процени понуде,

предности при склапању уговора и његовој реализацији. Такође, супротно пракси тајних уговора, држава је у обавези да ће учинити доступним јавности све потребне и одговарајуће техничке, правне и административне информације о уговору које не спадају у професионалну тајну.¹⁹⁷

Ако се јавне набавке примењују како је предвиђено у складу са важећим прописима, резултати на дуге стазе огледају се пре свега у повећаној запослености физичких лица и предузећа, бољем проценту наплаћених пореза а самим тим и снажнијем буџету. Пракса примене у Србији је, такође, указала на појаву да се одређени део закона савршено спроводи, док се неки други практично уопште не спроводи. Примера ради, поступак заштите права учесника јавних набавки готово да нема практичну форму истинског кажњавања починиоца, прекршаја или кривичних дела која се могу довести у везу са јавним набавкама.¹⁹⁸ За пуну и правилну примену прописа, неопходна је и контрола њиховог спровођења. Прописи јесу важни, али суштина је у бољој контроли. То значи да је неопходно да се проверава како се извршавају уговори и да ли је оно што се набавља заиста и потребно. У тој контроли улога Државне ревизорске агенције је кључна поред других контролних и надзорних тела. Нови Закон (2013.) у Србији, са великим бројем промена, донео је и наду да ће већ уочени проблеми моћи брзо да се реше применом нових правила. Још увек је непознаница колико брзо и ефикасно су законске новине могле да узму маха, али су забележена нека тренутна побољшања. Једну од најзначајнијих законских новина представља одређивање појмова: повезана лица, заинтересована лица, општи речник набавке, резервисане набавке – лица са инвалидитетом.

Најзначајнија новина су правила за спречавање корупције од којих су најбитнија – интерни акти и контрола – планирање, процена, испитивање и истраживање тржишта; грађански надзорник; спречавање сукоба интереса;

¹⁹⁷Одговорност у процесу јавних набавки, подразумева да државни функционери и службеници, као и људи који представљају и раде за компаније и консултантске куће морају бити одговорни у извршавању обавеза из уговора. Ако се деси да дође до неизвршавања или кршења обавеза из уговора, прекршиоци увек морају да буду кажњени дисциплински, прекршајно или кривично, зависно од случаја односно тежине повреде обавезе, као што смо већ истакли.

¹⁹⁸Пракса у поступцима је резултирала тиме да се на жалост, сматра као сасвим довољна санкција ако се поништи поступак у једном делу, или у потпуности, а при томе се не улази у даље поступање према прекршиоцу, не залази дубље у његов умишљај и одговорност па и евентуалну његову организованост са другим лицима тзв. „повезаним лицима. Више о томе у: Група аутора, „Чиста политика”, БИРОДИ, омогућио УСАИД, Београд 2013, стр.38.

конкурентни дијалог где наручилац води дијалог са свим подносиоцима пријава у циљу проналажења решења; обавеза објављивања позива за јавне набавке мале вредности на порталу јавних набавки; оквирни споразум у циљу утврђивања битних услова уговора; систем динамичне набавке; електронска лицитација; централизоване јавне набавке; обавеза објављивања огласа на интернет страници; регистар понуђача код Агенције за привредне регистре. Значајну новину представља и проширење обима надлежности односно послова Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права. За то су предуслов биле добро решене негативне референце поред осталог.

Поред наведених новина, систем јавних набавки у Републици Србији је у одличној интеракцији са приступом информацијама од јавног значаја. Данас, обзиром да се препознао значај поступања по Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, првенствено од стране наручилаца који спроводе јавне набавке, готово је сигурно могуће добити приступ свим деловима једне процедуре јавне набавке. Може да се постави питање: Зашто сматрамо да је приступ информацијама толико битан па чак и одлучујући? „Ако имамо чињеницу да готово ни један случај кривичног дела злоупотребавањем Закона о јавним набавкама није процесуиран остаје да се закључи да је индиректни приступ и независна контрола преко приступа информацијама у великој мери зауставила, или предупредила евентуалне злоупотребе на пољу јавних набавки за све ово време”.¹⁹⁹ Оно што је потпуно јасно, је да одговорни у спровођењу јавних набавки још увек много више пажње обраћају на јавност и лош третман у медијима, него на потенцијалне прекршајне, или кривичне пријаве јер кривичних поступака у вези са јавним набавкама готово да и нема а прекршајни тек „проналазе“ свој пут. Зато највећи страх постоји управо од медијске осуде и прогона, обзиром да остављају обележје и печат који се тешко скида. Применом Закона из 2008. године, као и ступањем на снагу новог Закона о јавним набавкама (април 2013. године) препозната је потреба да се поступци што више отворе јавности и грађанима, што је један од најбољих примера (показатеља) јаког утицаја правила слободног приступа информацијама од јавног значаја и његове пуне примене. Јавна предузећа су у овом контексту финансирања политичких

¹⁹⁹ *Ibid.*, 44.

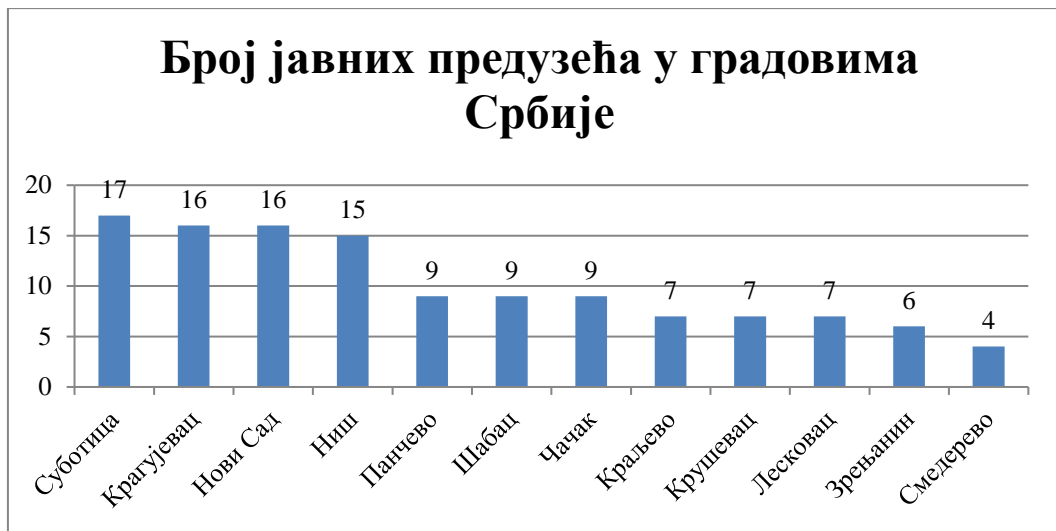
партија слична државној управи. Стање у Србији је генерално негативно, али се ова појава која се различито испољава у појединим деловима посебно дошла до изражаја у Крагујевцу. Поред нерационалног броја запослених у градској администрацији, велики број запослених ангажован је и у крагујевачким јавним предузећима и установама. „У групи од 10 градова Србије са бројем становника између 100.000 и 200.000 – у којој су, поред Крагујевца, и Краљево, Чачак, Крушевац, Смедерево, Шабац, Лесковац, Панчево, Зрењанин и Суботица – рекордери у броју јавних предузећа јесу Суботица и Крагујевац. Суботичка локална самоуправа основала је 17 предузећа, а крагујевачка 16. У осталим градовима из ове групе, број јавних предузећа креће се између четири и девет.²⁰⁰ (Табела 4.)

Крагујевац је рекордер и по броју привредних друштава, чији је оснивач и власник сто одсто удела град. Године 2011. постојала су четири друштва с ограниченом одговорношћу, односно крагујевачка администрација одлучила је да градско сајмиште, издавачку кућу „Кораци” и Агенцију за туризам и саобраћај и Спортски центар „Парк”, региструју као друштва са ограниченом одговорношћу“.

Улога цивилног сектора у Србији све више долази до изражаја, па је тако и у области јавних набавки. Тако је НВО Транспарентност – Србија (део међународне мреже *Transparency International*) објавила 2014. године резултате (налазе) сопственог истраживања чији је предмет био мониторинг прве године примене Закона о јавним набавкама. Овај закон, као најзначајнији антикорупцијски пропис донет у мандату претходне Владе из 2012. године.

²⁰⁰ „Партократија и запошљавање“, *Шумадијанрес*, доступно на <http://sumadijapress.co.rs/partokratija-i-zaposljavanje/> 19.децембар 2011.

Табела 4. Јавна предузећа у Србији



Наведено истраживање указује да је главни напредак остварен у области јавности, где је дошло до повећања транспарентности пре свега објављивањем великог броја информација на Порталу Управе за јавне набавке. Међутим у 10% случајева констатовано је да наручиоци нису објавили обавезне документе, а могућност објављивања корисних података када то није обавезно (планови набавки, процењена вредност итд.) се изразито ретко користи.²⁰¹

У контексту јачања цивилних института у погледу јавних набавки, нови институт грађанског надзорника је примењен до сада само код неколико набавки које су вредније од милијарду динара, али о њиховим извештајима дуго нису расправљали надлежни скупштински одбори. Републичка комисија за заштиту права је што је посебно значајан налаз истраживања, битно повећала ефикасност свога рада у решавању захтева за заштиту права, али се тек очекује и неопходна је већа активност овог органа у поништавању незаконитих уговора и у прекршајним поступцима. Државна ревизорска институција је започела „ревизију сврсисходности” на одабраном узорку који су представљала службена путовања, али налази нису у целости саопштени. Истраживање које је вршено у погледу

²⁰¹ Такође, истраживање је показало да је повећана конкуренција у поступцима јавних набавки, што је пре свега последица смањења удела преговарачких поступака у другој половини 2013, али и нових правила о набавкама мале вредности. Изузетно је мали број измена уговора о јавним набавкама које су објављене што је охрабрујуће, а наручиоци су у великом броју случајева неосновано тражили примену преговарачког поступка.

јавних предузећа, упоређивало је Крагујевац и Марибор. Оно што је посебно занимљиво је да Градска општина Марибор истовремено, посредно или преко позива, суфинансира и запошљавање у невладиним организацијама, јер је значајцивилног сектора препознат од стране државе. Пројектовани буџет града Марибора за 2011.годину износио је 157 милиона евра. За плате запослених у градској управи издвојено је 4%, а за инвестиције 43% овог износа. Пројектовани буџет Крагујевца за 2011. износио је 70 милиона евра, од којих је 17 % ишло на плате запослених у градској управи. С обзиром, да је буџет био остварен тек мало преко 50 %, произилази да је читавих 40 % утрошено на зараде.

У вези са јавним набавкама и јавним предузећима и повезана област јавно-приватних партнерстава, је означена као области која са собом носи велике ризике од корупције. Транспарентност Србија је у том смислу, израдила анализу случајева и ефеката уговора о јавно-приватном партнерству који су закључивани пре доношења актуелног Закона (2011.). Такође, пратила је законитост и ефекте поступака за закључивање ових уговора који су спровођени од 2011. године до маја 2015. године и организовала две радионице на тему јавно-приватних партнерстава. У погледу злоупотреба у области финансирања партија пре свега, нови Закон о јавним набавкама, који је донео бројна садржинска побољшања (као што смо навели), али и битно подигао очекивања јавности, почео је, са већином подзаконских аката да се примењује од 1. априла 2013. године. Подзаконски акти су усвајани и након датума почетка примене, али без обзира што неки нису ни до данас, као нпр. план борбе против корупције у јавним набавкама, ипак се може констатовати да се ради о једном целовитом правном оквиру за јавне набавке, који је током 2015. године незнатно промењен у смислу смањења преференцијала за домаћу робу и понуђаче.

Неопходно је и доношење упутства за процену коруптивних ризика у јавним набавкама. Ова активност би требало да буде доведена у везу са постојећим обавезним механизмима из интерног акта наручиоца, плана интегритета и очекиваног плана борбе против корупције у јавним набавкама. Неопходну промену представља и развој и унапређивање интернет страница институција у систему јавних набавки, како би се обезбедила доступност информација, алата и упутстава који се користе у практичном спровођењу

поступака јавних набавки. Најбитнији сегмент у којем је унапређење потребно јесте претраживост података који су већ објављени. Међутим, постоји битан простор за унапређење и у правцу објављивања недостајућих података.²⁰²

Још један стратешки акт који је од значаја за јавне набавке јесте Стратегија финансијских истрага за 2015.-2016. годину. Финансијске истраге су важан елемент код испитивања корупције и других кривичних дела. С једне стране, оне су битне да се квалитетније сачини оптужница, а с друге стране да се прикупе подаци од значаја, за одузимање користи које су стечене кривичним делима. Неке финансијске истраге би биле нужно примењиване и у поступцима који се односе на злоупотребу у јавним набавкама. Стратегија, између осталог, предвиђа запошљавање „финансијских форензичара” у тужилаштвима, формирање „*ad hoc* ударних група” за испитивање појединих случајева и бољу сарадњу међу надлежним институцијама.

Извештај Државне ревизорске институције је посебно значајан у овом сегменту, због указивања на достигнути степен имплементације ДРИ у целокупну стратегију. Као и ранијих, и ове године ДРИ констатује да систем интерне контроле не функционише како би требало код готово ни једног ревидираног субјекта, а интерне ревизије, према подацима ДРИ функционишу у пуном обиму у само три од 72 ревидирана субјекта.²⁰³

У друге механизме заштите јавних финансија, односно видове контроле, убрајају се и извештаји грађанског надзорника. Извештаји грађанских надзорника су по први пут представљени пред Одбором за финансије 9. фебруара 2015. године. Поједине невладине организације (ТС) су овом приликом представиле поједине (три) случајеве који су били предмет њиховог грађанског надзора. Најзанимљивији је случај набавке генератора за ЕПС за коју је стигла само једна неприхватљива понуда и где је интервенцијом грађанског надзорника спречено директно кршење Закона. Један од тих механизма је свакако и програмски буџет,

²⁰²Један од озбиљних проблема за цео систем јавних набавки у Републици Србији, и у периоду важења претходне Стратегије, и данас, јесте чињеница да се и даље неке крупне набавке спроводе без примене тог закона, а на основу међудржавних споразума или споразума са међународним финансијским институцијама. Ово питање није директно третирано у новој Стратегији, мада ће можда бити обухваћено анализама које се планирају.

²⁰³Као напредак у односу на раније године ДРИ је констатовала да је у образложењу Нацрта Закона о завршном рачуну по први пут објављено стање јавног дуга државе. Ово је по нашем мишљењу, врло важан корак у сагледавању уопште размера маневарског простора политичких партија, да врше финансијске злоупотребе.

који је код нас као институт, уведен први пут предлогом буџета за текућу годину. Иако је предлог буџета за 2015. године стигао у Скупштину касније него што предвиђа Закон о буџетском систему (рок је био 01.11.2014. године), нема никаквих оправдања за чињеницу да ни овај пут јавност нпр. кроз јавну расправу није могла да утиче на његов садржај, већ је мање времена остављено и народним посланицима. Буџет за 2015. годину је сачињен и као програмски, хвале вредан, покушај мада исход није у потпуности задовољавајући. „Програмски буџет”, између осталог, подразумева исказивање нефинансијских резултата за пројекте и програме који се спроводе, што омогућава да се на основу знатно чвршћих параметара оцени и реализација буџета и укупан рад сваког буџетског корисника.²⁰⁴

Након бројних најава у политичким плановима (из 2012. године), а поводом усвајања Закона, могло се очекивати да ће бити закључен знатно већи број оваквих аранжмана (ЈПП). Међутим, у стварности је број покренутих случајева на основу Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама био изузетно мали. „Тако је Комисија за јавно-приватно партнерство, од свог оснивања, дала позитивно мишљење на свега 21 пројекат до априла 2015. године. Од свих одобрених пројеката највише их је из области градског превоза (седам) и управљања отпадом (четири). Одобрено је шест великих инфраструктурних објеката, од чега се пет не реализује, а за шести нема потврде да ли се реализују.”²⁰⁵

Веома значајан подзаконски акт Владе у овој области је правилник о начину вођења и садржини регистра јавних уговора, који је усвојен у јуну 2013. године. Његове одредбе су изазвале бурне реакције, пре свега због ограничавања приступа информацијама у Регистру јавних уговора. У децембру 2013. године је овај правилник измењен, али Регистар до маја 2015. године није био формиран или барем није био јавно доступан, а не располажемо подацима ни да је сада крајем ове године. Правни проблем представља и то што је једно министарство

²⁰⁴ „Јавне набавке – Осврт на развој ситуације и промене од јесени 2013. до пролећа 2015. “ рад у оквиру пројекта: „Повећана транспарентност и ефикасност јавног сектора у четири области“ који спроводи Транспарентност Србија, конференција хотел „Метропол” Београд, 25. мај 2015., стр.13.

²⁰⁵ „Област јавно приватних партнерстава –Развој ситуације у периоду новембар 2013. до мај 2015.“ рад у оквиру пројекта: „Повећана транспарентност и ефикасност јавног сектора у четири области“ који спроводи Транспарентност Србија, конференција хотел „Метропол” Београд, 25. мај 2015., стр.1.

надлежно за надзор реализације јавних уговора, а друго за доношење прописа у овој области. Такође, примена правила о јавним набавкама на јавно-приватна партнерства није довољно јасно уређена.

Као и код друге врсте правних послова из ове области, и код ЈПП значајан проблем представљају аранжмани код којих се законске процедуре заобилазе, применом међудржавних споразума. То је био случај и са ЈПП пројектом „Београд на води”. Проблем код оваквих аранжмана представља одсуство конкуренције, али и одсуство анализе која би показала да је ЈПП са одабраним или било којим другим партнером, најбоље решење за проблем. Као позитиван пример, може се, с друге стране истаћи, примена Закона у случају концесије за изградњу и одржавање аутопута (тзв. „коридор ХГ”), за шта поступак и даље траје. У сваком случају, активности на овом пројекту „Београд на води”, нарочито у области ЈПП битно су подстакле ниво дискусија у јавности о правној природи и економској оправданости ове врсте ангажовања јавних средстава.

Ради неопходних појашњења, наводим да јавно-приватна партнерства подразумевају комерцијалне уговоре између државних органа и приватних предузећа за пројектовање, изградњу, финансирање и управљање јавном инфраструктуром или за пружање услуга које је традиционално до сада пружао јавни сектор. ЈПП обично карактерише релативно дуго трајање уговора, финансирање делом из приватног сектора, учешће приватног партнера у пројектовању, изградњи, спровођењу и финансирању пројекта док се јавни партнер првенствено бави дефинисањем циљева и праћењем усаглашености пројекта са циљевима, и пре свега поделу ризика између јавног и приватног партнера. Према важећим прописима у Србији, јавно-приватно партнерство је дефинисано као дугорочна сарадња између јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања

услуга од јавног значаја. Оно може бити уговорно, институционално или у форми концесије.²⁰⁶

3.3. Нелегално финансирање политичких странака путем фантомских предузећа

Један од појавних облика нелегалног финансирања партија представља и вид привредног криминала назван фантомска предузећа, који представља комплексну противзакониту делатност која у себи не обухвата само једно кривично дело или само једну област кривичних дела привредног криминалитета, већ спектар кривичних дела, како кривичних дела привредног криминалитета, кривичних дела која су предвиђена и кажњива Кривичним закоником Републике Србије, и кривична дела предвиђена другим законима. Због тога је у употреби термин криминална делатност, како би се на најсликовитији начин назначила обимност и значај појавних облика привредног криминалитета названог фантомска предузећа. Органи правосуђа, а посебно тужилаштва, уместо термина фантомска предузећа, који у себи има примесе жаргона, за предметни појавни облик привредног криминалитета користе формулацију фиктивни правни послови. „Фантомско предузеће је предузеће (ДОО или ОД) регистровано у Агенцији за привредне регистре (раније у Трговинском суду) на име фиктивног власника – одговорног лица, на фиктивној адреси, са намером стицања противправне имовинске користи, од стране лица које фактички контролише пословање (води пословање) при чему не одаје свој идентитет.”²⁰⁷ Један облик фантомских предузећа, представљају фирме које су осниване само због донирања новца странкама. Тако је уочено да су изборну кампању странака финансирала предузећа која су у дуговима и без запослених. Она су била у милионским дуговима, са једним или без иједног запосленог, а нека од њих, оснивана су непосредно пред кампању, током ње или чак после избора, и више не постоје.

²⁰⁶ Јавно-приватна партнерства, као дуготрајни пословни уговори између јавних власти и приватних инвеститора, имала су ограничену примену у Србији у годинама пре усвајања Закона којим је јединствено уређена та материја. ЈПП су у том периоду била могућа захваљујући Закону о локалној самоуправи, али у складу са овим законом јавни партнери нису имали обавезу да обезбеде примену начела конкуренције, транспарентности и једнакости у избору приватног партнера. Закон о ЈПП и концесијама је усвојен у новембру 2011.год. а ступио је на снагу 2. децембра 2011.год.

²⁰⁷ Синиша Јанковић, „Финансирање политичких странака”, *Правни живот* бр. 10 (2007), стр. 874–875

Једна од уочених мањкавости постојећих законских решења је и та што Закон о финансирању политичких активности не предвиђа проверу порекла прилога из приватних извора, што омогућава појаву фантомских предузећа непосредно пред изборе. У Агенцији за борбу против корупције су припремили предлог измена Закона о агенцији, са примедбама на поједине одредбе Закона о финансирању политичких активности. Зато треба успоставити превентивне механизме контроле који би осујетили или на најмању меру свели могућност фиктивних трансакција између физичких лица, покривених различитим уговорима о зајму, продаји покретних ствари, или потврдама о враћању дуга, као покрићу да се имовина из једног извора распоређује на више давалаца, или да се нелегално стечен новац на овај начин пере и пушта у легалне финансијске токове. Сигурно да нелогично звучи податак да фирма „која има губитак од 42,8 милиона динара донира једну политичку странку. Према званичним документима, у толиком минусу је у 2012. години била компанија *Network world alliance Serbia*, која је предизборну кампању СПС донирала са два милиона динара. Судећи по њеном финансијском извештају, у то време није стекла никакву добит, а званично није имала ниједног запосленог.”²⁰⁸ Занимљив је случај и са фирмом *Atomic visual support*, која је основана 26. марта 2012. године, само 13 дана од расписивања тадашњих парламентарних избора и убрзо је донирала УРС са 1,2 милиона динара, а крај те године дочекала је са добити од свега 2,4 милиона динара. У досадашњој изборној пракси у Србији било је и случајева да, након избора, нека предузећа, која су се појављивала као донатори партија, једноставно нестану. „Неким предузећима – донаторима губи се сваки траг. То је случај са *Outsourcing Management Solutions*, која је донирала ЛДП са три милиона динара. Под тим именом компанија није регистрована на сајту Агенције за привредне регистре, а под њеним матичним бројем регистровано је предузеће *Finanse4business*, чији је законски заступник рускиња Татјана Левинскаја, која је према, наводима медија, била сувласник и донатор ЛДП”.²⁰⁹ Колико је пракса функционисања фантомских предузећа и, преко њих финансирања партија, узела маха, најбољи је пример да су се нека од тих предузећа, фиктивно регистровала са седиштем на адресе државних органа. „У згради Министарства пољопривреде и заштите животне средине регистрована

²⁰⁸ Наташа Латковић, „Транспарентност Србија-Медији о корупцији”, *Блиц*, од 27. 05. 2013, стр.2.

²⁰⁹ *Ibid.*

је фантомска организација Асоцијација националних паркова и заштићених подручја Србије, којој у траг није успела да уђе ни служба Повереника за информације од јавног значаја.”²¹⁰ Иако никога из овог удружења нема на званичној адреси на Новом Београду, а нема ни заступника, оно има рачун на који је, из државне касе, само у 2014. години уплаћено 145,5 милиона динара, а за последње четири године укупно 223 милиона динара. Оно што је врло за дати пример је да се Служби Повереника за заштиту информација од јавног значаја до тада није десило да не може да пронађе организацију против које је поднета жалба, јер није одговорила на захтев за информације од јавног значаја. „Први пут нам се дешава да не можемо да нађемо институцију против које нам је поднета жалба, овога пута од стране Пиштаљке. Ова фантомска организација настала је у септембру 2010. године тако што су се јавна предузећа која руководе националним парковима и заштићеним подручјима удружила да би, како је образложено, заједно могла да конкуришу за средства из европских фондова”.²¹¹ Да би добила подршку тада надлежног Министарства животне средине и просторног планирања ова асоцијација морала је да буде регистрована на адреси самог министарства, тврдили су неки од чланова скупштине овог удружења у разговору са новинарима истраживачима. Бивши министар Оливер Дулић је за Пиштаљку рекао да се не сећа ко је иницирао настајање ове организације, али да је она свакако постојала и да је била активна када се одлучивало о таксама за пролаз кроз националне паркове. Он је и изјавио да се у тадашњем министарству асоцијацијом бавио његов помоћник Радислав Момиров који је и даље запослен у истом министарству. „Највише новца добијала је баш од министарства са којим дели адресу. Нова власт је не само наставила стопама својих претходника него је и умногостручила исплате па је из истог фонда у 2013. и 2014. години асоцијација добила још 188 милиона”.²¹²

У Србији се новац пере у мањим износима у пословању с фантомским предузећима, којих има неколико стотина (подаци указују на то да се дневно отвори и региструје око 300 фирми). Ове фирме послују с правим предузећима.

²¹⁰ Снежана Ђурић „Држава фантомској организацији уплатила 220 милиона динара”, Пиштаљка.рс доступно на <https://pistaljka.rs/home/read/479> 14. јануар 2015.

²¹¹ *Ibid.*

²¹² *Ibid.*

Међутим, сачињавају лажне фактуре тих предузећа, а продају робу на црном тржишту. Како фантомске фирме регуларно набављају робу, оне морају да ту робу раздуже кроз пословне књиге. Ту им у помоћ пристижу перачка предузећа, која им испостављају лажну фактуру да су робу продали њима, а не на црном тржишту. Плаћање те робе иде преко рачуна, а новац се враћа у кешу. Највећа опасност од прања новца прети од убацивања у нормалне економске токове новца од продаје дроге, оружја, трговине људима, разбојништава, корупције, и сл.

Трећи део

**ЗЛОУПОТРЕБА ЈАВНИХ И ПРИВАТНИХ
ИЗВОРА ФИНАНСИРАЊА ПОЛИТИЧКИХ
ПАРТИЈА**

Због неусвајања концепта политичке одговорности, грађани у Србији, су изложени различитим злоупотребама од стране водећих политичких личности, лидера политичких партија и њиховог најужег руководећег круга. Партије су главни носиоци коруптивних процеса везаних за њихово функционисање и финансирање, како из јавних тако и приватних извора. Створен је систем у коме су владајуће странке потпуно узурпирале државу, користећи државне институције и јавни новац за приватне потребе. Данас је проблем у томе што Демократска странка, као најача опозициона странка која би могла и имала капацитета да буде предводник опозиције, нема снаге да се дистанцира од система коруптивних институција, од институција тајних уговора, фондова за развој, СИЕРА, пљачкашке приватизације, партијског запошљавања, злоупотреба у јавним предузећима, контроле медија итд. С друге стране, „Надзор и контрола финансирања политичких странака је област у којој јединствени међународни стандарди још увек нису развијени“.²¹³ Ово погодује наведеним злоупотребама.

1. ЗЛОУПОТРЕБА ЈАВНИХ (АДМИНИСТРАТИВНИХ) ИЗВОРА ФИНАНСИРАЊА У СРБИЈИ

Пре свега, поставља се питање: Шта су административни извори финансирања странака? Административни извори финансирања су државни или јавни извори које, странке на власти, користе да би себи обезбедиле додатне приходе за финансирање редовног рада, али и изборних кампања. Њихова битна одлика је да су прикривени од јавности и различити по свом пореклу од директног државног финансирања које је установљено за редован рад странака и њихових изборних кампања. Ова појава, уочена је у различитим политичким системима али посебно изражена у пост-комунистичким државама, регистрована је и у Србији и установљена кроз страначка постављења на водеће позиције у привреди и државној администрацији која странкама, које су на власти, омогућују да нелегално долазе до додатних средстава. Недостатак финансијске контроле партијског функционисања одржава се у Србији захваљујући прећутном консензусу целог партијског система који се обилато користи тим недостатком.

²¹³ Немања Ненадић, *Финансирање политичких партија: контрола и надзор*, Транспарентност Србија Београд 2011, стр. 14.

При анализи финансирања политичких странака у земљама у транзицији неопходно је у анализу укључити и тзв. „административне изворе” финансирања. У посткомунистичком периоду који карактерише недостатак новца,, са једне, и недостатак различитих извора финансирања, са друге стране, чине административне изворе финансирања незаобилазним предметом анализе.

Поред новца који из административних извора долази на страначке рачуне, још значајнији су неновчани приходи из јавних или државних извора које странке прибављају а које би иначе морале да плате. Као пратећа појава уз овај извор финансирања „појавила се административна корупција која се састоји од подмићивања јавних службеника са циљем да се „заобиђу“ важећи прописи”.²¹⁴

Административна корупција и овладавање државом везано је за спровођење правила. Она може да се јави у форми изнуђивања, тј. корупције која је потребна да би се та правила заиста спровела онаква каква јесу, или у форми корупције са дослухом, која је потребна да би се та правила некажњено прекршила. При анализи административне корупције се не поставља питање порекла тих правила, тј. како су она настала, тј. да ли њихово спровођење доводи до увећања или до умањења друштвеног благостања. Ова корупција је дуго била синоним за корупцију – једино је ова врста корупције била предмет истраживања. Потребно је дати одговор на питање, како је уопште дошло до појаве овог типа финансирања политичких партија. У раној фази транзиције привреде, док процеси либерализације и приватизације још нису узели маха, држава је у значајној мери задржавала функције тржишта. Колика је и каква улога државе била, показује пример бивше СР Југославије. Подаци показују да су јавни издаци у 2000. години, чинили око 60% укупног бруто друштвеног производа. Преко 50% производа налазило се на режиму контроле.²¹⁵ Административни извори финансирања у Србији своје порекло имају у некадашњим великим друштвеним предузећима. Пре свих, велики привредни системи које су представљала велика југословенска друштвена предузећа, били су у спрези са државом и политичарима и, све до 5.

²¹⁴Предраг Јовановић, *Анатомија корупције*, Transparency International Serbia, Београд 2001, стр. 59.

²¹⁵То јасно показује у којој мери транзициона држава непосредно контролише и одређује приходе и предузећа и појединаца, а колико је мали удео тржишта и тржишних снага у томе. Ситуација да се држава не само претерано, већ и на неадекватан начин (арбитражем и контролом цена) мешала у привредни живот, дала је превелике надлежности њеним органима и њиховим службеницима. Од надлежних службеника и њихових одлука у највећој мери је зависио пословни успех предузећа, као и задовољавање професионалних амбиција појединаца.

октобра, могли су да се задужују и на тај начин што су зајмове обезбеђивала и хипотекама, а онда нису враћала дугове, сигурне да хипотеке неће бити активирани на суду. Наиме, готово ниједан од великих дужника из ове категорије, није остао без некретнина и друге имовине, јер судови нису (а и данас врло ретко) доносили такве одлуке, иако закон који уређује ову област садржи јасна и прецизна решења. Таква ситуација је омогућавала значајно преливање средстава од поверилаца ка дужницима што је имало као последицу, опште осиромашење грађана. Остала предузећа, која нису била повлашћена, су се задуживала (углавном) када је требало да реше проблем краткорочне неликвидности – тј. уколико тада нису имала средстава да измире неку доспелу обавезу која се није могла одложити. „Пад производње и раст трошкова су смањивали понуду на тржишту роба и повећавали цене које је становништво све теже могло да плати, што је непосредно угрожавало њихов стандард. Дакле, последице посебног третмана једног броја фирми по друштво – тј. по неповлашћена предузећа и становништво – биле су изразито негативне”.²¹⁶

Приватни предузетници су, будићи приморани да послују у таквим условима, видели као једини начин да развију свој посао, да се повежу са политичарима, и стекну привилегован положај као наведена повлаштена предузећа, која су, у међувремену, била трансформисана у јавна. Они су то могли постићи једино на тај начин, што ће остварену зараду делити са људима на власти. Тиме је завладало правило „двоструког стандарда”. Један број фирми је био у позицији да, преко политичара, лобира за разне забране и контроле које ће се односити на ривале, а из којих ће бити изузети. Што више таквих забрана и ограничења, то више могућности да се искористи повољан положај и да се заради новац на рачун конкурената. Конкурентска борба се води за стицање наклоности људи на власти, уместо на тржишту. Јачање конкурентског притиска за наклоност власти подиже цене производа и услуга, насупрот конкуренцији на тржишту која обара цене. Разлог је јасан – што се више фирми бори око неког функционера или службеника који одлучује о датој ствари, то расте цена његове услуге. Наравно, све ово само је додатно разбуктавало административну корупцију.

Административни извор финансирања као злоупотреба се састоји и у

²¹⁶ *Ibid.*, 60

појави да се, кроз страначка постављења на водеће позиције у привреди и државној администрацији, омогући странкама на власти да нелегално долазе до додатних средстава за своје функционисање о трошку државе.²¹⁷ Једна од могућих области, евентуалних злоупотреба јавних извора финансирања у Србији, која је у јавности мање позната од јавних набавки и јавних предузећа је државна помоћ. Невладина организација ТС је, у оквиру свог истраживања, анализирала поштовање прописаних норми о пријављивању и одобравању државне помоћи, како у пракси функционише Комисија за контролу државне помоћи и да ли државни органи проверавају сврсисходност државне помоћи. За потребе овога рада, коришћени су резултати тог истраживања. Закон о контроли државне помоћи из 2010. године, усвојен ради усаглашавања са регулативом ЕУ, има у фокусу контролу нарушавања конкуренције кроз доделу државне помоћи. Други аспекти контроле државне помоћи (законитост, сврсисходност) предмет су других прописа (Закон о буџетском систему, Закон о Државној ревизорској институцији и други). Основни пропуст постојећег Закона о контроли државне помоћи је у чињеници да даваоци те помоћи нису у законској обавези да известе Комисију за контролу државне помоћи о намери да је доделе. Комисија, у погледу сазнања те кључне чињенице, у потпуности зависи од воље органа који додељује помоћ да пријаву изврши, или од спремности трећих лица да Комисију информишу путем представке о томе да се намерава додела помоћи или да је она већ додељена. „Занимљиво је да је Европска комисија прецизирала како би требало да се манифестује „оперативна независност”, након што је Влада Србије у Акционом плану за 2013. године, на примедбе ЕК о оперативној независности Комисије, одговорила да „Комисија има сопствени печат, меморандум и интернет презентацију”.²¹⁸ У пост-комунистичким државама које су у транзицији, још је већи проблем спречавања и контроле уплива „прљавог” новца у политику, као и злоупотреба код доделе државне помоћи. Држава и државни апарат су у тим друштвима још увек највећи послодавац и истовремено наручилац добара и

²¹⁷У оквиру овог типа злоупотреба могу се разликовати три кључна модалитета. То су партијски порези, именовања и „услуга за услугу”. Видети у: Зоран Стојиљковић, Марина Матић, Милан Мариновић, Ђорђе Вуковић, *Програм обуке за судије прекршајних судова - Примена прописа у области борбе против корупције*, Правосудна Академија и УСАИД, Београд 2012. стр.56.

²¹⁸*Државна помоћ – промишљено улагање или скривена корупција?* - *Извештај са подацима који су прикупљени и обрађени до 20. фебруара 2015.*, Транспарентност Србија, Београд 2015, стр.5.

услуга, уз паралелну расподелу функција по критеријуму политичке лојалности (Reed, 2005.; Walecki, 2004.). „За праксу (зло)употребе јавних средстава у изборним кампањама од стране владајућих странака и коалиција створен је и посебан (еуфеминистички) термин „административни извори финансирања”, који покрива различите и бројне облике коришћења државних ресурса у кампањама кандидата и странака на власти”.²¹⁹ Државна помоћ, има такође више својих облика од којих је један државне гаранције за кредите јавних предузећа. Од почетка примене Закона о контроли државне помоћи (2010.) парламент Србије је, у десетак случајева, усвајао законе о давању гаранција комерцијалним банкама за задужења јавних предузећа. Најчешће су то били кредити за Електропривреду Србије, Србијагас, Железнице, Путеве, ЈАТ, РТБ Бор. Један од последњих био је о гаранцији од укупно 200 милиона долара у корист пет банака за задужење Србијагаса за потребе текуће ликвидности, из децембра 2014. године. Оно што је посебно важно истаћи јесте чињеница да кредите у највећем броју случајева нису враћала јавна предузећа, већ су гаранције активирани, и задужења јавних предузећа су претварана у јавни дуг. Уместо ранијег механизма из доба комунизма, када су кредити обезбеђивани хипотекама на непокретностима предузећа, које никада нису биле активирани, данас имамо случај да држава из буџета грађана подмирује негативно пословање јавних предузећа, јер се гаранције активирају. Нити једна од ових гаранција, које је дала држава није била предмет разматрања Комисије за контролу државне помоћи. Све наведено представља облике административних извора финансирања које користе политичке партије. Иначе, према Риду, сам термин „административни извори финансирања” је ушао у употребу током председничких избора у Русији, везано за изборне активности тадашњег председника Бориса Јељцина на изборима 1996. године. Касније је тај термин ушао у употребу за описивање праксе у пост-совјетским земљама уопште, а од тада „употреба државног апарата на сличан начин забележена је у земљама са различитих континената и различитих нивоа развоја, од Зимбабвеа до САД”.²²⁰

²¹⁹ Зоран Стојиљковић, „Новац и политика – Изазови и шансе антикоруптивне стратегије”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр. 61.

²²⁰ Ана Стојиљковић, „Административни извори финансирања странака”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр. 106.

Такође, као и у примеру Железаре Смедерево, „Као државна помоћ није третирано ни одрицање од прихода од аеродромских такси на Аеродрому Београд у току 2014. и 2015. године у корист предузећа Air Serbia. Влада Србије може као акционар само да препоручи усвајање споразума о отпусту дуга, али она није орган који даје државну помоћ. Државну помоћ даје Аеродром и та државна помоћ (17 милиона долара за 9 месеци 2014. године) није била пријављена нити ју је Комисија разматрала”.²²¹

Дефиниција државне помоћи, дата је у Закону о контроли државне помоћи, који је почео да се примењује од 1. јануара 2010. године као „сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода, којим корисник државне помоћи стиче повољнији положај на тржишту у односу на конкуренте, чиме се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту”. Из саме дефиниције јасно је, да се систем доделе и контроле државне помоћи граничи са неким од најважнијих принципа и области значајних за спречавање корупције или ризичних за њен настанак, као што су сфера правне сигурности, нарушавања конкуренције и располагања јавним средствима. Један од новијих видова злоупотребе административних извора финансирања у партијске сврхе је појава донирања значајних сума новца партијама од стране особа које су регистроване код надлежних органа као социјални случајеви. Агенција за борбу против корупције у последњој кампањи уочила је, између осталог, да су донатори многих странака социјални случајеви. „То побуђује сумњу да је прикривен извор финансирања, односно да је неко њима дао паре да уплате на рачун политичке странке. Ако су странци могли да дају 100.000 динара, тражићемо да им се укину социјална примања од пет хиљада месечно јер је то њихова годишња социјална помоћ”.²²²

Већ је наведено, да је Србија једина земља у Европи у којој се ДРИ до скоро, није укључила у контролу партијских финансија, иако је то било више пута најављивано па ни кроз облик јавних набавки. „Тамо где смо имали неке сумње, захтеве смо упутили другим државним институцијама, али не у том смислу да су

²²¹ Државна помоћ – промишљено улагање или скривена корупција? - Извештај са подацима који су прикупљени и обрађени до 20. фебруара 2015., Транспарентност Србија, Београд 2015, стр.6.

²²² „Прикривено финансирање странака”, РТС, од 30.марта. 2014., доступно на: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1561695/Prikriveno+finansiranje+stranak...>

то преливања директно са рачуна јавног предузећа, већ неправилно спровођење јавних набавки”, рекао је државни ревизор Радослав Сретеновић.²²³ Државна помоћ се најчешће додељује у виду субвенција, повољнијих кредита, пореских подстицаја, давања гаранција и сличних финансијских механизма. Међутим, државна помоћ постоји и у случајевима „промета” некретнина, најчешће у државном власништву, као на пример када привредни субјект купује или изнајмљује земљиште у јавном власништву по нижој цени од тржишне или када продаје земљиште држави по цени вишој од тржишне или, што је чест случај, ужива привилеговани приступ јавној инфраструктури без плаћања накнаде.

Постоји и софистициранији вид државне помоћи када привредни субјект стиче ризични капитал, а то могу бити или финансирање у облику власничког капитала или у облику сличном власничком капиталу у раним фазама настанка и раног развоја привредног субјекта (фаза започињања, оснивања и развоја) од државе под условима који су повољнији од оних које би добио од приватног инвеститора или банке. Поред „класичне” државне помоћи, важно је истаћи да, у српским позитивним прописима, постоји и државна помоћ мале вредности. По првобитној верзији уредбе која се односи на ову материју, као Државна помоћ мале вредности (де минимум државна помоћ), се третирао уплаћен износ до 200.000 евра, у било ком периоду, у току три узастопне фискалне године, по појединачном привредном субјекту и, према првобитном тексту, државна помоћ мале вредности могла је да се додели само уколико није могуће доделити помоћ на основу правила за регионалну, хоризонталну и секторску државну помоћ, а о оправданости доделе такве помоћи одлучивала је Комисија за контролу државне помоћи. Уредба је, међутим, 2013. године измењена (Службени гласник РС, број 37/2013 и 97/2013) тако да се државна помоћ мале вредности више не доводи у везу са осталим правилима за доделу помоћи (регионална, хоризонтална и секторска). Могуће је, за исте оправдане трошкове, доделити и државну помоћ мале вредности и друге врсте државне помоћи. „Државна помоћ мале вредности ограничена је на 200.000 евра. Најзначајнија новина је да се ова врста помоћи уопште не пријављује Комисији за контролу државне помоћи пре доделе.”²²⁴

²²³ *Ibid.*

²²⁴ *Државна помоћ – промишљено улагање или скривена корупција?* - Извештај са подацима који су прикупљени и обрађени до 20. фебруара 2015., Транспарентност Србија, Београд 2015, стр.19.

Усклађивање са прописима ЕУ, система контроле државне помоћи у доброј мери је представљало изнуђен потез, повучен у вези са заштитом тржишта ЕУ. Да би се правилно уочио постојећи механизам злоупотреба административних извора финансирања у Србији, а путем државне помоћи, требало би доследно спроводити контролу државне помоћи и укинути праксу изузимања привредних друштава у процесу реструктурирања и приватизације од правила за доделу државне помоћи.

„У Републици Србији 2013. године додељена је државна помоћ у укупном износу од 81.451 милион динара, односно 720 милиона евра, што је 7% мање у односу на укупну додељену државну помоћ 2012. године (88.009 милиона динара или 778 милиона евра), односно за 1% мање у односу на исти параметар за 2011. годину (82.447 милиона динара, односно 808,6 милиона евра) а, уколико се упореде износи у еврима, државна помоћ 2013. године је чак за 11% мања у односу на 2011. годину. Учешће државне помоћи у бруто домаћем производу (у даљем тексту: БДП), 2013. године, је било 2,25%, док је учешће државне помоћи у БДП-у у 2011. и 2012. години износило 2,6 %.”²²⁵ Поред средстава из Транзиционог фонда за решавање вишка запослених у предузећима која су у процесу припреме за приватизацију као вида административног извора финансирања, у Србији значајан извор таквог финансирања представља и отпис пореске обавезе за наведена предузећа којих је око 550 у РС. У односу на 2014. годину, структура отписа пореских обавеза је битно другачија, пошто се преко 99% односи на камате. Нису присутни подаци, да ли су ови видови административног финансирања злоупотребљени у партијске сврхе, мада они то свакако могу да буду. У истраживању економског магазина Нова економија указује се да су државне гаранције за кредите јавних предузећа почеле нагло да расту од 2011. године. До тада су кредити јавним предузећима коришћени углавном за инфраструктурне пројекте, што је и оправдано, с обзиром на то да је један од задатака државе и изградња инфраструктуре.²²⁶

²²⁵ *Ibid.*, 30

²²⁶ Међутим, од 2011. године све чешћи разлог за задуживање јавних предузећа постаје ликвидност, односно исплата плата и добављача, и оправдано се стога намеће питање, да ли се на тај начин у ствари заобилази актуелни Закон о финансирању политичких активности, и стварају нови нерегистровани извори финансирања за партије на власти, јер се наведена средства не користе у том обиму за прокламоване циљеве.

Државне гаранције, нарочито јавним предузећима, врло су погодне као предмет финансијске злоупотребе од стране партија на власти. До 2010. године практично није било никакве њихове контроле, а преокрет је настао те године када су, под притиском међународних финансијских институција донете измене Закона о буџетском систему, којима су постављена фискална правила да јавни дуг неће бити већи од 45% БДП-а, као и да је циљни средњорочни буџетски дефицит 1% БДП-а. Убрзо је пронађен начин да се заобиђу ова правила и то пре свега преко гаранција јавним предузећима. „Тако је, према подацима из буџета 2010. године, отплата камата и главница по активираним гаранцијама износила 7,4 милијарде динара, да би у буџету за ову годину било предвиђено 50,2 милијарде динара (431 милион евра по курсу од 116 динара за евро) за отплату по гаранцијама.”²²⁷ На овај начин Србија је дошла у ситуацију да јавни дуг износи 74% БДП-а.

По висини акумулираног дуга, за који гарантује држава, на крају 2012. године предњачили су Путеви Србије са 691,8 милиона евра, а одмах за њима био је Србијагас са 620 милиона евра. Према ребалансу буџета за 2013. годину држава је гарантовала још за око 240 милиона евра кредита Србијагасу. „Железницама је на крају 2012. године држава гарантовала 302,6 милиона евра дуга, Фиат-у 200 милиона евра, а ЕПС-у 178,9 милиона евра. Ни једна од ових гаранција није била предмет разматрања Комисије за контролу државне помоћи.”²²⁸ Колика је ово опасност за државу, најбоље показује податак да је укупно стање гарантованог дуга на крају 2015. године износило више од шест милијарди евра. Ако свега неколико, углавном наведених јавних предузећа, прави милијарде евра годишње дуга, односно минуса у пословању, јасно је да нешто са њима „није у реду”, а највероватнији узрок може бити корупција која је у њима снажно присутна. Ову констатацију поткрепљује и чињеница да држава непрекидно одлаже, односно помера рокове њиховог реструктурирања и приватизације.

Један од административних извора финансирања у Србији представља и државна помоћ медијима. Она је представљала посебан проблем у пракси претходних година, а и још увек јесте. Држава, а посебно локалне самоуправе, додељују државну помоћ медијима у државном власништву, али и медијима у

²²⁷ *Ibid.*, 42

²²⁸ *Ibid.*

приватном власништву, често у нетранспарентним поступцима, и тиме озбиљно нарушавају конкуренцију односно вештачки стварају неједнаке услове пословања на медијском тржишту. Ово представља и очигледан пример како држава контролише медије у Србији јер, ако је већински финансијер у неком медију, основано је претпоставити да ће тај медиј у односу према држави (влади) бити у већем степену зависности у смислу његове пословне политике (начина извештавања), у односу на онај медиј који се финансира независно од државе. Стога је очигледно да и, начелно оправдано, јавно финансирање странака и изборних кампања може имати и своју другу, тамну страну медаље у виду административног финансирања.

1.1. Партијски порез

У пост-комунистичким државама, до пада комунизма, наплата чланарина била је веома значајан извор прихода партија, јер су сви чланови имали обавезу да плаћају чланарину и та се обавеза мање-више доследно испуњавала. После пада комунизма масовно партијско чланство престало је да буде уобичајено, а наплата чланарина ни изблиза није више била тако ефикасна, тако да чланарина ни по једном основу није више могла представљати значајан извор финансирања новонасталих политичких партија. У односу на претходно владајућу партију, оне су увеле другачији систем приходавања, систем опорезивања чланства, у складу са добитима које члан убира од чланства у партији. Србија се у овом погледу, у односу на процентуални број грађана који су чланови партије, не разликује много од других пост-комунистичких земаља, али ни од развијених западних демократија. Неки аутори, наводе да је у данашњим околностима, у просеку мање од 3% грађана који су припадници неке од партија у пост-комунистичким државама. Међутим, важно је истаћи да се у данашњим условима, не може само узимати чланство као искључиви критеријум припадности односно повезаности са неком партијом. Све је већи број грађана, који са партијом имају различите „пословне” односе као и оних које партија професионално ангажује као експерте у појединим за њу битним областима. У сваком случају присутна је и категорија симпатизера, али генерално партија од свих њих може на неки начин да приходује. Валецки процењује да је „у земљама централне и источне Европе у

просеку мање од 2,8% становништва учлањено у неку од странака, док је тај проценат око 5,5% у земљама западне Европе.”²²⁹ Према истраживању, које је ЦеСИД спровео у септембру 2007. године, у Србији је око 6% грађана активно укључено у рад неке странке.²³⁰

Стога је, нарочито од демократских промена 5.10.2000. године, све присутнији као вид финансирања тзв. партијски порез. Партијски порези су се најпре уобичајили што значи и најчешће примењивали на сва партијска постављења на различите јавне функције, затим постављења на руководеће и саветодавне положаје па чак и као обичног члана у управним и надзорним одборима привредних система у државном власништву и јавних предузећа, као и на све друге функције које се попуњавају партијским кадровима. Партијске порезе често плаћају, поред именованих, и постављених и партијски функционери који су изабрани на државне функције. Наведени партијски порези, уобичајено се сматрају унутрашњим питањем политичких странака, и свака странка их у принципу различито, а најчешће се уплаћују у форми приватних донација. Чест је случај да је износ чланарине у директној пропорцији са процентом од плате коју члан на функцији добија. „Према писањима медија, износи пореза се међу странкама разликују: 10% (СПС), 5% (ДС), у НС према договору посланици донирају новац одборима одакле су дошли, у Г17 дају од 5 до 20% по слободном нахођењу, у ДСС су уређени различити износи чланарине и највишу плаћа премијер”.²³¹

То би значило да највиши партијски функционер свакако мора да донира партију, без обзира на његове личне приходе, односно да ли је запослен или не што, нарочито ако политичка партија није тренутно на власти, широко отвара врата за финансијске злоупотребе. Партијски порез у упоредним партијама варира у широком распону од 70% колико су посланици КП Италије и КП Француске

²²⁹ Ана Стојиљковић, „Административни извори финансирања странака”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр. 109.

²³⁰У данашње време у Србији можда једини приватни неспорни начин финансирања странака кроз наплату чланарине од чланства практично је незамислив. Великим бројем чланова, (барем на папиру), би могла да се похвали једино СНС (раније СРС), али у не тако богатом друштву као што је Србија, основано је претпоставити да наплата чланарине чак ни јединој српској масовној странци не доноси релевантну суму новца.

²³¹ *Ibid.*, 110

плаћали својим партијама педесетих година двадесетог века, до 20% колико су 2001. године били дужни да уплате у партијску благајну посланици Социјалдемократске партије Немачке у државном, савезном и Европском парламенту.²³²

Модел партијског пореза установљен је и у земљама са већинским изборним системом, попут нпр. Француске, у којима је „заслуга” партија за избор одређеног посланика неупоредиво мања, што партијама представља основно оправдање за примену ове „институције”. Зато није случајно да је, нарочито у Француској, присутан можда и највећи анимозитет према политичким партијама узимајући у обзир западне земље, и што су настојања партија да располажу делом посланичке плате изазвала већ почетком двадесетог столећа сукобе, о којима је још Michels писао. Обавеза плаћања непопуларног партијског пореза установљена је и у партијама скоро свих пост-комунистичких држава.

Иако се ова појава углавном не обелодањује у јавности, „Поједине странке не крију да се једним делом финансирају из партијског пореза, по коме су државни функционери у некој врсти обавезе да део зараде пребацују странци која их је поставила на функцију. Иако оставља простор за корупцију и уцене, то ипак није нелегално уколико је званично и пријављено”.²³³ Приватне донације кроз које се најчешће приказује уплата партијског пореза су, у највећем броју земаља у транзицији, јавне и објављују се уз друге приходе странке. Претходним законским решењима у Србији постојала је обавеза пријављивања донација већих од 6000 динара. У пријавама које су странке биле у обавези да достављају Одбору за финансије Народне скупштине јасно се могло уочити да су најчешћи донатори, страначки функционери на различитим функцијама на које су именовани од стране своје странке, односно на њен предлог. У тим извештајима, уочљиви су чак и редовни периодични интервали, у којима страначки функционери уплаћују сличан или идентичан износ. Овај елемент страначких прихода, поједини аутори

²³² То представља значајне износе због чега је Комитет експерата за партијске финансије у Немачкој оценио још 1983. године да је такав „намет” на посланичке плате неуставан, јер може да угрози принцип слободног представништва. Детаљније у: Владимир Гоати, *Političke partije i partijski sistemi*, Факултет политичких наука Универзитета Црне Горе, Подгорица 2008, стр.211-212.

²³³ „Прикривено финансирање странака”, РТС, од 30.марта. 2014., доступно на: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1561695/Prikriveno+finansiranje+stranak...>

сматрају као вид додатног преливања новца државе и државних предузећа на рачуне политичких странака.

Међутим, проблем са партијским порезом најчешће је у томе што многи партијски функционери и посланици избегавају или отворено одбијају да га плате. Политичке партије, и саме свесне непопуларности наведене мере, односно партијског пореза, покушавају на различите начине да се „одуже” својим функционерима, на које се превасходно он односи. „На другој страни, удео у „партијском рекету” у виду повлашћене и „преусмерене” наплате дозвола, одобрења и казни, односно убирање „партијског мита” у јавним предузећима или „награђивање заслужних” пословима на јавним тендерима и набавкама, облици су враћања дуга тј. противуслуге за добијене прилоге”.²³⁴

У Србији, ови „страначки намети” износе од 5 до 30% накнаде коју дати функционер прима за вршење своје дужности. Такви партијски порези сматрају се унутрашњим питањем политичких странака иако је, у новије време, све више присутна и супротна појава, да високи партијски функционери, на високом државним функцијама, захтевају и добијају од странке допуну новчаних примања јер су им званичне плате мале, и странке то готово редовно чине. Ту очигледно долази до неког вида међусобног „пребијања”.²³⁵ Једна од ретких, ако не и једина странка у Србији, која је овај приход и легализовала је Демократска странка Србије – ДСС, која у Поглављу 8. Статута странке, Чланом 69., као изворе прихода странке поред напомене да су приходи стечени у складу са важећим правним прописима о финансирању политичких странака, наводи приходе од чланарине, прилоге, прилоге посланика и вршиоца јавних функција (који су истовремено чланови странке) – страначки порез, те остали приходи. Страначки порез варира, те за чланове општинског одбора износи 150 динара, за вршиоце

²³⁴ Татјана Бабић, Владан Јоксимовић, *Контрола финансирања политичких субјеката – Годишњи финансијски извештај за 2012.годину*, Агенција за борбу против корупције, Београд новембар 2013, стр.16.

²³⁵У јаким државама које и даље контролишу велики део привреде, где извршна власт утиче на велики број именована на најразличитије функције, као што је Србија, увођење партијских пореза од стране партија које иначе као део извршне власти именују своје чланове на државне функције, свакако није неочекивано. Поред процената које уступају странци, сва ова именована подразумевају и канцеларије, телефоне, аутомобиле и друге погодности које би странка својим функционерима морала да обезбеди а у овом случају их финансирају држава или њена предузећа. Сем тога, за странку ово значи и више од збрињавања функционера, јер може да подразумева и разне видове логистичке, инфраструктурне и подршке у људству као и приступ корисним подацима и анализама и друге могућности и нефинансијске олакшице.

јавних функција укључујући и посланике у републичком парламенту износи 5% од плате, док, приметно, највећи износ плаћају чланови управних одбора јавних предузећа, до 10% од плате. Сличан обичај плаћања страначког пореза постоји и у Демократској странци, с тим што је овакав начин самофинансирања неформалиније уређен. У Србији је свакако тешко прецизно закључити који су то положаји уопштено, за које би важила обавеза донирања дела зараде странци. Могуће је закључити и да прецизан списак таквих функција и не постоји, тако да су те одлуке за странака у Србији произвољне и насумичне.

1.2. Именовања

Ова партијска злоупотреба је посебно изражена у државама које и даље контролишу знатан део привреде и у којима извршна власт утиче на велики број именовања на најразличитије функције (што важи и у Србији). У таквим државама она представља основну полугу моћи, на основу које партије граде партијску државу посебно од транзиционе државе. Најчешћа именовања на која се иначе примењују и партијски порези, односе се на јавне функције, било изборне или именоване, позиције у администрацији, руководеће положаје у управи јавних предузећа, као и управних и надзорних одбора и позиције саветника на разним нивоима.²³⁶

У развијеним државама стабилне демократије, намеће се као стандард неполитичност администрације што произлази из потребе за њеном професионализацијом, и о томе се строго води рачуна. Из тог разлога функције у државној управи спадају у групу високо плаћених експертских послова. У Србији, напротив, функције у државној управи не спадају у ову групу из два разлога. Први је да зараде у државној управи у Србији нису високе, па са те стране та места нису привлачна експертима професионалцима, а други разлог то је што су та места унапред резервисана за партијске функционере, за које критеријум стручности и професионалности није нужан услов, па га стога најчешће и не испуњавају. Ово су основни разлози због којих је државна управа у Србији у стању каквом јесте. „Међутим, показало се да зараде директора и чланова

²³⁶ Карактеристика ове злоупотребе која је веома „блиска” са „партијским порезом”, јесте кумулација функција што у најкраћем представља „гомилање” функција, које поред других штетних појава као што је нпр. сукоб интереса, угрожава поверење јавности у одговорно вршење власти.

управних одбора привредних система које именује Влада подразумевају често и проценат за странку која их је ту довела. Уочене су и друге врсте функција које су често резервисане за заслужне чланове странака – функција саветника и чланова различитих комисија које се финансирају из буџета. Овакве функције постоје на свим нивоима и врстама именована, на локалном и републичком нивоу, у привреди и државној администрацији”.²³⁷

У данашњим условима у Србији, јавни сектор и држава постали су једино предузеће које ради. Они су стварни извор моћи партија, јер поседују могућност запошљавања у јавним предузећима и службама. За последњих петнаест транзиционих година у Србији, бројна предузећа су пропала, а услови за развој приватног сектора, пре свега у сегменту малих и средњих предузећа, још увек нису на задовољавајући начин остварени. Све ово, поред других чинилаца, резултирало је незапослености која прелази 20%. Ипак, у овом периоду, јавни сектор успешно опстаје и бележи раст запослености (запошљава три пута више радника од европског просека). Податак да у Србији сваки четврти запослени ради у државној служби је алармантан из много разлога. Између осталог, на овај начин створено је повољно тло за развој партократије. Све је више грађана који се учлањују у партије, нарочито тренутно владајуће, у нади да ће се запослити, док партије великодушно прихватају нове чланове и сигурне гласаче, истовремено и обезбеђујући неким (ретким) од њих запослење. У овом погледу, Србија је мера прекомерности код упоређивања са другим, пре свега европским државама.²³⁸

Оно што је битно нагласити код именовања је да оно не представља само постављење или именовање партијског кадра на дату функцију, већ уз њу иду и друге бројне привилегије, које се остварују на рачун буџета и представљају у основи сукоб интереса. Сукоб интереса, поред немогућности квалитетног обављања више послова доводи и до „сударања” надзорне, односно контролне

²³⁷ Ана Стојиљковић, „Административни извори финансирања странака”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр. 111.

²³⁸ На нивоу саме Србије, генерално, у поређењу са другим градовима град Крагујевац има процентуално, а негде и у апсолутним износима, већи број функционера и службеника у градској администрацији и запослених у јавним предузећима и установама. То би онда указивало да је он процентуално, град са највећом администрацијом барем у овом делу Европе?! Док примера ради, новосадски градоначелник има само једног заменика и нема помоћнике, нишки једног заменика и три помоћника, београдски једног заменика, једног градског менаџера, једно градског архитекту и два помоћника што све укупно чини пет функционера, крагујевачки градоначелник има једног заменика и чак четири помоћника.

функције са функцијом која треба да буде контролисана. Партије своје проверене кадрове распоређују при пост-изборној подели „плена” на одборничка места и у управне одборе или на директорске функције у јавним предузећима, чије пословање исти одборници контролишу. На тај начин, странка прави пирамиду власти. Са позиција на које су „доведени”, именовани чланови странке заузврат осигуравају, странци која их је именovala, добит на разне начине. Ово се у већој мери односи и на позиције у државном административном апарату на које странке именују своје људе, а на којима се доносе одлуке о уговорима са Владом за послове које, на различите начине, финансира држава директно. У том смислу, најчешће практиковани начин да се странци осигура додатна добит, су били намештени тендери и јавне набавке. „Претпоставка је да се тендери и јавне набавке намештају предузећима, агенцијама, организацијама блиским странци која је именovala управу одређеног предузећа и да се од њих роба или услуге купују по ценама већим од тржишне, а да разлика у цени завршава на страначким рачунима кроз приватне донације”.²³⁹ Битно је истаћи, да следи ток новца од једне овакве „трансакције“ до политичке странке, представља захтеван и тежак посао и у знатно уређенијим државама него што је Србија.

У претходним годинама, од почетка ефективног рада Агенције за борбу против корупције (2010.), дешавало се да Влада, по препоруци Агенције, разреши државне секретаре који су у сукобу интереса, чак и пре окончања другостепеног поступка. Али било је и примера функционера који су по сваку цену покушавали да задрже више јавних функција, правдајући то своје понашање сопственим тумачењем да нису у сукобу интереса.²⁴⁰ Колико је злоупотреба у раду политичких партија и њихових функционера, као и особа са њима блиско повезаних (породично, кумовски, пословно и др.) а везаних за именовања у

²³⁹Зоран Стојиљковић, Марина Матић, Милан Мариновић, Ђорђе Вуковић, *Програм обуке за судије прекршајних судова - Примена прописа у области борбе против корупције*, Правосудна Академија и УСАИД, Београд 2012.стр. 57.

²⁴⁰Највећи проблем настао је већ на самом почетку рада Агенције, када се испоставило да се један број председника општина и градоначелника истовремено налази и на месту посланика у Скупштини Србији и у Скупштини Војводине (сукоб интереса јер представљају извршну и законодавну власт). Проблем који је настао, власт је решила изменама закона којима је омогућила останак на обема функцијама, а Уставни суд је, по предлогу Агенције, тек након 13 месеци донео одлуку да су те измене неуставне. Морамо приметити, да је Агенција такође тек после више месеци од наведених измена иницирала поступак пред Уставним судом, као и да је тек 2013. предложила измене истог закона. Остаје нејасно зашто је Агенцији требало толико времена да реагује на очигледну повреду закона.

Србији, можда је најбољи показатељ пример до кога су дошли новинари који су се бавили истраживачким новинарством, сајта за истраживање корупције Пиштаљка.. То је случај бившег саветника председника Владе Републике Србије Душана Никезића. Према истраживању Пиштаљке, он је истовремено обављао ни више ни мање него шест државних функција. Осим што је био специјални саветник премијера Мирка Цветковића, Никезић је био председник: Надзорног одбора ЈП ЕПС, председник Управног одбора „Енергопројект холдинг” а.д. Београд, члан Скупштине акционара привредног друштва „Дирекција КС” д.о.о. Београд, члан Радне групе за праћење и координацију приватизације „Телекома Србија” а.д. и члан Комисије за јавну набавку услуга менаџментског консалтинга. У званичном, јавном регистру државних функционера који води Агенција за борбу против корупције, наводи се да државни функционер Душан Никезић од новембра 2008. године обавља функцију саветника председника Владе и да за то прима месечну накнаду од 112.587 динара. Такође, из регистра се види да Никезић, од фебруара 2009. године, обавља функцију председника Надзорног одбора ЈП ЕПС и да за то прима месечну накнаду од 44.143 динара. Међутим, према информацијама које је сарадник Пиштаљке добио из Агенције за борбу против корупције, види се да је саветник премијера накнадно пријавио вршење још две функције које је у међувремену преузео. Душан Никезић је у УО „Енергопројект холдинг” а.д. постављен као представник Владе Србије, с обзиром да у поменутом привредном друштву Република Србија има око 33 одсто акцијског капитала. У „Дирекцији КС” д.о.о. Никезић такође, као члан скупштине, заступа државне интересе, јер у овом предузећу за производњу борбених војних возила 100 одсто власничког удела има управо Влада Републике Србије. Да се овде не завршава списак Никезићевих функција, говори податак да је на бази одлуке Владе Републике Србије, 30. марта 2010. године извршено конституисање два државна тела која имају задатак и надлежност да се баве приватизацијом предузећа „Телеком Србија” а.д. Без обзира што је реч о радним телима, оба тела и њихов састав је установљен одлукама Владе Републике Србије.²⁴¹

²⁴¹Дакле, са становишта начела о сукобу интереса и Закона о Агенцији за борбу против корупције, акумулацијом функција у случају Душана Никезића требало би да се позабаве надлежни у Агенцији за борбу против корупције. Више о томе: Иван Нинић, „Човек са шест државних функција“, *Фонд Слободан Јовановић*, (2011), доступно на: <http://www.slobodanjovanovic.org/2011/03/22/ivan-ninic-covek-sa-sest-drzavnih-funkcija/>

Колико далеко сежу злоупотребе и колико се деценија у вези истих ништа није предузимало, опет је очигледно на овом примеру. Поред тога што закон не допушта овакву наведену акумулацију функција, што никако није занемарљив „прекршај” случај Никезић је посебно индикативан, ако се има у виду природа посла познатог предузећа за консултантске услуге „*CES Meccon*”, чији је власник Звонимир Никезић, отац Душана Никезића. Веома је деликатан податак с друге стране, да је током деведесетих управо „*CES Meccon*” био ангажован на пружању консултантских услуга за предузеће „Телеком Србија”. Ова консултантска фирма је као дугорочни кључни саветник била ангажована на изради стратешких развојних програма и студија изводљивости за српске телекомуникације и предузеће „Телеком Србија”.

Даљим наведеним новинарским истраживањем, из биографије некадашњег премијера Мирка Цветковића се запазило да је извесно време био запослен управо у предузећу „*CES Meccon*”, а индикативно је и то да је у периоду док је обављао функцију директора Агенције за приватизацију, истовремено био уписан у регистар као извршни директор „*CES Meccon-a*”. У том истом периоду, заменик директора Агенције за приватизацију био је Душан Никезић, који је своју дотадашњу каријеру највише изградио управо у очевој фирми „*CES Meccon*”, да би након те успешне каријере постао саветник бившег премијера Цветковића. Није предмет овога поглавља и овога рада, даљње праћење наведеног случаја, али треба поменути његов наставак кроз аферу Агробанке, у којој се лако препознају главни актери из наведеног примера. На жалост, именовањем као злоупотребом се нико у Србији од државних органа није бавио. Ретки су примери да је то неко радио и од представника цивилног друштва.

1.2.1. Када донатор бира кадрове

Овај сегмент рада најбоље описује случај једне општине у Србији у којој је број запослених у општинској управи двоструко премашивао потребна, и систематизацијом предвиђена, радна места. До ове појаве која је у Србији готово уобичајена, дошло је на крајње једноставан начин. Иако је долазило до промене владајуће гарнитуре у наведеној општини, новим властима је било готово немогуће да се ослободе кадрова из претходне власти, а са друге стране, враћајући партијске дугове, нова власт је била приморана да по разним линијама (везама),

запошљава нове кадрове и стога се нашла у непријатној ситуацији. Оно што посебно погодује механизму „када донатор бира кадрове”, јесте чињеница да је за процес транзиције, карактеристична поред нејасне идеолошке смернице, јер транзиција представља пут од „нечег ка ничем” и недовољна снага економског система да апсорбује огромне вишкове радне снаге, које стварају почетни облици приватизације. Могло би се рећи, чак масовна незапосленост, врши огроман притисак на запошљавање у буџетским тј. државним службама (јавна предузећа, школе, здравство, услуге, администрација) које су „у власништву” партија на власти, које су их освојиле као „плен” који се дели после избора.²⁴²

Феномен кадрирања од стране финансијера може бити (а најчешће и јесте), погубан не само по странку већ и по саме државне или општинске институције. Овде не треба правити разлику између кадрирања од стране финансијера и лоше кадровске политике политичке партије, јер и једно и друго може произвести негативне ефекте. Проблем настаје када се код странака које већ учествују у власти, врши кадрирање од стране финансијера. Тада се више не тежи само страначким функцијама већ првенствено високим функцијама у државном апарату. „На овај начин финансијери уцењују политичке партије да њихове људе од поверења постављају на места на којима могу да им буду од помоћи. То је разлог због кога ти „људи од поверења” често заврше у министарствима, Влади, Скупштини, царини, полицији, и на тај начин дародавци, поред политичких партија, стичу још један битан ослонац”.²⁴³ Процесу кадрирања од стране финансијера предходи апсолутна власт партија која је олакшана чињеницом да сами грађани нису довољно активни у процесу уређења друштва, што се донекле може разумети с обзиром на наметнути систем који је објективно тешко

²⁴² Овај силовит притисак на запошљавање у јавним службама (тј. у „власти”), јер се другде, практично у почечима транзиције није ни могло запослити, партије односно њихова руководства, су искористила да ојачају своју моћ тако што су изнутра постале ауторитарно организоване, а према споља свој утицај шире тамо где им у регуларним условима то не би било дозвољено. На овај начин су се олигархијске тенденције, испољене најпре у партијама на власти, пренеле на целокупан државни апарат.

²⁴³ Иво Чоловић, „Финансирање политичких партија из приватних извора – оданост партији или пут у корупцију”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр. 126.

променити.²⁴⁴ Механизам кадрирања од стране донатора има и своје модалитете. Ради се о специфичном односу у коме политичка странка „продаје државна места” својим кадровима. Уложени рад и труд у страначким активностима, доводи до могућности да појединци који те послове обављају буду „ухлебљени”, на неку радну позицију у држави или у фирмама које су у различитим типовима нелегалних односа са странкама, а у власништву су донатора. Врло је важно истаћи да, политичке партије пре свега, својом политиком међусобног дељења министарстава и јавних предузећа умногоме повећавају могућност лошег избора кадрова. Оно што је свакако битно, а што је тешко утврдити је колико људи буде наметнуто партијама од стране финансијера. Велико је питање да ли за тим уопште има потребе, с обзиром на то да је принципом уплате у тајне партијске фондове финансијер већ купио већину страначких „акција” тако да и саму странку види као једно од својих бројних предузећа. На локалу су све ове појаве мање видљиве, јер тешко да може да се одржава пажња целокупне јавности на све општине појединачно, али зато може без тешкоћа да се фокусира само на један републички ниво на коме је процес феудализације државе и јавног сектора много јаснији и прегледнији. Ипак, у основи је присутан исти тренд и на локалу и у републици, с тим да је партијско запошљавање интензивније присутно на локалу, јер има много пропалих предузећа широм Србије, и много више безнадежне незапослености него у центру, односно у Београду. Појава која је изражена, код типа држава као што је Србија јесте да центар државе привлачи готово све материјалне и људске ресурсе, тако да је он увек и привредно најразвијенији. Ови механизми претворили су партије у породичне мафије, у којима постоји „главни кум” односно лидер странке, неколико помоћника, а остало чланство је партијска војска која покушава да извуче неку мању или већу корист за себе, и на тај начин опстане. „Није страна ситуација да се више генерација једне исте породице може

²⁴⁴ Омогућавање донатору да своје кадрове поставља и у партијске и у државне структуре, директним упливом у процес кадрирања или постављањем особа од свог поверења, доводи до настанка „партије у партији”. Тада донатор достиже позиције у држави преко којих може да експлоатише односно „раби” државна средства, било да се ради о јавним пословима, јавним набавкама или неком трећем односу државе са приватним сектором а све потпуно нетранспарентно. Као пример наведеног, посебно индикативни су чести случајеви одобравања кредита, различитим фирмама који се доводе у везу са политичким странкама.

наћи како ударнички раде у истој општинској служби чиме се донекле приближавамо ситуацији из анегдоте приче о кадрирању”.²⁴⁵

Још један модалитет „донаторовог кадрирања” представља и појава прилагођавања закона интересима донатора односно „кројење” закона према његовој мери. Све док су политичке партије зависне од својих „анонимних” донатора односно од новца који им они великодушно стављају на располагање, постоји опасност да стварну власт у Србији врше управо ти донатори. „Константним задуживањем, које кроз пружање услуга касније враћају са каматом, политичке партије угрожавају не само свој положај већ доводе у опасност и државне институције којима се полако али сигурно полуге управљања државом измичу из руку”.²⁴⁶

„Кадрирање од стране донатора”, намеће и питање конституисања политичке елите. У сваком политичком систему, био он демократски или не, отвара се проблем негативне селекције при избору политичара, односно оних који се одлуче да учествују у политичкој борби за освајање власти. Поједини аутори (Caselli и Morelli, 2004) уводе у анализу, као параметар, квалитет потенцијалних кандидата и тај квалитет мере са њиховом компетентношћу и поштењем. Налази постављеног теоријског модела указују да ће се, у политички живот, укључивати људи нижег квалитета, мерено њиховом компетентношћу, будући да они имају мање могућности за велике приносе на тржишту радне снаге, односно у приватном сектору. Истовремено, у политику ће се укључивати они којима непоштење не представља пре свега морални проблем, обзиром да се висок степен непоштења захтева приликом енормних увећања личних прихода, употребом власти. Таква увећања су једино могућа из њене злоупотребе, у односу на употребу од стране потпуно поштених политичара.

Како увећање финансијске моћи прејудицира и увећање политичке, то некомпетентне и непоштене особе имају својеврсну (одређену) компаративну предност за ангажовање у политичком животу. Та предност долаза до изражаја и код кадрирања од стране донатора. Већа је вероватноћа, мада није могуће тачно

²⁴⁵*Ibid.*

²⁴⁶ Зоран Стојиљковић, Марина Матић, Милан Мариновић, Ђорђе Вуковић, *Програм обуке за судије прекршајних судова - Примена прописа у области борбе против корупције*, Правосудна Академија и УСАИД, Београд 2012. стр. 58- 59.

одредити са коликим степеном, да ће се за власт борити кандидати са таквим својствима, који на слободном тржишту рада не би могли успешно да конкуришу, у односу на кандидате који своју перспективу виде у приватном сектору и слободној тржишној утакмици. Доминација некавалитетних играча на политичкој сцени, логично обара репутацију посла у коме они учествују, а то је политика у датом случају. Поред овог, лоши политичари доприносе стварању још једног негативног ефекта, а то је да продукују лоше екстерне ефекте за добре политичаре, јер јавност услед асиметрије информација не може да разликује квалитетне од некавалитетних политичара, што додатно умањује мотив за њихово ангажовање (добрих политичара).

Постоји и механизам, нарочито практикован у државама стабилне демократије, да за новац уплаћен партији или учињене услуге, донатори не добијају конкретно добро (услугу, привилегију), него право приступа до доносиоца важних одлука, што им омогућава да „убрзају ствари” (Heard, 1996:326). Због наведеног, гранична је линија између кривичног дела корупције и (у неким земљама) законом дозвољеног лобирања често „замагљена”. Могуће је уместо појма корупције, користити појам „трговина утицајем” који покрива све облике корупције и обухвата и актере који користе свој утицај на доносиоца одлука, а користе га у име и за рачун привредног субјекта. У области финансирања партија, радња корупције се готово увек састоји од два, а не само од једног незаконитог чина. Најпре се у „црни фонд” партије сливају материјална, првенствено финансијска средства као противуслуга за услугу, а потом одређени партијски функционер пребацује део тако стеченог новца на свој банковни рачун или примењује тзв. соларни принцип. „Да би постао учесник коруптивног односа, политичар мора да обезбеди неколико елемената: позицију са које може да утиче на доношење јавних одлука, сигурност да ће друга страна, у чију корист делује, извршити своју противчинидбу и, најзад, дискрецију од оних који би га могли пријавити надлежним органима (Newell, 2000:68)”.²⁴⁷ Свакако највећа претња постоји ако су запослени у судству и полицији кадрирани од стране донатора, односно склони подмићивању и злоупотреби службених овлашћења. Ово се нарочито односи на судије јер, када су судије подложне подмићивању, постоји

²⁴⁷ Владимир Гоати, *Političke partije i partijski sistemi*, Факултет политичких наука Универзитета Црне Горе, Подгорица 2008, стр. 239.

опасност по читав правни поредак, обзиром да се оне, по дужности, старају да се у држави примењују закони, односно да се успостави владавина права.

1.2.2. „Прање” донаторове биографије

Постоји снажно осећање у јавности да финансијски моћници често управљају политичким догађајима. Известан број људи који располаже великим финансијским средствима, врши трансфер новца у политику, преко партијских лидера, раи остварења личних циљева који се могу поделити у две групе: очувања стеченог богатства и настојање да се богатство увећа. Богаћење појединаца, нарочито у процесу приватизације, пословима који су на прелазу између сиве и црне зоне пословања није могло бити оствариво без учешћа државних органа. Проблем настаје, посебно у земљама у транзицији, када богатство стечено под једним режимом треба оправдати пред новим, дакле када заштиту од стране једне политичке гарнитуре треба заменити другом. Далековиди „добитници транзиције” у Србији су на време обезбеђивали своје позиције на тај начин што су заштиту куповали финансирајући и власт и опозицију истовремено. При томе је важно истаћи да су ти лични циљеви богатих појединаца - тајкуна, готово увек у супротности са општим, понекад и штетни по њих, али да их партијски лидери остварују зарад личне користи. Тако се успоставља механизам услуге за услугу. Некада услуга, може да буде, поред материјалне, и нематеријалне природе, као нпр. прања донаторове биографије, код ког се, прво, преко партије врши прање тј. легализација прљавог новца који донатор „упумпава” у странку, да би се касније он појавио у политичком животу, као нпр. народни посланик.²⁴⁸

У државама, које су прошле дуг и мукотрпан пут транзиције или су још увек на том путу, као што је Србија, овај механизам враћања услуга показао се делотворним и пожељним. Нетранспарентност новчаних токова је упаво омогућила и давање и примање новца од свих могућих актера на друштвеној сцени. Свесни тога да је политика изузетно скупа, а поједини од њих су се у државама у транзицији и потрудили да таква буде, данашњи финансијери односно

²⁴⁸Тако, имамо случај да су се поједини донатори у више парламентарни сазива, појављивали као народни посланици испред одређених парламентарних партија а да при томе никада нису званично узели учешће у раду тога тела. Ово је нарочито могуће, ако је та политичка партија посредно ушла у парламент, као последица не избора, већ коалиционог споразума са водећом партијом у парламенту.

тајкуни су жељни да коришћењем нелегално стеченог капитала за финансирање политичких партија, ма колико то изгледа парадоксално, тај исти капитал и заштите. Том приликом данашњи финансијски моћници не желе ни најмање да ризикују. У основи, политичке партије у оваквим политичким системима, у којима је нетранспарентност њиховог финансирања основна одлика, и нису ништа друго него фантомска предузећа која служе за прање донаторове биографије и његовог новца. Ово је суштина политичке делатности нарочито, у Србији која, као мала и презадужена држава, нема могућности да води самосталну политику, ни спољну ни унутрашњу. Због свега наведеног, уместо да одговарају бирачима, политичари све чешће полажу рачуне онима који их финансирају.

После окончаних избора, лидери распоређују две трећине партијских мандата.²⁴⁹ Управо због немогућности њиховог предвиђања, јер токови новца нису законом до краја регулисани, што би свакао допринело већој извесности, правило да већа финансијска моћ резултује и већом политичком моћи, не подводи се под „мора“ већ под „може“.²⁵⁰

Да механизам услуга за услугу, чији је вид прање биографија идентично функционише и на локалном нивоу, само у мањем обиму, доказују примери пословних људи које промена режима није спречила да и даље ведре и облаче односно буду господари у својим мини-феудима. Готово да нема општине у Србији, у којој не постоје људи који су уз власт и постоје од када је једина партија којој су полагали рачуне била КПЈ. Сваку већу политичку турбуленцију у свом граду и својој средини су плаћали улагањем у посрнула спортска друштва, хуманитарним акцијама, изградњом градске чесме а, по потреби, су били спремни и да допуне шупље општинске касе и тако обезбеде да нико не завири у њихове

²⁴⁹То изазива велике и оправдане сумње да моћ новца утиче на распоред мандата, односно да партијски мецена може, наравно под условом да хоће, и да постане народни посланик. Политичка моћ може бити пут до стицања богатства, као што и богатство, са друге стране може отворити путеве до политичке власти. Детаљније у: Славиша Орловић, *Политичке партије и моћ*, Југословенско удружење за политичке науке и Чигоја штампа, Београд 2002, стр.188.

²⁵⁰ Постоје примери у нашој политичкој пракси и да се поједини тајкуни нису до краја придржавали наведеног механизма „услуга за услугу“. То најсликовитије показује случај Богољуба Карића који није био довољно пажљив приликом бирања средстава којима ће штитити своје богатство. Његов покушај да се побегне од „рекета“ политичких партија и да сам уђе у политику скупо га је коштао, јер и дан данас није доступан српском правосуђу. Стога, чини се да је једино што истински смета политичким странкама односно њиховим правим оснивачима (творцима), када неко уђе у њихов „атар“ непозван и покуша да заузме позиције моћи и власти, које су строго резервисане за њих саме и које само њима доносе енормне приходе и привилегије.

сумњиве финансије. Другачије, у партократском друштву, не би могло ни да буде. Наведени локални мини-феудалци понекад воде и општинске одборе политичких партија које су на власти па, поред тога што су ангажовани у политици, истовремено иза себе имају и јаке приватне фирме чију касу пуне бенефицијама у пословима које раде са „самим собом”, дакле са општином у којој су на власти. Када се власт мења они све своје знање и искуство „успешног” вођења општине понуде другом клијенту, односно другој политичкој партији.

Са извесношћу се могу довести у везу различити степен корупције у појединим друштвима, који битно утиче на ниво корупције партија које у њима делују и обратно. Такође, ако партијски функционери заиста покушају да „уновче” свој положај, без обзира на ком су нивоу власти (републичком или локалном) и у томе буду откривени, одговорност се неизбежно приписује партији као целини, чак и када се њено уже руководство истински супротставља корупцији. То је политичка одговорност која, истовремено, представља и врсту објективне одговорности, чије негативне ефекте партије тешко могу умањити осим нпр. смањењем броја функционера које партија поставља када дође на власт и за које политички одговара. „Жеља за победом у изборној трци и за позицијама тера наше политичаре да често зажмуре на једно око (а некада и на оба ока) како би дошле до средстава неопходних за успех на изборима. До када ће се ова пракса примењивати то није сигурно, али за сада јој се крај не назире”.²⁵¹ Један од традиционалних начина финансирања политичких странака правно недозвољеним средствима у Србији, био је а и још увек је, вршење притисака и уцењивање са позиција власти, приватних компанија и предузећа. познат као рекет“.²⁵²

Због наведених појава у јавности и медијима у Србији, је вештачки креирана већа пажња према новцу тајкуна него грађана које, кроз буџет, исти тајкуни (преко својих партија) пљачкају, односно на јавни новац који тајно прелази у партијске касе а, што је претпоставка, данас главни извор партијских финансија. „Жарко Кораћ је 2002.године, тада потпредседник Владе, у разговору

²⁵¹ Иво Чоловић, „Финансирање политичких партија из приватних извора – оданост партији или пут у корупцију”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр. 125.

²⁵²Бизнисмени о овоме нерадо говоре, али је „јавна тајна” да је малтене сваки имућни пословни човек у Србији чак и принуђен да буде донатор више политичких странака, да не би имао „проблема“ у пословању. У новије време, чак се усталила „пословна пракса” отимања успешних предузећа или разрађених бизниса, милом или силом од стране особа блиских особама на власти.

за НИН у броју од 15. августа, изјавио: „Кад бисте знали ко кога у овој земљи финансира, пали бисте у несвест”.²⁵³

Прање донаторове биографије представља један вид корупције, који се насупрот административној корупцији, може идентификовати као корупција којој је циљ овладавање државом (state capture, енгл.). Ова концепција појавила се у политичкој теорији крајем деведесетих година прошлог века. Данас се под овим изразом подразумева искључиво коруптивни, односно правно недозвољени утицај привредних субјеката на државне политике, односно законске прописе, тако да се они доносе, односно да буду уместо у општем у интересу тих субјеката и њихових парцијалних интереса, за своје услуге за узврат добијају погодности на које немају право. Ова дефиниција не допушта да се овладавање државом успостави правно дозвољеним средствима. Те привредне субјекте, најчешће из другог плана, преко себи блиских особа, воде највиши представници власти. Овакво коруптивно овладавање државом, не треба са друге стране, поистоветити са појмом политичке корупције. „Политичка корупција може да спада и у административну корупцију и у овладавање државом – није неминовно да политичка корупција буде овладавање државом”.²⁵⁴

1.3. Услуга за услугу

У савременим изборним кампањама, партије које нису у стању да ангажују престижне маркетиншке агенције, консултатске куће и друге организације, махом су осуђене на изборни неуспех. Истраживачи финансирања странака у свету (Валецки, Рид) уочили су нерегуларност у односима странака и предузећа које контролише држава и државних институција, која је везана за агенције и друге. Ради се о томе да се ти, не мали, трошкови пренесу на државу тако да су странке нашле модалитете који заобилазе позитивна законска решења, чему је погодовала и позната особина новца да је веома прилагодљив. По Сарториу, новац се прилагођава датој структури прилика, а не формира нову. У том смислу елита, која је произашла из претходног периода пре петооктобарских промена, имала је

²⁵³ Срећко Михаиловић, „Јавно о тајном”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр. 77.

²⁵⁴ Борис Беговић, *Економска анализа корупције*, Центар за либерално-демократске студије, Београд 2007, стр.105.

своје интересе преточене у новац и зато се прилагођавала новонасталим околностима. Партије су потенцијално добар начин за ову врсту прилагођавања и обављање корупционих трансфера и аранжмана. „Они који располажу партијским новцем поседују значајну моћ и врше њену редистрибуцију унутар партије”.²⁵⁵ Како би избегле да приказују, а тиме и пријављују, велике суме новца које дају за изборне кампање, странке у својим извештајима назначују да маркетиншке агенције наизглед волонтерски или за нереално мале износе раде за њих или кандидата током кампања. У великом броју случајева, те агенције заиста и нису плаћене, али зато рад наплаћују након избора правећи намештене кампање за институције и државне фирме блиске странци или кандидату којима су помагале током кампање.²⁵⁶ Кључни предуслов за појаву ових злоупотреба у финансирању странака (услуга за услугу), је јак утицај државе у привреди. Наслеђе друштвене својине, велики део привреде у државном власништву, картелисање странака у форми партократије су све предуслови постојања оваквог типа незаконског деловања, који је посебно изражен у Србији. И поред мера побољшања која се могу спровести у пољу финансирања политичких странака, првенствено дорађивањем законског оквира, сви су изгледи да ће проблеми ове врсте постојати док се не смање структурне основе државе у привреди и њена улога у привреди, а самим тим и утицај политичких партија у наведеној области.

Услуга за услугу подразумева и извесне подваријанте. На пример, вође партија омогућавају најближим сарадницима или другим партијским личностима од поверења, да заузму места не само у власти него, што је опасније, у државној управи, а да за то не задовољавају професионалне услове, односно да немају знања, вештине, способности и искуство за рад на тим радним местима. Другу подваријанту представља нереално проширење запослених у државној управи, чиме се намирује њихово учешће у партијским активностима али, истовремено, измишљају и непостојећа радна места. На тај начин се нереално увећава државна

²⁵⁵ Славиша Орловић, *Политичке партије и моћ*, Југословенско удружење за политичке науке и Чигоја штампа, Београд 2002, стр.186.

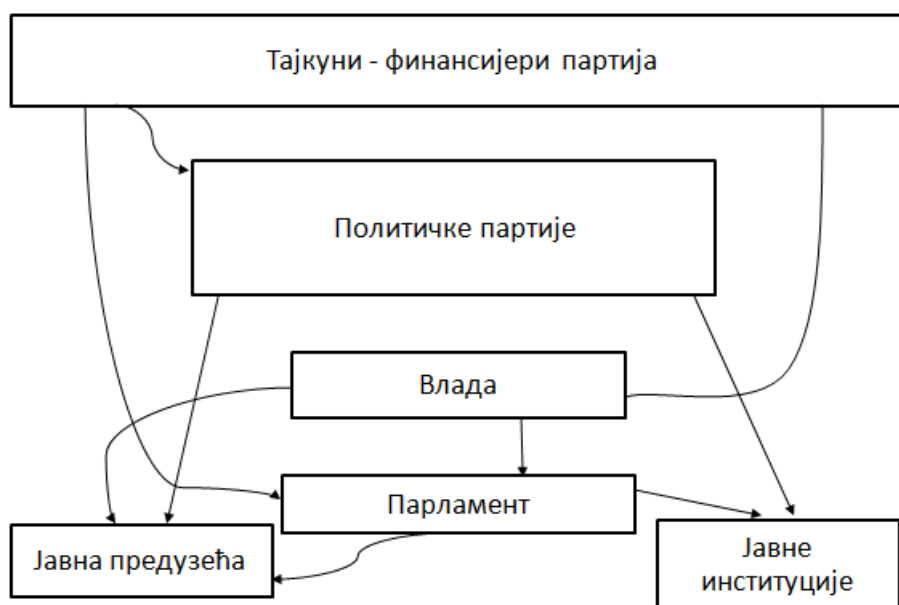
²⁵⁶ На тај начин, а наплаћујући свој рад за та јавна предузећа или институције по вишеструко већим ценама од тржишних, маркетиншке агенције од саме државе наплаћују оно што нису од саме политичке странке или кандидата током изборне кампање. Ова појава је забележена при анализи, готово свих досадашњих активности како Владе или појединачних министарстава и других републичких институција, тако и на нивоу јавних предузећа у Србији. Ово представља срж концепта „услуга за услугу”

управа смањују могућности да се она, из најчешће скромних буџетских средстава, пристојно награди. Слабо награђивање за обављање посла, које се често своди само на елементарно преживљавање, може да буде изузетно изазовно за прихватање учешћа у нелегалним, односно коруптивним радњама. Долази се до закључка да, с обзиром на то да су јавна предузећа кључна упоришта политичке моћи владајућих партија, она су била коришћена на различите начине. Користи за партију, као што је претходно наведено, укључују употребу предузећа за запошљавање чланова партије и за награђивање партијских функционера за њихову лојалност, додатним приходом који легално остварују вршећи послове руковођења или чланства у управним одборима тих предузећа. Партије такође могу добити и директне и непосредне услуге од тих предузећа, као што су на пример публицитет за кампање, спонзорисање при објављивању часописа и пропагандног материјала, давање поклона социјално угроженим особама у име партије и сл. Чести су случајеви и ангажовања запослених у изборним кампањама, у различитим облицима, примера ради за кампању од врата до врата (а све под притиском отпуштања).²⁵⁷ Подваријанта услуга за услугу представља и куповање, од стране приватних фирми повезаних са партијским руководствомима или чак и у њиховом власништву преко „оф-шор” модалитета, производа јавних предузећа (нпр. струје) и њиховог продавања, најчешће у иностранству, по тржишним ценама. Енормна разлика у профиту, која се на тај начин остварује, прелива се у партијске и приватне фондове. Овакве дискреционе одлуке о ценама у јавним предузећима могу донети огроман профит тајкунима који финансирају партије владајуће коалиције. На тај начин се прави паралела између политике и економије.²⁵⁸

²⁵⁷Једини начин, да се суштински промене ствари у Србији је потпуно укидање јавних предузећа. Без тога, никакви закони који се изгласају, нарочито у области финансирања партија, неће бити реално применљиви у потпуности или оствариви у целости.

²⁵⁸Аналогно економском тржишту у политику се улаже новац и из ње се извучи „профит”. На овај начин богати, свесно претварајући политику у бизнис, анулирају вредности демократије, пре свега принцип један човек један глас. Теоретичари као Михелс исправно су приметили да они који владају у неком друштву, владају у ствари привредним животом тог друштва, и тај утицај својим богатством преносе кроз политичке партије стварајући политички утицај. Сматрамо као и Михелс, да новац можда има најзначајнију улогу у стварању олигархија-олигархијском процесу унутар политичких партија. У позадини финансирања партија, често се крију разни скривени интереси и потајне намере кључних финансијера, које најчешће немају никакве додирне тачке са идеалистичким мотивима.

Нелегитимна партијска моћ тражи савезништво у нелегитимном пословању које корумпира странке, а преко њих и парламент, владу и остале кључне институције друштва и државе. Везу политичке и економске моћи учвршћује и чињеница да савремени вишепартијски монопол на државу нема сигурност, нити може рачунати на дугорочан опстанак, као што је то могла некадашња партијска држава. Он је више угрожен процесима који долазе споља него изнутра, али који су прилично спори. Отуда, постоји с једне стране притисак, нарочито мањих партнера у власти (јер ће њих пре заменити други партнери), да се брзо стекну богатство и моћ и употреба грубих метода кварења државе. Главне везе утицаја у партијској држави моделски су приказани Сликаом 1.



Слика 1. Зависност између политичке и пословне елите

Слика 1. такође показује како су Влада, Скупштина и партије повезане с јавним предузећима и јавним институцијама, као са сопственим елементима власти. Наиме, „да би се обезбедила послушност у погледу враћања услуга приватном бизнису, оне постају ауторитарне, строго централизоване и олигархијске, с циљем да се контролише и ефикасно кажњава непослушност посланика и свих осталих функционера странке”.²⁵⁹

²⁵⁹ Весна Пешић, „Партијска држава као узрок корупције у Србији”, *Република*, бр.402-405 (2007), стр.2-3.

Механизам услуга за услугу има своје порекло из времена Савеза комуниста у једнопартијском режиму, који никада није имао проблема са финансирањем, и није имао потребу ни да крије своје изворе. Политичке странке у вишепартијском партократском режиму, бар оне највеће, такође немају нарочитих проблема са обезбеђењем новца за финансирање свог рада и разлика у односу на једнопартијски партократски режим. Партије, данас, крију изворе новца. Нетранспарентност финансирања последица је постојања више интересних група које се боре за власт али, обзиром да је споља посматрано „једина важећа игра у граду” демократија, онда те групе морају да се крију иза јавног интереса. И у једном и у другом систему постојало је оно што је партији, односно партијама обезбеђивало функционисање без видљивог новца – „Реч је о механизму размене услуга, партијска веза, у сваком систему је увек била чак најбоља веза, и за добијање радног места и за стицање богатства, ако се новац дао на правом месту у партији”.²⁶⁰

1.4. Финансијске злоупотребе

У теорији и у пракси, уочени су далеко контраверзнији облици допуњавања страначких буџета из државних извора који, ни у ком случају, не би требало да буду доступни странкама. Ови облици злоупотреба везују се претежно за странке на власти које су, захваљујући свом положају у могућности да спроводе постављења својих људи на челна места, у великим привредним системима и јавним предузећима која су у већинском власништву државе и тамо где извршна власт има могућност да врши именованја. Политичари заступају интересе оних који их бирају и подржавају али, пре свега, заступају сопствене интересе и интересе оних који их финансијски потпомажу (финансирају). Иза кулиса демократских институција, моћ се купује и продаје и то на грубљи начин,

²⁶⁰ Срећко Михаиловић, „Јавно о тајном”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр.78.

применом отворене корупције или суптилнијом, финансијском донацијом за кандидате и странке.²⁶¹

Из тог разлога, системи регулисања финансирања, нарочито изборних утакмица, за своју сврху имају покушај и настојање да се ограничи несразмерни утицај богатих појединаца или посебних интересних група, и да се отвореним рачунима спречи могући конфликт интереса, злоупотреба јавних фондова и коришћење финансијског утицаја ради ометања избора. Један вид финансијских злоупотреба, односи се на део новца који јавна предузећа одвајају у маркетиншке сврхе. „Такође, претпоставља се и да део новца који јавна предузећа одвајају у промотивне сврхе, пре свега кроз хуманитарне донације или наградне игре, додељују НВО или удружењима блиским странкама руководства датог предузећа заврши у страначком буџету”.²⁶² Наведена опасност финансијске злоупотребе од стране партија, за српски демократски политички систем, није теоријска и хипотетичка већ сасвим непосредна и практична. Три групе фактора подстичу такве тенденције, блокирања демократског живота код нас. Први фактор је обележје политичке културе. Србија је земља изразитих социјалних подела и напетости, у којој политика нема потребна обележја која има у стабилним демократијама, као што су: ораторске вештине, уверљивост програма и визија (идеологија), већ представља грубу и прљаву дисциплину борбе за власт по сваку цену. У српској верзији демократске политичке каријере влада привид да би свако могао постати политичар. А када се једном положај заузме, повратак у неку професију (политичари у Србији често немају другу професију) једноставно није пожељан. Политика се у Србији, изнад свега, материјално и статусно исплати па су, из тог разлога, ретки политичари који се после бављења политиком враћају у своју професију. Србија, такође, нема одговарајућу партиципативну политичку културу и традицију као што је наведено у претходном делу текста. Доказ за ову

²⁶¹ Да би се спречила трговина између финансијске и политичке моћи, пре свега су потребна јасна правила финансирања политичких кампања и странака и одређена доза „поштења” кандидата у политичкој утакмици. „Поштење” у политици би у основи значило, да изабрани не искориштавају јавну власт за личну корист и да не омогућавају привилегије онима који помажу њих лично или политичку странку којој припадају. Додали би само, да им се у већини случајева и не оставља могућност за другачију опцију, јер се у супротном активирају механизми уцена и осталих криминалних радњи.

²⁶² Ана Стојиљковић, „Административни извори финансирања странака”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр.112.

констатацију је да слободних и демократских избора до 2000 године практично није ни било, а каснији избори оцењивани су од стране међународних актера коректним, али не и до краја поштеним. Ради тога, сматрам да није довољна начелна и оквирна регулација, већ треба далеко више и много детаљније нормирати изборне поступке.

Други фактор који подстиче финансијске злоупотребе од стране партија, резултат је деценијама присутне праксе у Србији - преплитања политике и економије. Очигледно је да постоји јасан интерес нових богаташа да утичу на политичаре и политику. Држава је и даље највећи власник и предузетник; она, а не тржиште, још увек пресудно утиче на формирање важних услова пословања, инвестирања, набавке роба и услуга и (пресудно) креира пословни амбијент. Чињеница је да, у условима глобалног тржишта, привреда одн. поједина предузећа, готово ниједне државе појединачно нису у стању да буду конкурентна, без државне заштите и преференција, нити да буду озбиљан партнер и такмац страним компанијама. Свако тржиште се штити на одређене начине (путем царина и сл.) начинима у којима партије на власти могу вршити финансијске злоупотребе. Тамо где су те злоупотребе присутне, државна имовина се распродаје, а јавни дуг расте.

Трећи фактор представља пораст трошкова изборног надметања. Односно, постоји тенденција комерцијализације политике јер постоји понуда као и потреба односно потражња за политичким утјецајем. Комерцијализација политике с друге стране, као што је већ констатовано у раду, погодује настанку олигархијских процеса у партијама. „Олигархија у политичким партијама је нарочито изражена „системом поделе плена”. Острогорски ову димензију описује чувеном дефиницијом, по којој је партија „лудило великог броја за добро и корист неколицине”.²⁶³ Корен ових финансијских злоупотреба је настао у Америци, још после грађанског рата. Острогорски је, описујући стање у Америци после грађанског рата, када је наступила брза и огромна концентрација капитала, уочио и истицао спрегу партијске неколицине са људима који располажу огромним богатством. Плутократија која је, на тај начин, завладала куповала је све, од

²⁶³ Славиша Орловић, *Политичке партије и моћ*, Југословенско удружење за политичке науке и Чигоја штампа, Београд 2002, стр. 190.

општинских повластица до царинске тарифе, места у законодавном телу, положаје министара и амбасадора.

Средство финансијских злоупотреба у финансирању политичких партија, представља и појава тзв. пеглања партијског буџета. Ради се о појави, коју је код нас у пракси, уочила Агенција за борбу против корупције, приликом своје прве контроле избора одржаних 2012. године. Механизам те појаве је једноставан, и састоји се у томе да се, што је више могуће, партијских трошкова пребаци на рачун државе, чиме се вештачки умањују партијски трошкови. „Партијски буџет се „пегла” и тако што се реални партијски трошкови пребацују на државу и њене органе или се нпр. трошкови путовања и ангажовања дела запослених књиже на јавна предузећа добијена у постизборној расподели политичког плена”.²⁶⁴ У пракси је као модалитет финансијских злоупотреба, уочено и прање прљавог новца кроз партијски буџет. „Истовремено с „испумпавањем” партијских расхода иде и „прање” тј. легализација дела страначких прихода који долазе из коруптивних операција везаних рецимо за „намештање” тендера на јавним набавкама, процес приватизације или „протурање” одређених закона, одлука и уредби које иду у прилог моћних „спонзора”.²⁶⁵

Овај вид финансијских злоупотреба најчешће је могућ код партија које су на власти, али ти механизми наставе да функционишу и ако партија касније изгуби власт. Један од таквих примера је случај фирме бившег министра животне средине и просторног планирања Оливера Дулића која је пословала са 70 институција које су се финансирале из буџета на разним нивоима. Сајт који пружа прилику грађанима да пријаве корупцију – Pištaljka.rs, је дошао до ових података и објавио да је Дулић власник предузећа „DG CompRačunari” као и да, чак 70 буџетских установа из Војводине, купује робу и услуге од фирме чији је бивши министар власник. Свакако да финансијске злоупотребе партијским функционерима омогућава и то што наше позитивно законодавство, не забрањује државним функционерима да имају фирме у свом власништву осим ако нису у сукобу интереса.

²⁶⁴ Тајјана Бабић, Владан Јоксимовић, *Контрола финансирања политичких субјеката – Годишњи финансијски извештај за 2012.годину*, Агенција за борбу против корупције, Београд новембар 2013, стр.16.

²⁶⁵ *Ibid.*

Од стране и наших аутора у овој области, уочено је неколико модалитета финансијских злоупотреба политичких партија. Пре свих Стојиљковић истиче случајеве плаћања у готовом новцу, тзв. соларни принцип, или плаћање преко својих невладиних организација. „Сем тога, у нашој пракси забележени су и случајеви исплате ауторских хонорара за измишљене услуге, „партијски мито” у јавним предузећима, награђивање „заслужних” пословима на јавним тендерима и јавним набавкама итд.”²⁶⁶ „Право” на именовање директора и чланова управних одбора није предмет јавне контроле у погледу употребе средстава из којих се деле плате за управни одбор. Да би круг финансијских злоупотреба био затворен, потребно је да разни Управни одбори и други органи предузећа, чије су чланове именовале партије, не користе своја законска овлашћења, не врше своју улогу контроле и надзора над пословним резултатима јавних предузећа и рада у корист јавног интереса.

1.5. Партијска злоупотреба државних ресурса

Главна препрека за отклањање бројних злоупотреба, од стране партија у погледу државних ресурса, је неспремност било које од постојећих политичких структура у Србији да суштински промени досадашњи систем у смислу укидања или модификовања механизма којима више не би могли да злоупотребљавају новац пореских обвезника. Конкретно, то значи да би требало да постане обавезно, да се новац који се слива у буџет по одређеном основу заиста и утроши у тој области односно то би значило да на пример сваки динар плаћен за пензијско или здравствено осигурање мора да заврши у фонду који је за то надлежан. Док то не постане пракса, биће врло тешко ограничити и спречити наведене злоупотребе.²⁶⁷

Један од видова партијске злоупотребе државних ресурса представља и пантофлажа. „Пантофлажа је прелазак функционера из јавног у приватни сектор,

²⁶⁶ Горан Гојковић, „Финансирање политичких субјеката-под контролом?”, 2011, доступно на: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/07...>

²⁶⁷ Активношћу, пре свега невладиног сектора, данас велики број грађана схвата да све лошије живи управо због таквог односа злоупотребе од стране странака према институцијама. Колико је пута јавност била обавештена (а још више претпостављамо да и није) о ситуацијама да је рецимо Фонд за развој спреман да неком тајкуну одобри кредит од милион евра за који је унапред знао да никада неће бити враћен? Наравно, тај губитак бива надокнађен из буџета Србије, што аутоматски значи милион евра мање за пензије, за здравство, за културу, за науку, за образовање итд.

његово запошљавање, односно пословна сарадња са привредним субјектима или међународним организацијама чија делатност је у вези са функцијом коју је претходно вршио. У англосаксонском систему познатија је као тзв. систем ротационих врата и последњих година се идентификује као једна од области које носе изузетан ризик од корупције”.²⁶⁸ У наше законодавство је, као потпуно нов појам у области сукоба интереса, пантофлажа уведена тек Законом о Агенцији за борбу против корупције 2010. године. У закону се та појава назива „Забрана заснивања радног односа или пословне сарадње по престанку јавне функције”, а реч је о пракси која се уочавала претходних година, да функционер по престанку функције пређе у фирму која послује у области којом се бавио на јавној функцији, са којом је пословао или чије је пословно окружење уређивао својим одлукама. Након почетка рада Агенције било је прелазака који су изазвали медијску пажњу јавности, као што је случај Радована Јелашића који је прешао по завршетку функције гувернера Народне банке Србије у Уникредит банку у Бечу. Агенција за борбу против корупције је 2010. године закључила да то није спорно јер је Уникредит банка Беч посебно правно лице у односу на Уникредит банку која послује у Србији, иако је српска банка део Уникредит групе. Основни механизам који је закон предвидео да би спречио ову појаву, је потреба захтевања и добијања сагласности од стране Агенције приликом преласка функционера на нове послове. Међутим, приметна је појава да приличан број њих наведену сагласност и не захтева, нити им се то поставља као услов од стране нових послодаваца. Такође, Закон о Агенцији за борбу против корупције садржи одредбе којима се забрањује да функционер коме је престала јавна функција две године по престанку функције не може да заснује радни однос, односно пословну сарадњу са правним лицем, предузетником или међународном организацијом која обавља делатности у вези са функцијом коју је функционер вршио, осим по добијеној сагласности Агенције. Функционер коме је престала јавна функција дужан је да, пре заснивања радног односа, односно пословне сарадње, затражи сагласност Агенције, која је дужна да

²⁶⁸ Чедомир Чупић, *Речник корупције* (Лобирање), Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ), Београд 2014, стр. 46.

одлучи по захтеву у року од 15 дана.²⁶⁹

Са сукобом интереса уско су повезане и појаве које се срећу по појмовима: поклон функционерима, истовремено обављање више јавних функција, поседовање власничког удела и управљачких права у фирмама, употреба јавних ресурса, недозвољеног утицаја, пантофлажа и слично. Сукоб интереса је и уставна категорија, обзиром да Устав Србије из 2006. године прописује да „нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима”.

У претходном периоду биле су присутне неправилности у раду појединих агенција чији је власник била држава, и преко којих су партије на власти вршиле бројне злоупотребе. Пример је Агенција за приватизацију која је, нарочито у почецима свога рада, често продавала предузећа далеко од очију јавности. Процес продаје бивао је све штетнији и штетнији по државу Србију, јер је уз продато предузеће често ишло и земљиште на коме се оно налази, а које није урачунавано у цену или се цело предузеће продавало испод цене (пример Вршачких винограда). Уместо да спречава продају предузећа испод цене, што јој је била и основна и законска намена, Агенција се у пракси, извргнула у своју супротност, управо обезбеђујући продају испод цене. За низ таквих приватизација после 2004. године и даље нико није одговоран, упркос залагањима и Владиних тела, као што је Савет за борбу против корупције. Ипак, јавност је добила више информација о институционалном дизајну који је Министарство привреде развило током претходне деценије, кроз који је новац трошен на нејавне сврхе и то пре свега путем агенције СИЕПА, која је дискреционо одлучивала о субвенцијама, намештала тендере, а контролу извршења датих субвенција никада није обављала. Ради се о скупу институција који су чиниле Министарство привреде, Фонд за

²⁶⁹Важно је истаћи, да је став законодавца у погледу сукоба интереса, да није неопходно да приватни интерес утиче на поступање функционера да би дошло до сукоба интереса и да би било угрожено поверење грађана у одговорно обављање власти. Закон предвиђа ситуације у којима је довољно да само постоји ситуација у којој би приватни интерес „могао да утиче” или чак само да „изгледа да утиче” на његов рад.

развој, СИЕПА и Агенција за приватизацију. Тај скуп институција, у овом раду назван је коруптивним механизам.²⁷⁰

Основна полуга у наведеном механизму, која је била злоупотребљавана, била је дискреционо право поједине државне институције, органа или функционера. Ништа мање се расипнички није понашало ни Министарство привреде, које је творац механизма. Само министарство је велики део свог буџета трошило на субвенције. Као и у случају СИЕПА, и ово министарство је имало дискреционо право да селективно додељује субвенције из свог буџета. И органи који нису поседовали наведено овлашћење, имали су начина да врше злоупотребе. Овде је важно нагласити, да је могућност злоупотреба државног новца могућа и када он „уђе“ и када „не уђе“ у буџет. Агенција за приватизацију није имала овлашћење доделе кредита или субвенција, али је на индиректан начин расипала новац пореских обвезника тиме што је продавала предузећа испод цене, чиме је штетила државном буџету, у који су се сливала далеко мања средства од могућих. Агенција је, поред тога, као део наведеног коруптивног механизма, у једном временском периоду, готово потпуно обуставила процес приватизације омогућујући, на тај начин, предузећима у, друштвеном власништву, да живе на систему субвенција Фонда за развој и да ништа не производе.

Модалитет партијске злоупотребе државних ресурса, представља и појава непотизма и кронизма. Непотизам и кронизам представљају коришћење функције и положаја како би се обезбедиле повластице и функције рођацима и пријатељима.²⁷¹ У погледу наведеног механизма, важно је истаћи да никада,

²⁷⁰Механизам је предводио Фонд за развој, основан још деведесетих година који је у једном тренутку имао 61 запосленог и око 20.000 издатих кредита. Одмах се постављало очигледно питање, може ли један запослени да, у просеку, води рачуна о 327 кредита? Средства Фонда за развој су била око две милијарде евра. Испоставило се да је од тог пласираног износа око 60 % фактички ненаплативо. На тај начин Фонд је нерационално утрошио око милијарду евра, деливши кредите који се никада нису вратили. Основна одлика овог механизма била је нетранспарентност. Јавност практично није имала никакв увид у рад наведених институција, што је пракса која се и данас примењује, иако су неки од овде наведених фондова и агенција у међувремену, престали да постоје. Субвенције по запосленом су давале превасходно страним инвеститорима који би најпре купили неко друштвено предузеће, затим отпустили све раднике из њега (који су при томе морали да од државе добију отпремнину), а онда исте те раднике поново запослили и од СИЕПА узимали субвенцију по сваком запосленом.

²⁷¹Позитивни закон забрањује функционеру да користи јавну функцију за стицање било какве користи или погодности за себе или повезано лице односно, закон једном од својих основних антикорупцијских одредби из области сукоба интереса јасно забрањује било какав облик непотизма и кронизма. Детаљније у: Чедомир Чупић, *Речник корупције* (Непотизам и Кронизам), Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ), Београд 2014, стр. 42, 43

званично, нико у јавности није обелоданио податке о томе колико је држава Србија оштећена за све време док је функционисао наведени механизам партијске злоупотребе. Иако је, званично, било прокламовано да он служи подстицању привредног раста и повећању запослености, његови ефекти били су управо супротни. У периоду од 2009. до 2013. године просечан привредни раст је био негативан и износио је -0,8%. Стопа незапослености је, у октобру 2009. године, износила 16,4%, а у априлу 2013. године 24,2%. Фонд за развој, СИЕПА и Агенција за приватизацију који су сачињавали механизам, данас су замењени фондовима за рана улагања. „Смисао Фонда је да он као и пословна банка, финансијски помаже предузећа (а преко њих у нашем случају партије). Али за разлику од пословне банке, фонд улази у власништво предузећа.”²⁷² Када банке позајмљују новац, оне захтевају да предузеће успешно послује неко време, што је непремостива препрека за нова предузећа која, с обзиром да почињу од нуле, требају новац за развој. У таквим случајевима, као ефикаснији начин финансирања показали су се фондови за рана улагања који заједно са другим приватним фондовима улажу у ИТ сектор.

Основна интенција је да се смањи простор за партијску злоупотребу државних ресурса, преко политичара и државних службеника који одлучују о томе коме треба дати новац. Као и у случају гарантног фонда, и код фонда за рана улагања, приметно је да су држава и бирократија искључене из одлучивања о томе у шта треба улагати. Држава даје део новца у фонд за рана улагања, али њиме не управља иако има свог представника који контролише рад фонда заједно са приватним улагачима. И овде, као и у случају гарантног фонда, одлуку о инвестирању доноси приватни актер, а не државни службеник. Шансе да се створи морални хазард су мање. Улагање претпоставља заједничко улагање приватног и јавног новца, али контролу улагања врше превасходно приватни актери који морају да брину за свој новац, за разлику од политичара и бирократа који брину за туђ новац. Бринући за свој новац, приватни актери ће бринути и за државни. Шансе да новац оде у економски исплативе пројекте су тада веће. Тиме се спречава и злоупотреба јавног новца, између осталог, и у сврху финансирања партија.. Модалитет партијске злоупотребе државних ресурса, представља као

²⁷² Душан Павловић, „Машина за расипање новца”, Политика *Online*, доступно на <http://www.politika.rs/rubrike/Pogledi-sa-strane/Masina-za-rasipanje-novca.lt.html> 5. децембар. 2013.

што је већ наведено и трговина утицајем, која представља процес у којем лице, користећи своју функцију, друштвени положај или утицај за награду, или другу корист, посредује да се изврши или не изврши нека службена радња. Функционери, злоупотребљавајући функцију, тргују са онима који на недозвољен одн. незаконит начин, настоје да остваре неку потребу или интерес. Партије на власти могу да тргују утицајем да би, у извршној и законодавној власти, омогућиле корист или привилегован положај који им доноси добит. „Трговина утицајем је коруптивно дело у коме добијају обе стране које у њему учествују, а грађани губе јер се добит оних који тргују утицајем захвата из буџета у који улажу сви грађани”.²⁷³ Трговина утицајем се тешко утврђује, пре свега јер је практично невидљива. Када су у питању извршна и законодавна власт, може се основано сумњати да је обављена трговина утицајем ако независна анализа примене донетих закона, уредби или прописа укаже да је причињена велика друштвена и државна штета. Штета се, најчешће препознаје у последицама које споља постају видљиве, преко успостављених монополских положаја и на основу њих, екстра добити коју појединци или уже интересне групе успевају да остваре на штету заједнице као целине. Као што смо већ истакли, „трговина утицајем” се врло тешко доказује, а могућа је на свим нивоима у оквиру власти, по принципу узајамности. „Овај облик коруптивног понашања тешко се утврђује. Једини начин да се смањи на најмању могућу меру јесте доношење добрих закона који јасно и прецизно формулишу и обухватају оно што регулишу у најширем обиму”.²⁷⁴

Модалитет партијске злоупотребе државних ресурса представља и злоупотреба дискреционог овлашћења. То је, најчешће, ситуација у којој функционер злоупотребљава овлашћење да донесе одлуку по сопственом нахођењу односно процену у личном интересу. Дискреционо овлашћење је овлашћење носиоца јавне функције да доноси одлуке које нису регулисане законом, прописом, правилником или статутом. Дискрециона овлашћења дају се функционерима да у одређеним ситуацијама, по слободном избору, донесу неку одлуку или омогуће привилегију. Постоје ситуације које се не могу законским путем предвидети и због тога се даје могућност да функционер према слободном

²⁷³ Чедомир Чупић, *Речник корупције* (Трговина утицајем), Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ), Београд 2014, стр. 69.

²⁷⁴ *Ibid.*

нахођењу донесе одлуку. Доношење одлуке на такав начин функционер може да злоупотреби, прогласивши недефинисаном ситуацијом нешто што је законом прописано. Веома ефикасан лек, против ове примене института дискреционог овлашћења, који је иначе неопходан ради правилног функционисања државе, би био да премијер и министри известе о сопственој употреби дискреционог овлашћења, и подносу извештаје и надлежном скупштинском одбору (такође сваких шест месеци). Скупштински одбор би, на тај начин, добио надзорну и контролну функцију када је у питању употреба дискреционог овлашћења премијера и министара и, уколико је потребно, предложи примену санкција. То су начини да се контролише употреба дискреционих овлашћења, али и да се зауставе могуће злоупотребе. Казне за наведене злоупотребе, требало би да буду адекватне висини причињене штете, од смене са функције и надокнаде штете, до покретања кривичног поступка за кривична дела којима би биле предвиђене високе затворске казне.

Законска решења, нарочито у погледу санкција, показала су се неефикасна. Петогодишња примена закона показала је да тзв. софт систем санкционисања (мере нејавног упозорења и јавног објављивања препоруке за разрешење, као и мера јавног објављивања препоруке изабраном функционеру да поднесе оставку), нису битније ојачале политичку културу избегавања сукоба интереса. Поставља се и питање: Како се ефикасно може спречити расипање јавног новца? Један начин је да постоји екстерна (спољна) контрола трошења. Ту функцију у Србији, као и у већини других земаља, обавља Државна Ревизорска Институција. Концепт у том случају је такав, да политичари имају прилику да дискреционо троше, а ДРИ их онда терети уколико злоупотребе буџетску односно јавну потрошњу. Сматрам да је, у својој основи, овакав концепт погрешан. У овом делу рада, а у смислу партијске злоупотребе државних ресурса, наведени су карактеристични облици сукоба интереса:

- Самозапошљавање (функционер или јавни службеник користи свој положај да обезбеди уговор за сопствену консултантску фирму или обезбеђује хонорарни посао за члана своје породице).
- Прихватање одређене користи (мита или поклона који се не могу сматрати знаком пажње).

- Утицање (функционер тражи услуге, односно бенефиције, у замену за употребу свог утицаја, али на начин којим би дао предност интересима одређеног лица).
- Коришћење поверљивих информација (код манипулације на тржишту некретнина или берзе, на основу поседовања поверљивих информација које су доступне јавном функционеру).
- Рад изван службе (давање приватних саветодавних услуга од стране функционера другим лицима, и стављање до знања да ће им бити обезбеђене одређене олакшице или бенефиције од стране државе).
- Промена посла (када јавни функционери напуштају службу и запошљавају се у приватном сектору у истој делатности).²⁷⁵

Једна од најбољих дефиниција сукоба интереса је да је сукоб интереса „Свака ситуација у којој носилац функције има приватни интерес који утиче или може утицати на његово поступање у вршењу јавне функције, односно службене дужности, на начин који може довести у питање остваривање јавног интереса”.²⁷⁶

Ипак, партијске злоупотребе државних ресурса, што представља један вид административног финансирања, су највише проузроковане високим изборним трошковима у политичким кампањама. Увек се поставља питање, да ли су се и колико у изборној кампањи злоупотребљавали државни ресурси, и у нашој јавности али и у стручним круговима је широко присутно мишљење да тога увек има у огромном обиму. Државни ресурси се доживљавају као нека врста сопствене куће. У Србији је на сцени партијски капитализам (заједно) са партијском државом што, пре свега, значи да картел партија који влада располаже државним ресурсима у некој врсти међусобног споразума (договора).

Плодно тло за развој различитих видова партијских злоупотреба државних ресурса, представљао је стари систем „волунтаристичке владавине”. Упркос прокламованом залагању за демократски поредак и владавину права, бивша владајућа елита (СПС, ЈУЛ) је, у амбијенту вишестраначког система, задржала стари систем владавине без закона, који је успоставила послератна

²⁷⁵ Миодраг Јовановић, *Политичка корупција*, Београд 2005, доступно на: http://anarhija.weebly.com/uploads/1/4/6/6...politicka_korupcija.ppt

²⁷⁶ Зоран Стојиљковић, Марина Матић, Милан Мариновић, Ђорђе Вуковић, *Програм обуке за судије прекршајних судова - Примена прописа у области борбе против корупције*, Правосудна Академија и УСАИД, Београд 2012. стр.16.

револуционарна власт. Како се ранији систем за подстицање развоја привреде показао крајње подложен наведеним партијским злоупотребима, и тиме коруптиван, нова власт је приступила његовом реорганизовању. „Овај проблем би уместо њих требало да превазиђу три нове институције чије се успостављање предвиђа за 2014. годину: транзициони фонд (20 милијарди динара), гарантни фонд и фонд за рана улагања (venture capital fund, енгл.)”²⁷⁷

Правило стабилних демократија, да мањи број странака означава више демократије, треба такође сагледати и у контексту нижег степена страначке и парламентарне корупције а тиме и партијских злоупотреба државних ресурса. На пример у двопартијским системима опозиција је снажна, па има и већу могућност да врши контролу владајуће већине. Свакако да док је присутна и доминирајућа страначка корупција, уз њу ће као пратећа појава ићи и разне партијске злоупотребе, а нарочито злоупотребе на рачун државе и државних ресурса. „Према тврдњи Владимира Гоатија, члана Савета за борбу против корупције, страначка корупција се састоји од две незаконите радње – прву чини мито за услугу која улази у „црни фонд“ странке, а другу да партијски функционер део новца трансферише у свој џеп.”²⁷⁸ Поред наведеног, институције је могуће дизајнирати на такав начин да се омогући потрошња грађана али да се главним потрошачима јавног новца (политичарима) утицај на потрошњу сведе на минимум или да га уопште нема. Пре неколико деценија, Милтон Фридман је, у Науци политичке економије, изнео идеју да се централним банкама у државама вежу руке како би било спречено да се државне резерве користе за политичке потребе. Из тог разлога, новац у привреду увек треба да се улаже кроз монетарну, а не фискалну политику. „Монетарна политика је, иако несавршено заштићенија од политичког утицаја него фискална, политички је неутралнија. Ако треба да се бира да ли да подстицаје привреду врши централна банка или влада, увек је боље да то ради централна банка, јер је начин на који она повећава количину новца у оптицају (подстиче привреду) теже злоупотребити за политичку корист”.²⁷⁹ У том

²⁷⁷ Душан Павловић, „Машина за расипање новца”, Политика *Online*, доступно на <http://www.politika.rs/rubrike/Pogledi-sa-strane/Masina-za-rasipanje-novca.lt.html> 5. децембар 2013.

²⁷⁸ Мијодраг Радојевић, „Финансирање политичких странака и корупција”, *Пулс Магазин о корупцији*, мај 2003, стр.7.

²⁷⁹ Душан Павловић, „Машина за расипање новца”, Политика *Online*, доступно на <http://www.politika.rs/rubrike/Pogledi-sa-strane/Masina-za-rasipanje-novca.lt.html> 5. децембар. 2013.

смислу, гарантни фонд као релативно нов институт у нашем законодавном систему, има сврху да заједно са банкама уђе у ризик доделе кредита.

1.5.1. Отварање пута донатору у пословима чији је крајњи корисник држава

Управљање јавним предузећима и даље представља „златни рудник” у Србији, који свака политичка партија жели да има под својом контролом. Одавно је позната чињеница да су, за формирање владе или за њен опстанак, битнији договори о управљању јавним предузећима него политички консензус око кључних државних питања. Управо промене у управљачкој структури тих предузећа, могу бити и разлог за превремене изборе. Управљачке структуре у ЈП најчешће опстају, све док траје власт политичких структура које су их препоручиле и поставиле, без спровођења јавног конкурса за та места. Требало би се, с тим у вези, фокусирати на детектовање механизма, поступака и процеса који се успостављају у подели политичко-партијског плена као примарних жаришта корупције. Искуство и пракса, говоре да је током постављања управних, то јест надзорних одбора, као и представника државе у управљачким структурама установа, најчешће циљана, планирана делатност управо корупција. Она се остварује на тај начин, што они који су именовани у органе управљања имају унапред припремљене посредничке фирме повезане са партијом, које ће добијати најповољнији статус у пословној сарадњи са предметним јавним предузећима и установама. Екстра добит остварена кроз ове аранжмане, једним делом ће се делити међу организаторима, а другим делом ће служити за стварање тајних фондова односно „златне резерве”, политичких партија под чијом контролом се налазе јавна предузећа, установе или финансијске институције. Овај механизам, у основи, представља начин рекетирања грађана, јер су они ти који најчешће уплаћују новац на рачуне ЈП.

Осим основног рекетирања (коришћења имовине и ресурса јавних предузећа, плаћања трошкова кампање државним новцем или ангажовањем радника јавних предузећа за послове странака), управљање јавним предузећима омогућава политичким партијама да награде своје донаторе а тиме, последично, и себе обезбеђујући им склапање уносних послова са државом. „Принцип функционисања овог механизма крајње је једноставан: на тендерима (уколико су они уопште расписани), у наизглед изједначеној трци више конкурената, победу

односи она страна која је најближа политичкој партији у чијој надлежности се налази одређено јавно предузеће.”²⁸⁰ До сада су, готово увек, у Србији, од очију јавности били скривени шефови странака и њихове кадровске комисије, које предлажу и постављају своје партијске пријатеље у управне одборе јавних предузећа и установа. Нити један лидер, било које политичке странке у Србији, никада до сада није одговарао пред судом ради злоупотребе свог положаја приликом постављења у управе јавних предузећа или установа. Јавна предузећа су наведена као типичан пример код кога се регулација посредством „скривене руке тржишта” преплиће с регулацијом коју се може дефинисати као државна интервенција која истовремено представља и „скривену руку корупције”. Појавни облик корупције у овом сектору, јесте тај што представници државе у управама предузећа или финансијским установама, најчешће фаворизују приватни интерес донатора удружен заједно са сопственим личним и парцијалним партијским интересима, у односу на јавни који са собом носи власништво над државним капиталом, као што су случајеви: Галеника, Агробанка, Развојна банка Војводине, Привредна банка Београд, комунална предузећа из путне привреде и сл. „У свим овим правним лицима држава је имала и има представнике у управљању. Кључно питање је: Зашто представници државе у органима управе и надзора нису благовремено предузимали мере да спрече велике губитке који се сада преваљују на пореске обвезнике?”²⁸¹

Ретко се у наступима представника партија може да ће увести систем унутрашње одговорности за кадровска решења, након конституисања власти, а овај механизам би неопходан за успешну борбу против корупције. У Србији, на републичком нивоу, сматра се да владајуће партије именују директоре и чланове управних одбора за тридесетак јавних предузећа, у која разместе између двеста и триста својих људи на места директора, председника и чланова управних одбора и надзорних одбора. „Сматра се да се променом власти у Београду мења око

²⁸⁰ Иво Чоловић, „Финансирање политичких партија из приватних извора – оданост партији или пут у корупцију”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр.120.

²⁸¹ Божо Драшковић, „Скривена рука корупције партијских шефова и кадровских комисија” *Политикаонлине*, доступно на <http://www.politika.rs/rubrike/Pogledi-sa-strane/Skrivena-ruka-korupcije-partijskih-sefova-i...> 4. фебруар 2014.

четиристотине људи из градске управе, јавних комуналних предузећа и других установа које су у надлежности Скупштине града.”²⁸²

Најодговорнији, партијски лидери, и чланови кадровских комисија које су сами именовали, и даље остају заштићени. Последице њиховог лошег управљања у јавном сектору су видљиве, али су докази скривени односно овај механизам се не мења иако се сама власт наизглед мења. Појединачни и колективни интереси владајуће врхушке се „остварују на рачун спектакуларних губитака и чак непоправљивих катастрофа за читаво друштво” (Маџар, 1995:192), и ово је управо опис стања какво је преовладало у Србији у транзиционом периоду (који још траје). Како је држава фактички банкротирала, односно није у стању да извршава своје обавезе према бројним категоријама становништва а које је, истовремено, свесно учинила институционално зависним, она прибегава повременим односно парцијалним извршавањима својих обавеза. „То је повећавало зависност широких слојева друштва од арбитрарних одлука партије-државе, јачало дисциплинирајућу функцију кризе и потхрањивало „лојалистички синдром” у страху од још горег”.²⁸³

На основу партијских злоупотреба државних ресурса, које се врше преко различитих механизма, од којих један представља и отварање повољнијих путева страначким донаторима у пословима чији је крајњи корисник држава, у самој власти и око ње, формирана је нова управљачка елита. Тиме је и структура друштва постала у потпуности деформисана јер је друштво подељено на политичку, државну, финансијску и привредну елиту и на огромну, хетерогену, од елите зависну масу грађана. То је допринело да је у Србији дуго времена, био потпуно нестало средњи слој грађана, који је у свакој стабилној демократији темељ државе. Код нас су, на основу механизма успостављене партијске државе, доведени у завистан положај од исте, сви запослени у јавним и друштвеним фирмама, све особе које се финансирају из буџета (запослени у државној администрацији, репресивном апарату, друштвеним делатностима), пензионери и

²⁸² Славиша Орловић, “Партијски систем Србије“, у: Чедомир Чупић (ур.), *Партије и избори у Србији - 20 година* —, Фридрих Еберт Штифтунг, Факултет политичких наука-Центар за демократију, Београд 2011, стр. 59.

²⁸³ Зоран Славујевић, *Изборне кампање: Поход на бираче – Случај Србије од 1990. до 2007. године*, Фридрих Еберт Штифтунг, Факултет политичких наука, Институт друштвених наука, Београд 2005, стр.26.

корисници разних видова социјалне помоћи, сељаци, преко државно одређених откупних цена и услова производње и набавке средстава за репродукцију и приватници, јер послују у патерналистичком и клијентистичком систему.

Међутим, треба имати у виду, и да у српском законодавству дуго није постојала забрана да политичке странке оснивају предузећа и агенције. У Закону о финансирању политичких активности (2011.) таква забрана изричито постоји. „Одсуство такве регулативе довело је до тога да је остављен простор предузећима, која су под контролом партијских функционера, да стичу огромну противправну добит (обезбеђењем увозно-извозних дозвола, монополским положајем на тржишту, осигуравањем уносних послова у области јавних набавки и услуга и сл.) коју су потом мултипликовали. Грађани Србије поред функционисања правосудног система и моралне кризе, главне узроке корупције виде у општем сиромаштву”.²⁸⁴ Политичари, уколико желе да буду самосталнији, имају интерес да покушају да ограниче трошкове избора а тиме, преко њих, утицај донатора на политику. На тај начин би описани механизми били доведени у питање.

Јавност, такође, има очигледан интерес да ограничи утицај богатих донатора на политику. Ово би могао да буде правац у коме би требало да се крећу политичке партије, јер ако оне као супарничке странке сарађују у изборима, како би ограничиле трошкове кампање, укупни трошкови избора се смањују, на корист како победника тако и губитника односно свих учесника у изборној трци. Међутим, корист коју би имала странка ако не би сарађивала превазилазила би корист од сарађивања, јер награда од победе – моћ – превазилази трошак чак и скупих избора. Истовремено, и јавност има интерес да трошак вођења политичких странака остави неком другом. Ово су само неки од више разлога, зашто се партије у Србији не крећу у наведеном смеру.

1.5.2. Омогућавање монополског положаја донатору

Овај механизам, којим владајуће странке омогућавају стварање вештачког монопола, и на тај начин враћају услугу свом донатору, представља изузетно велику опасност по државу. Монопол се може дефинисати као ситуација у којој

²⁸⁴ Добрица Весић, *Економска и политичка компонента корупције и прања новца*, Изворни научни рад, 2008. стр. 488.

на тржишту постоји само један давалац одређене врсте производа или услуга. Главна карактеристика монопола је изражени недостатак привредне конкуренције и потпуно негирање (потирање) вредности слободног тржишта. Дакле, основни циљ монопола је да се монополисти, на одређеном тржишту, омогући да самостално формира цену робе коју продаје без обзира на њену количину, квалитет и потражњу.²⁸⁵ Монополи су у економији Србије нормално стање тржишта, које се у јавности негира, али се прећутно подразумева па донекле и негује. Кривица за овакву констелацију снага на нашем тржишту може се преписати политичким одлукама који су, будући да су у потпуности зависни од својих дародаваца (тајкуна), били вољни да им омогућавају повлашћен положај у трговини.²⁸⁶ Стање у Србији данас, по питању монопола, толико је ескалирало да је препознато као проблем и од стране спољних фактора односно инвеститора. „Њихов положај на тржишту је натерао неке од најмоћнијих европских трговинских ланаца да заобиђу Србију и тако су онемогућили конкуренцију која би трговачку маржу знатно смањила, а тако и побољшала стандард овдашњег становништва”.²⁸⁷

У Србији је предуго чекано на измене законског оквира у правцу сузбијања овог монопола. Закон о јавно-приватним партнерствима и концесијама усвојен је тек 2011. године, а он представља темељни закон који сузбија овај партијски механизам у најважнијим областима за развој државе. Закон је кључан због ризика од корупције, јер није свако јавно-приватно партнерство корупција, али је готово свака корупција један вид јавно-приватног партнерства, обзиром да представља договор особа из јавног и из приватног сектора, и има циљ да се приватни интерес привилегује на уштрб јавног. Правилно примењен овај институт уговора не фаворизује приватни интерес, већ га само уводи у област где је био до тада, искључиво, присутан јавни интерес.

²⁸⁵ Ова дефиниција монопола, сматрамо да веома прецизно описује данашњу ситуацију у економији Србије. Наиме, многе економске анализе, које су у последње време рађене, говоре да су цене већине основних животних потрепштина у Србији (укључујући ту и прехранбене производе) значајно скупље него у западноевропским земљама.

²⁸⁶ Овome је погодовала и околност што је ранији законодави оквир, а пре свега Закон о финансирању политичких партија (чл. 6) садржавао рестриктивне одредбе у погледу тога, ко све не може представљати финансијера политичких партија. Детаљније у: Иво Чоловић, „Финансирање политичких партија из приватних извора – оданост партији или пут у корупцију”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између нормe и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр.121.

²⁸⁷ *Ibid.*

Такође и због досадашње праксе недовољне транспарентности економских одлука Владе, грађани Србије су често, и то не само у доба изборних кампања, сведоци најаве великих инвестиција које ће бити реализоване захваљујући повољним кредитима или на основу улагања страних партнера. Међутим, у основи, грађани остају ускраћени за суштински битне информације о наведеним аранжманима, као што су: правни основ планираног посла, на који се законски начин дошло до потенцијалног партнера, које су обавезе које на себе преузима држава или српски партнер у наведеном послу (општина, јавно предузеће), нарочито у погледу преноса јавне имовине у заједничко предузеће, преузимања дуговања јавног предузећа, преузимања обавеза према вишку запослених, закључивање повезаних уговорних ангажмана, итд. Потврда овакве праксе рада Владе, су и покушаји Савета за борбу против корупције (иначе Владиног тела) да питање монопола изнесе и наметне у јавности, што није наишло на подршку политичких одлучилаца у Србији, и све се завршило само још једном отвореном афером чије се решење не назире.

За опстанак монопола веома је битан и баланс моћи односно немогућност да „неко са стране”, поремети ту равнотежу. Оваква ситуација погодује најбогатијима из приватне сфере. Услед транзиције и слабе правне државе, неке особе су своја огромна богатства стекле у процесу приватизације који се (опет) одвијао под контролом политичке елите. Поред тога, њихово даље богаћење и јачање је настављено и то изузетно интензивно пре свега услед поседовања монополске позиције на тржишту. Управо овакве позиције могу практично једино да обезбеде политичари (сваки на свом нивоу), доношењем односно „прогуравањем” одговарајућих одлука кроз парламент односно скупштину јер је управо политички систем постављен тако да омогућава и чак подстиче овај процес. Стога се бизнисмену више исплати да део новца преусмери на политичаре и тако сачува своју монополску позицију, него да дозволи конкурентност са другим домаћим или страним субјектима. На овај начин успоставља се наведени баланс моћи између бизнисмена и политичара.²⁸⁸ Тако данас у Србији важи, на

²⁸⁸Значајно је истаћи да сви ови механизми свој „максимум”, достижу у „партијској држави”, будући да код ње политичка воља зависи од неколико кључних људи који се лако могу идентификовати, бизнисмен ће то лако учинити и ступити у контакт са њима. Међутим, у случају да је моћ дисперзиона, односно да постоји релативно велики број људи који располажу сегментом моћи овај процес је далеко теже извести.

делу незванични законски монопол, по коме су одређене области трговине, па и производње појединих добара, строго резервисане за домаће фирме. На први поглед, у овоме нема ничег лошег али, када се узму у обзир све околности, постаје јасно да је ту присутно прикривено успостављане монопола домаћих бизнисмена, односно тајкуна. Свакако да би се ова појава „законских монопола” свела на минимум, уколико би била установљена политичка и кривична одговорност посланика за оно за шта гласају, односно за изгласавање закона који су очигледно штетни за јавни интерес, а указују на повезаност са одређеним партијама и њиховим донаторима. Ово би можда било могуће када би се знало ко су стварни партијски донатори. Наведеној појави погодује и чињеница да данас у савременом свету постоје бројни административни монополи, односно ограничења уласка у привредну грану, која доводе до стварања монопола или до других ограничавања конкуренције, што последично доводи до формирања ренте. У њих најчешће спадају дозволе за увоз или извоз, лиценце за обављање одређене делатности, као што су: мобилне телекомуникације, електронски медији или обављање свих видова транспорта и саобраћаја, итд., али то могу представљати и професионалне дозволе за обављање делатности издате од стране државе (приватна лекарска пракса и слично). „Чак и уколико се не формира монопол, већ се само елиминише слобода уласка новим произвођачима, односно конкурентима, а преко овога на изванредан начин и новим политичким играчима, остаје отворена могућност да се постојећи произвођачи у предметној области могу организовати и међусобном сарадњом формирати картел који, у погледу ренте, односно ефеката на благостање, има исти исход као и монопол.”²⁸⁹

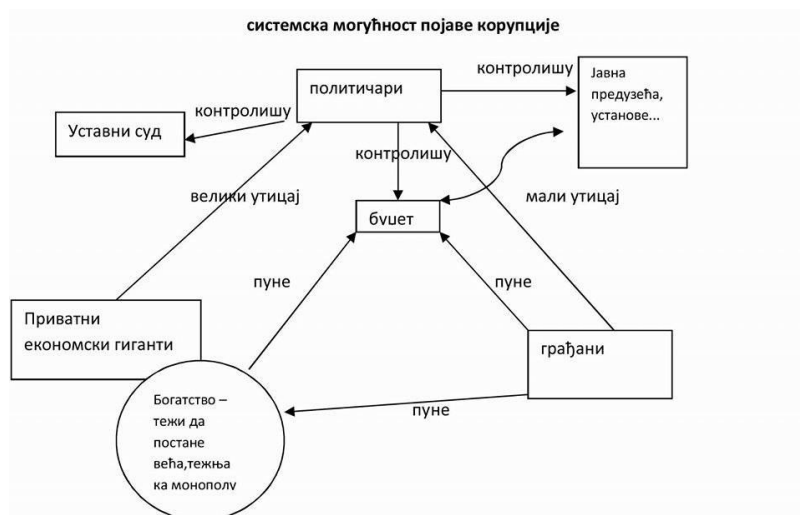
Оно што се такође показало као кочница свим досадашњим покушајима елиминације партијске државе и успостављених монопола, а било је тих покушаја у занемариво малом броју, је успостављени менталитет партија. По њему се, након изборне победе, приступа отимању државне имовине и управљачких права. Третирање целокупног јавног сектора као плена који владајуће странке, на свим нивоима, деле по вертикали (феудализација власти), довело је до пораста системске корупције, која је уграђена у „начин функционисања феудализованих

²⁸⁹ Борис Беговић, *Економска анализа корупције*, Центар за либерално-демократске студије, Београд 2007, стр.25.

министарстава.”²⁹⁰ Такође, веома је значајно питање о могућавања монополског положаја донатору, да ли они који желе да учествују у присвајању ренте могу да утичу на државну политику којом се она ствара. То, другим речима, значи да ли могу користећи институт (модел) монопола, заинтересовани привредни субјекти да утичу на државу да уведе административни монопол у грани привреде која је по својој природи конкурентна, односно у којој може да постоји и опстане слободна конкуренција. Уколико то није случај, и државна власт успостави административни монопол независно од било ког ко би желео да учествује у присвајању ренте, рента је егзогена, односно дата са становишта оних који трагају за њом. У том случају укупан износ ренте је унапред дат, односно непроменљив, тако да услед тога нико нема подстицај да инвестира ресурсе у стварање ренте, већ искључиво у прерасподелу унапред датог износа ренте. Кочницу демократским процесима представља и преобладајући партијски утицај пренесен на органе извршне власти који, на тај начин, постају жаришта корупције. Долази до ширења партијског утицаја и извршне власти на регулаторне институције, независне државне институције, антикорупцијска тела, медије и контролне и надзорне механизме, у шта спада и одлагање примене закона којима би се такви механизми конституисали, као што су државна ревизорска институција за контролу јавних буџета и страначких финансија, омбудсман, агенција за борбу против корупције итд.”²⁹¹ (Слика 2.)

²⁹⁰ Весна Пешић, „Партијска држава као узрок корупције у Србији”, *Република –Гласило грађанског самоослобађања*, бр.402-405 (2007), стр.16.

²⁹¹ *Ibid.*, 17



Слика 2. Системска могућност појаве корупције

Ради успешног превазилажења партијске државе, односно монопола, Србији недостаје континуитет у институцијама као и свест грађана, тј. општи консензус у том смислу. Колико њега нема најбоље показује пример колико је сваки посланик у покрајинском парламенту важан, јер је гласање, приликом реконструкције владе АП Војводине показало, да је премијер имао подршку свега 63 од укупно 120 посланика. Да би нешто било створено, потребно је континуирано време и природна еволуција обичаја, односа, навика, закона и институција. Ово је нарочито важно за успостављање контроле финансирања и транспарентност токова новца у политици. У Америци је убедљиво највећи морални прекршај утаја пореза („Политика“ од 5. новембра 2006. године) а Србија је далеко од тога. Слојеви најбогатијег становништва не плаћају порез, тајкуни питање пореза решавају директним договором са, у датом тренутку, актуелним носиоцима власти. Грађани следе примере своје елите и, у складу са тим, покушавају да не испуе своје законске обавезе.²⁹²

У овој, на први поглед компликованој слици, ради се о следећем: у Србији постоји неколико крупних капиталиста или тајкуна који чине велики део домаће економије. Они имају монополску позицију и у интересу им је да је очувају. Политичка елита настоји такође да очува и увећа своју моћ. Имајући на уму неке

²⁹² Веран Станчевић, „Србија и борба против корупције”, *Савремена политика и управљање*, доступно на <http://spolu.rs/?p=384> 16. јануар 2013.

карактеристике политичког система Србије (одсуство баланса моћи), моћ политичара не зависи толико од воље и подршке грађана сем на изборима што је релативно ретко, колико од подршке великих капиталиста и поседника. Стога је политичкој елити исплативо да заступа интересе најбогатијих.

2. ЗЛОУПОТРЕБА ПРИВАТНИХ ИЗВОРА ФИНАНСИРАЊА У СРБИЈИ – ПОЛИТИЧКА КОРУПЦИЈА И ПРАЊЕ НОВЦА

Годинама уназад, политичке странке у Србији су при самом врху лествице корумпираности, што показују различити резултати истраживања јавности на ову тему. Та истраживања спроводе како владине тако и невладине организације и тела, домаћа и огранци страних. Поводом резултата истраживања Глобалног барометра корупције за 2013. годину у којем су политичке странке у Србији оцењене као високо корумпиране, а сам систем извештавања о њиховом финансирању упитан, организација цивилног друштва Биро за друштвена истраживања (БИРОДИ) још једном је позвала релевантне актере да иницирају измену Закона о политичким партијама или Закона о агенцији за борбу против корупције. Пре свега у делу који се односи на примену планова интегритета са циљем да и политичке странке постану законске обвезнице овог института.²⁹³

Међутим, општи закључак наведених истраживања је да антикорупцијске мере и механизми или не постоје, што је ређи случај, или постоје, али нису делотворни, што је чешћи случај. У својим програмским опредељењима (циљевима), све анализирани релевантне политичке странке у Србији се декларационо као борци против корупције. На декларативном нивоу, такође, свака од њих уважава (признаје) транспарентност као један од водећих принципа рада. Међутим, у пракси политичке странке се понашају сасвим другачије и остављају простор за нетранспарентно деловање и одлучивање својих органа и

²⁹³ Да подвучемо, корупцију не стварају ни новац, ни прописи, већ људи у институцијама. Самим тим, без јачања интегритета политичких странака, које су главни актери у политичком пољу и креатори политичке (не)воље за борбу против корупције, не може се очекивати ни успех у борби против корупције у друштву, а ни укидање партијске државе. Поједине организације цивилног друштва као наведени „Биро за друштвена истраживања у Србији”, анализирале су (не)постојање антикорупцијских мера и механизма у програмима и статутима пет, у датом тренутку, водећих политичких странака (СНС, СПС, ДС, ДСС и ЛДП). Без уградње тих антикорупционих механизма у саме „организме” партија, сваки закон које би оне сутра на власти изгласале у парламенту, претио би да евентуално постане само „папири на којима су написани закони”.

функционера. То се постиже и на тај начин што су, не ретко, случајно или намерно, присутна преклапања надлежности и одговорности страначких органа. На овај начин се отварају врата корупцији (политичкој), која је тамо где је дата могућност дискреционог одлучивања и монопола, а постоји мањак одговорности. У савремено уређеним државама корупција, поред тога што се сматра друштвено штетном, представља и узрок неефикасности државе. Основни појавни облици корупције су: давање и примање мита, непотизам и злоупотреба службеног положаја, односно радње у циљу стицања личне користи. Наведене појаве имају своју економску и политичку страну, и проблем њиховог постојања неопходно је решавати упоредном анализом оба ова аспекта. Осим тога, уочена је и склоност да се ради одржавања што ужег круга људи укључених у корупцију, а у циљу лакше контроле процеса корупције, из овог процеса искључују особе које поседују висок ниво знања, односно личности које спроводе социјално-технолошке иновације.”²⁹⁴

Не улазећи у овом делу рада у све разлоге за неспорност потребе борбе против корупције, може се, ипак, стећи утисак да се у Србији и ово често користи у популистичке сврхе и да нема озбиљнијих и дубљих разговора и анализа на ову тему. Још једном се то показало, и на изборима одржаним 2012. године и 2014. године јер, осим за Мирослава Мишковића (и то у врло ограниченом обиму), није се ни покренуо ни водио кривични поступак због корупције, као ни за једног од десетина већих бизнисмена у Србији који и даље несметано послују и сваким даном се труде да што више увећају своја богатства. Политичке партије су наставиле са лежерним понашањем јер је и даље готово немогуће проверити колика им је реална имовина, колика је имовина функционера, колико реално троше у кампањи, итд. Познаваоци ове области, руковођени упоредним искуством, сматрају да би било идеално када би била контролисана бар половина новца којим располажу политичке странке. Колико су биле штетне последице политичке корупције која се разбуктала почетком деведесетих година прошлог века, за земље региона и за Србију, најбоље говори податак да већина држава које су чиниле бившу Југославију ни до данас није успела да достигне ниво развијености са краја комунистичког периода. Атрибути пропадања државе укључују и губитак монопола над легитимном употребом силе, ерозију

²⁹⁴ Добрица Весић, *Економска и политичка компонента корупције и прања новца*, Изворни научни рад, 2008. стр. 482.

ауторитета за доношење колективних одлука и неспособност да се обезбеде квалитетне јавне службе и услуге. Последично расте и ризик од губљења равноправне позиције у интеракцији са другим државама. У Србији је још увек присутан низак ниво сарадње између државе и организација цивилног друштва, у борби против корупције. Корупција, као поуздан показатељ слабе државе, само је интензивирана избијањем светске економске кризе 2008. године. С обзиром на то да у овој фази глобализације капитал лако прелази границе држава и „кружи“ у потрази за најповољнијим условима, он често препознаје слабе државе и изражену корупцију у њима, као њихову компаративну предност.²⁹⁵

Да би Србија направила искорак од слабе ка јакој држави, потребно је да задовољи извесне критеријуме. Наиме, „јаке државе треба да својим грађанкама и грађанима испоруче девет основних јавних добара: 1) потпуну контролу над територијом, 2) заштиту од политичког насиља и криминала, 3) гарантовање политичких и грађанских слобода, 4) креирање општег амбијента погодног за економски просперитет, 5) владавину права, 6) независно судство, 7) високо развијену комуникациону и физичку инфраструктуру, 8) испоруку пуног обима и високог квалитета јавних услуга и највише стандард образовања и здравствене заштите и 9) делотворно цивилно друштво.”²⁹⁶ Да би се нешто истински променило, неопходно је увести финансијску контролу од дана расписивања избора. На тај начин би било утврђено са колико новца у том тренутку располажу странке, са циљем да би се на крају изборног периода лакше установило колико је која странка добила и потрошила средстава. У том смислу, неопходно је да се данас испитују и хапсе они за које се сумња да су нешто противзаконито радили у прошлости. Ако се кривица докаже и ови актери буду осуђени (што до сада није био случај), нико не може да гарантује да се опет неће појавити слични случајеви,

²⁹⁵ Иако су код нас медији нарочито последњих година, преплављени причама о борби против корупције на којој су се добијали и скорашњи избори, досадашње искуство нам даје и основа за бојазан да ће се као и многе друге велике приче односно афере и ова о корупцији само причати за потребе политичког маркетинга и да ће онда мало помало под наслагом свакодневнице тј. из дана у дан прича једноставно утихнути, а о њеним крајњим ефектима готово да нико неће питати нити их помињати.

²⁹⁶ Зоран Стојиљковић, „Досије времена: Корупција и Србија као слаба држава”, *Време*, бр.1172 (2013), стр. 5-6.

што је врло могуће, јер је политички и институционални систем Србије још увек такав да омогућава и отвара широк простор за системску корупцију.

2.1. Појам, узроци и основне карактеристике политичке корупције и прања новца

За потребе овога рада одређен је појам корупције, односно политичке корупције као њеног најопаснијег вида (облика). Појам и конститутивни елементи корупције још увек нису на јединствен и униформан начин дефинисани односно нема универзалне и свеобухватне дефиниције корупције што негативно утиче на борбу против ње. Овај недостатак делимично је проузрокован и због тога што се корупција манифестује на разне начине, присутна је столећима и мењала се како су се мењале друштвене околности, па су се услед тога мењале и дефиниције, у складу са правним, културним, друштвеним оквиром. До сада се показала као најприхватљивија дефиниција коју је креирала *Transparency International* (ТИ), која гласи: „Корупција укључује понашање званичника у јавном сектору, било политичара или државних службеника, којим се незаконито и непрописно богате они или њима блиске особе, злоупотребљавајући при томе јавна овлашћења која су им поверена”. Поједине организације користе скраћену верзију ове дефиниције, али уз додатак приватног сектора: „Корупција је злоупотреба положаја у јавном или приватном сектору ради личне користи“. Неке дефиниције фокусиране су на уже области, па Светска банка оперише дефиницијом која се тиче проневера у набавкама, док у области кривичног законодавства постоји низ кривичних дела повезаних са корупцијом. Најчешће се ипак говори о примању и давању мита.²⁹⁷ Код корупције у политици, треба поћи од нормативног оквира и предуслова који постоје, а везани су за законски оквир деловања политичких партија, као и нивоа на којем се држава решила бавити овим проблемом. Ту се најпре полази од тога да се одреди где се финансирање политичких субјеката јавља као део интересовања јавне власти – на нивоу закона

²⁹⁷До сада коришћена дефиниција у Републици Србији, коју прописује Закон о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС”, бр.97/08, 53/10 и 66/11 – УС), одређује корупцију као однос који се заснива злоупотребом службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другога. У упоредној пракси у свету, корупција се најчешће схвата као злоупотреба овлашћења ради личне користи. Овај концепт је прихваћен и у пракси Европске уније (посебно је помиње Саопштење Европске уније о борби против корупције из 2011. године).

или Устава. Устав третира ову тематику као категорију која је важна за државу која има проблем са системском корупцијом. Устав би требало да обезбеди оквир и да гарантује и захтева јавност финансирања политичких субјеката, како би се овој врсти проблема пришло на начин довољно озбиљан и ефикасан. „Корупција је позитивним законодавствима дефинисана путем различитих кривичноправних норми, најчешће као кривична дела давања и примања мита, злоупотребе службеног положаја, превара, и бројних других кривичних дела која у себи садрже основне елементе злоупотребе поверене моћи. Корупцију дефинишемо управо тако – као злоупотребу поверене моћи зарад стицања личне користи”.²⁹⁸

Стубови политичке корупције и прања новца су: бирократија, технократија и плутократија односно људи који их сачињавају. „Уз помоћ технобирократа па и организованих криминалних група, они непрестано предлажу моралне и друге форме лустрације, лицемерно скривајући политичке и друге амбиције за јачање своје власти или долазак на власт”.²⁹⁹

Поједини аутори, као на пример политиколог Дамир Грубиша, политичку корупцију дефинишу као патологију политике и заобилажење „политичког система у цјелости”, којој главни циљ није искључиво новчана и друга материјална корист, већ то може да буде стицање или повећање политичкога утицаја и власти саме по себи (Грубиша, 2005.). Таква се корупција код нас и у другим земљама, нарочито региона, одвија на различите начине. У широком распону од партијских црних фондова у финансирању изборних кампања, до утицаја државних функционера у намештању услова при расписаним тендерима у јавним предузећима. Њен исход увек је исти, наметање партикуларног интереса (клијената, клика) над заједничким интересом. Корупцију у држави подстиче „синхронизовано“ деловање монопола у одлучивању и неограничених дискреционих овлашћења без одговорности. „То нас води ка чувеној Клитгардовој формули Ц=М+Д-А – корупција се појављује када постоје монопол (моћи) М и дискреција Д, а нема одговорности А. Развојни програм Уједињених нација (УНДП) модификовао је формулу додајући још две димензије –

²⁹⁸ Сениша Јанковић, „Финансирање политичких странака”, *Правни живот* бр. 10 (2007), стр. 873.

²⁹⁹ Небојша Теофиловић, „Политичка корупција и прања новца”, у: Живојин Ђурић (ур.), *Српска политичка мисао*, бр. 1-4, Институт за политичке студије, Београд 2004, стр. 212.

транспарентност (Т) и интегритет (И): $C=(M+D) - (A+T+I)$ ".³⁰⁰

Корупција постоји у политичком систему уколико се не поштују два важна принципа: 1) да владоци морају да се руководе општим интересима политичке заједнице и 2) да свака политичка воља, па и воља већине која је тренутно на власти, мора да се потчињава извесним правилима, предочених у виду основних закона или Устава. Наведени услов за испуњење ових принципа је, да око раније донетих правила, постоји широка сагласност у друштву у погледу њихове ваљаности. Оно што је такође важно је да не сме доминирати арбитрарна политичка воља оних на власти, па била то и воља највеће већине.³⁰¹ Важно је истаћи да корупција не поприма у свакој земљи исте облике, што зависи у првом реду и од њених узрока али и од тога како се дефинише. Карактеристика за све земље у транзицији, код феномена системске корупције (који је код њих нарочито изражен), је обележје које је Савет за борбу против корупције анализирао у нашим условима, а то је појава да проблем почне током мандата једне владе (једне коалиције), а следеће две, три или чак више влада настави да ради исто што и првобитна односно претходна влада код које је проблем и уочен. Не поставља се питање одговорности, нити следеће владе нешто чине да направе дисконтинуитет са претходним у том погледу, и успоставе законито стање. Владе се мењају, коалиције се мењају, али центар моћи који управља у тим државама (па и Србијом) све време је исти. Корупција између приватног сектора и политике веома је раширена свуда у свету. Тада долази до разних опасности јер, ако друштво не сузбије корупцију у вршењу политичке власти, последице могу да нарасту толико да угрозе друштвени пореак".³⁰²

Државе су подложне корупцији увек када њихове институције на различите начине показују немоћ, што је нарочито присутно у наведеним пост-комунистичким државама. Неке од манифестација те немоћи су јавно и отворено учествовање у корупцији, као што су низак степен ефикасности, рад противан најбољем интересу њихових грађана, нетранспарентност институција, њихова селективност у обављању својих функција, односно ангажовање више у служби

³⁰⁰ Чедомир Чупић, *Речник корупције*(Корупција), Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ), Београд 2014, стр. 21.

³⁰¹ *Ibid.*, 22

³⁰² Небојша Теофиловић, „Политичка корупција и прање новца”, у: Живојин Ђурић (ур.), *Српска политичка мисао*, бр.1-4, Институт за политичке студије, Београд 2004, стр.199.

једних, него других организација или појединаца итд.³⁰³ Корупција, поред тога, у великој мери зависи од квалитета управљања. Зато је важно да се управљање државом као системом унапређује, нарочито код земаља у развоју (транзицији), код којих постоји велики простор за побољшање. Политичка корупција је по својим последицама најтежи вид корупције, јер доводи до промене прописа, односно до промене закона у складу са парцијалним (приватним) интересима коруптора. За велику (политичку) корупцију обично се везују високи државни службеници, политичари и људи из великих компанија а у њеном средишту је алокација кључних ресурса у земљи. Најгори сценарио је када корупција постане системска. Када системска корупција захвати целу земљу, институције, правила и понашање грађана, и ставови постају прилагођени корумпираној атмосфери и она постаје начин живота. Такву корупцију је веома тешко превазићи, а то може имати разарајући ефекат на економију и земљу у целини. Корени политичке корупције су у држави (економском, политичком и правном систему). Самим тим држава, као највећи и врховни систем једног друштвеног уређења, може бити значајан покретач корупције. Заправо, корупција настаје као резултат привилегија које држава може легално одобрити. Држава која је у служби партијских интереса и политички систем који је заснован на тој идеји, погодна су основа за редистрибутивну експлоатацију државе. Због тога је корупција верни сапутник административних, нетржишних, бирократских и монополизованих друштава.³⁰⁴

Важно питање када се анализирају политика и корупција, јесте: Какав

³⁰³Један од кључних узрока корупције по нашем мишљењу, нарочито у наведеним државама, је реално врло мала вероватноћа да ће неко одговорати за њу односно бити драстично кажњен. Овакав третман постоји из неколико разлога. Пре свега, присутан је апсолутни недостатак транспарентности у раду, високих државних званичника (функционера) јер они не презентују јавности на јасан и недвосмислен начин, чиме се све поред јавне функције баве, а евидентно је да не живе од плате коју остварују по основу функције коју у датом тренутку врше. Такође, није могуће ни сазнати а камоли проверити порекло свог богатства и друге имовине којом располажу, мимо оне званично пријављене примера ради код нас, Агенцији за борбу против корупције. Следећи разлог је, када се не примењују санкције на државне службенике који не извршавају своје дужности. До ове ситуације, најчешће долази када на одлуку судије може да утиче одређена политичка странка која је на власти, из ових или оних разлога.

³⁰⁴Поред тога, умножавање коалиција у политичком животу државе, што се често дешава у земаљама у транзицији, каква је и Србија, доводи до могућности њихове сарадње и партнерства на рачун остатка друштва. Коалиције се међусобно подржавају и једна другој чине услуге, по принципу реципроцитета, уз огромне трошкове друштва, које плаћају сви. На тој основи феномен корупције се испољава као најдрастичнији облик злоупотребе државних и политичких прерогативе (клетократија). У таквој држави и таквом политичком (формално демократском, а у суштини недемократском) систему, изражена је картелизација партија, стопа незапослености је око 30% и присутан је такође висок проценат егзистенцијално сиромашног становништва.

изборни систем и у коликој мери утиче на развој/сузбијање корупције у политици? Најчешћа су мишљења како је пропорционални изборни систем најмање погодан ширењу корупције што у Србији, од увођења вишепартијског система, није био случај. С друге стране, ако се тврди да већински изборни систем погодује развоју корупције у политици, онда пример Канаде, где је изборни систем прости већински (*first past the post*, енгл.) негира ту тврдњу, јер Канада не представља државу, која чак и лаику када се помињу државе са високим степеном корупције у политици, представља први синоним за исту, што потврђује и индекс перцепције корупције *Transparency International*. Намеће се, закључак да изборни систем не мора да доприноси развоју нити сузбијању корупције. Пре ће свест политичких актера, и њихов приступ јавном послу као и етички кодекси и норме, али и систем вредности целокупног друштва, одредити колико ће корупција у политици, али и у другим сферама друштва, бити развијена. „О распрострањености овог проблема (корупције) указује индекс перцепције корупције ТИ, према којем се Србија 2012. година нашла на 80. месту од 176 земаља”.³⁰⁵

Један од узрока проблема представља и различито поимање политике у либерално-демократским државама Запада у односу на транзиционе државе, што је условљено различитим културним контекстима. Неспорна је чињеница да специфични културно – историјски контексти утичу на схватање политике. Наведено продирање приватног интереса у јавну област, није прошло незапажено од стране политичке теорије. Штавише, корупција је управо у оквиру политичких наука прво постала предмет анализе и то управо у области финансирања политичких партија. Ни овде политичка наука, као ни код обичне корупције, није дала односно не постоји општеприхваћена дефиниција појма политичке корупције, већ остају различити покушајима њеног одређивања. Један од класичних ставова је, о три дефиниције корупције, с тим да је прва усмерена на природу јавне службе, друга полази од природе јавног интереса, док је трећа врста дефиниције тржишно оријентисана. На основу овог критеријума и свега наведеног, могуће је издвојити, „три врсте дефиниција политичке корупције:

³⁰⁵ „Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године” донета од стране Народне Скупштине Републике Србије на седници одржаној дана 1.јула 2013.године, стр. 1.

- 1) оне које су усредсређене на природу јавне службе (public – officecentred), своде је на злоупотребу новца или погодности у приватне сврхе;
- 2) оне које полазе од природе јавног интереса (public – interest centred), третирају је као нарушавање јавног интереса или норми понашања зарад посебних погодности или личних (self – serving) интереса;
- 3) оне које су тржишно одређене (market – centred) – под политичком корупцијом се сматра непримерена размена новца или погодности за неодговарајући утицај или моћ”.³⁰⁶

У једном функционалном, уређеном друштву и држави, грађанима никаква подмићивања не долазе у обзир, они се и не баве корупцијом у тој мери, јер им то пре свега није ни потребно, колико је потребно код нас, пре свега због енормног сиромаштва код најширих слојева становништва.³⁰⁷

На карактер и распрострањеност корупције, извесног утицаја има и усвојена дефиниција односно правац борбе који су на основу ње усвојили антикоруптивни органи. У том смислу, једна од могућих дефиниција је да корупција представља нарушавање интереса принципала од стране агента. Оваква дефиниција заснива се на неколико претпоставки. „Прво, претпоставља се да постоји асиметрија информација, тако да принципал не може или му се не исплати да у потпуности спозна акције агента. Друго, претпоставља се да не постоји никакав дослух, односно никаква корупциона сарадња између принципала и агента.“³⁰⁸ Зато би корупционе акције агента представљале нарушавање интереса принципала, а управо ово служи као основа за дефинисање беневолентне владе. Наиме, доминирајућа демократска претпоставка је да се имплицитно усваја став, да су политичари као принципали беневолентни, усредсређени на максимизацију благостања својих поданика. Ово би представљало и њихову изборну обавезу, а државни службеници би путем

³⁰⁶ Миодраг Јовановић, *Политичка корупција*, Београд 2005, доступно на: http://anarhija.weebly.com/uploads/1/4/6/6...politicka_korupcija.ppt

³⁰⁷ Оно што је нама потребно, је стога изградња модерне, савремене државе успостављене на начелима функционалне демократије и ми смо као народ, свакако способни да као и велики број других, достигнемо ту цивилизацијску разину, ако зарад ничег другог, оно зарад тога што смо је већ раније у нашој прошлости достигли.

³⁰⁸ Борис Беговић, *Економска анализа корупције*, Центар за либерално-демократске студије, Београд 2007, стр. 121.

корупције поткопавали овај њихов примарни интерес. То би водило закључку, да неулазећи у питање стварних интереса принципала, нема сарадње између корумпираног агента као државног службеника и беневољентног принципала

Ова позиција беневољентности (незаинтересованости) принципала, може се нарушити на низ начина. Очигледан начин за сагледавање је успостављање коруптивне (корупционе) сарадње између принципала и агента. У том смислу, успоставља се својеврсна подела посла између принципала и агента: принципал, који је најчешће политичар, је у могућности да води државне политике које максимализују могућност присвајања ренте путем корупције и дефинише правила игре у погледу односа принципала и агента а агенти, односно државни службеници се, на оперативном нивоу, баве корупцијом, присвајају ренту и, према унапред одређеним (дефинисаним) правилима, деле тај приход са принципалом. Овакав корупционашки аранжман је најчешћи, јер пре свега учвршћује позицију принципала, и то не само због тога што умањује подстицаје агентима да га мењају, већ овај аранжман даје могућности обема странама да корупцијом присвоје део ренте, и он се најчешће означава као клептократија, односно клептократска корупција. Власт, у оваквом аранжману, није беневољентна него је клептократска, односно корупција није случајно одступање од правила него превасходни циљ због којег се ствара институционални аранжман. Понекад се оваква врста корупције која назива системска, мада остају отворене и друге могућности за интерпретацију овог израза, као нпр. политичка. У клептократској држави, уколико се она може сматрати државом у савременом смислу, развија се политичка корупција до неслућених размера. Оно што је карактеристично за клептократију, је енормно лично богаћење припадника владајуће елите у једној држави, на основу реалне моћи коју поседују и којој је једина сврха наведено њихово богаћење. „Клептократија или централизацијом омогућује монополизацију (јака клептократија) или ширењем јавне администрације ствара гломазне и неефикасне државне органе у које се увлачи коруптивни начин функционисања (слаба клептократија).”³⁰⁹

³⁰⁹ Чедомир Чупић, „Политичка корупција“, у: Чедомир Чупић (ур.), *Партије и избори у Србији - 20 година*, Фридрих Еберт Штифтунг, Факултет политичких наука-Центар за демократију, Београд 2011, стр. 384- 385.

Уколико је корупција правило, уобичајено понашање готово свих привредних субјеката и представља сам карактер власти онда се може сматрати да су испуњени критерији за системску корупцију, односно клептократску државу. Када се говори о корупцији, неопходно је навести да је она изражена у слабој држави у којој постоје услови за развој системске корупције и коју, у сваком случају, нагриза корупција.³¹⁰ Поред тога, слаба држава је, у већини случајева, економски испражњена тако да је углавном и сиромашна. „Отуда се главнина реалне моћи и власти у њој стиче, расподељује и користи изван и независно од постојећих установа. Захваљујући томе, тамошњи су поседници власти и моћи суштински ослобођени одговорности за своје (лоше) деловање. Они су, стога, изван дохвата сваке делатне системске и систематске, а поготово јавне контроле и надзора”.³¹¹ С друге стране, што су јаче изражене демократске традиције у некој држави, то је она отпорнија према корупцији. Ако њих нема, формално, услови за демократију се испуњавају, а садржајно и суштински опстаје ауторитарни образац преко ауторитарно организованих партија (лидерског или фирер принципа). То ауторитарно устројство партија, које се преноси и на државу, управо представља погонско гориво које омогућава опстајање и ширење корупције.

Слаба држава је, у принципу, неспособна док је њена владајућа класа невољна да својим поданицима уредно испоручује основна јавна добра и услуге, које су иначе у дефициту. То је разлог да је количина укупних добара и услуга, неједнако доступна свим њеним поданицима и то је њена основна карактеристика. Пошто је, у таквим условима, тражња за овим услугама и добрима увек већа од државне понуде, поданици су приморани да своје основне потребе, а поготово преко потребне егзистенцијалне захтеве, покушају да задовоље на други начин - корупцијом. Постоји заблуда да у узрочнике и факторе корупције спада држава, сама по себи. Став да, ако укинемо државу - укинули смо и корупцију, требало би променити и применити на укидање партија (када би то било могуће).

³¹⁰Ако принципал није укључен у корупционе послове, нити присваја део прихода од корупције већ нема подстицај или не располаже механизмима да се таквој корупцији супротстави. Овде се ради о „слабој држави” или „лукавој” оној која није у стању (власт) да обезбеди поштовање оних правила које је сама донела. Више у: Борис Беговић, *Економска анализа корупције*, Центар за либерално-демократске студије, Београд 2007, стр.123.

³¹¹ Мирослав Хаџић, „АНАЛИЗА: Политичко наличје корупције”, *Београдски центар за безбедносну политику*, октобар 2012, стр.1-2.

Мотиве за борбу против корупције Беговић види у односу ренте и државне интервенције. Основно начело је да, уколико су користи од акције боре против корупције веће од њених трошкова, тада ће држава приступити тој борби и у њој истрајавати. То последично отвара питање: Због чега би се власти једне високо корумпиране земље, бориле против корупције кад су јој користи евидентно мање. Ово питање се може поставити на још вишем нивоу општости: Због чега власти једне земље приступају било каквој реформи? Шта су мотиви политичара који чине ту власт за такав потез? Одговор на ова питања даје истовремено и одговор на питање о узроцима политичке корупције (непосредне и посредне). „Непосредни су обимна правна регулатива и издавање различитих врста административних дозвола и одобрења; нејасни порески прописи, који изискују дуге процедуре и честе контакте грађана и пореских службеника; владине одлуке у сфери јавне потрошње, инвестиционих пројеката и екстрабуџетских средстава; обезбеђивање добара и услуга по ценама нижим од оних тржишних, као и друге дискреционе одлуке (нпр.у погледу приватизације, употребе непокретности у државној својини, страних инвестиција итд.) и систем финансирања политичких партија”.³¹² Када је држава слаба, она постаје нежељена и одбачена, није социјално и економско уточиште за сваког појединца, као ни за друштвене групе. Отуда појава, нарочито изражена у последње време, да су поједине од тих друштвених група (односно некадашњих класа) као што су нпр. радници, масовно почеле да се иселјавају са територија таквих држава. Ова појава је забележена и у БиХ и АП Косову и Метохији. Своју кулминацију она добија у избегличкој кризи светских размера.

Да би корупција у неком друштву попримила системске размере, неопходно је да паралелно егзистирају и системско-институционални корелати корупције односно да постоје паралелни процеси у друштву који јој погодују. Међутим, погубнија по државу је спрега дела њеног апарата са организованим криминалом. У том смислу, разорну последицу представљаја механизам прања новца, односно на тај начин успостављена спрега између организованих криминалних група и делова државног апарата. „У нашем законодавству под прањем новца сматра се полагање новца стеченог обављањем незаконите

³¹² Миодраг Јовановић, *Политичка корупција*, Београд 2005, доступно на: http://anarhija.weebly.com/uploads/1/4/6/6...politicka_korupcija.ppt

делатности (сива економија, трговина оружјем, дрогом, психотропним супстанцама и др.) на рачуне код банака и других финансијских организација и институција, или укључивање на други начин тог новца у легалне финансијске токове које домаћа и страна правна и физичка лица врше ради обављања дозвољене привредне и финансијске делатности.³¹³ Прање новца се једним делом састоји у фалсификовању финансијске документације и манипулација у систему међубанкарских трансакција.

Перцепција корупције зависи од легитимности власти односно њене успешности у борби против корупције, и обрнуто, легитимност власти зависи, између осталог, и од перцепције грађана о корумпираности власти, односно подложна корупцији и криминалу односно успешна у борби са њима. Став изнет у овом раду је, такође, да је економска димензија корупције у Србији, веома занемарена (иако је врло значајна), без обзира што је две деценије пословање између приватног и друштвеног (државног) сектора, ослобођено дугогодишњег политичко-правног ограничења односно ослобођено је од једнопартијске контроле. „Први услов за елиминисање корупције, с економског аспекта, је присуство економских слобода, а то значи могућност што шире неспутане активности појединаца на тржишту. Од степена економских слобода у великој мери зависи развијеност тржишта, односно краткорочни и дугорочни раст националне привреде”.³¹⁴ Политика је, због корупције, изопачена и претвара се у планску делатност политичких субјеката, који се њоме баве само и искључиво због личне користи тако да је корупција спона између оног што је приватно и оног што је јавно. Када дође до сукоба ова два интереса, јавни интерес се увек повлачи пред приватним. Последица тог повлачења је корупција која није злочин из страсти, већ злочин из рачуна.

У делу рада који следи приказан је однос лобирања и корупције. У савременом свету, у коме је све више лобирања, као веома актуелно (релевантно) поставља се питање разлике између корупције и лобирања. У том смислу, постојање више привредних субјеката који се удружују, односно интегришу (уједињују) своје напоре ради наметања сопственог парцијалног интереса, не

³¹³ Добрица Весић, „Економска и политичка компонента корупције и прања новца” Изворни научни рад, 2008. стр. 482.

³¹⁴ *Ibid.*, 485

треба посматрати као неопходно потребан услов да би се неко стратешко утицање на државну политику окарактерисало лобирањем. Основни услов је легалност јер се, у случају лобирања, за разлику од корупције, ради о легалној, правно дозвољеној делатности. Најприхватљивије је да се разлика између лобирања и корупције своди на формулисање одређено приватним интересима.

Беговић износи став да је основ разлике између корупције и лобирања однос између укупних трошкова онога који жели да наметне свој парцијални интерес као општи (коруптора) и као такав заштићен одговарајућом државно политиком и личне користи за другу страну, ону на коју утиче, односно ону која треба да пружи услугу (корумпираног). „Може се рећи да у случају чистог лобирања друга страна она која омогућава формулисање државне политике у складу са парцијалним интересом, нема никакву личну корист, док у случају чисте корупције, не само да та друга страна има личну корист, него је та корист једнака укупним трошковима коруптора, односно онога који намеће свој парцијални интерес као општи.”³¹⁵ У политичкој науци су присутне теорије, као што је теорија јавног избора, које објашњавају механизме доношења политичких одлука односно утицај лобирања и корупције на те одлуке. Теорија јавног избора објашњава како се доносе политичке одлуке, односно одлуке у јавном сектору који је подложен контроли јавности. Ова теорија за анализу политичких активности користи методологију економске науке. Основна претпоставка на којој се заснива ова теорија јесте рационално понашање свих играча, тј. да сви они желе максимизацију сопственог благостања. У том смислу, спровођење одређених државних политика представља понуду услуга у формирању одговарајућег друштвеног оквира а, пре свега привредног живота, и политичари се налазе на страни понуде таквих услуга. На страни тражње за тим услугама налази се бирачко тело и различите интересне групе које своје парцијалне интересе желе да наметну као опште, односно желе да државне политике буду у складу са тим интересима или да их бар не угрожавају. Значи да, на страни тражње, постоји сталан сукоб интереса, као њена доминантна карактеристика. Успешном разменом на тржишту, политичари пружају своје услуге заступања парцијалног интереса одређене групе, тј. реализују свој

³¹⁵ Борис Беговић, *Економска анализа корупције*, Центар за либерално-демократске студије, Београд 2007, стр.70.

директан утицај на формулисање државних политика које су у складу са парцијалним интересом групе коју заступају.

Лобирање, начелно посматрано, представља повезивање интересне групе и политичара законодавца како би се остварило формулисање и спровођење државних политика које су у складу са парцијалним интересима. Поставља се, као врло важно, и питање: Да ли је савремена политика нарочито поткупљива? Преовладавајуће уверење је да су данашњи политичари спремни да свој лични или интерес донатора ставе испред општег, односно да су одлучујући приликом вођења владине (државне) политике и то је онда пример праве политичке корупције. Строжи прописи који су уведени у стабилним демократијама, и којима се захтева изјава члана парламента о личним интересима отежали су, али не и онемогућили, политичарима прихватање плаћених директорских или саветничких послова којима би допунили плате. За већи део јавности је збуњујућа идеја члана парламента без икаквих спољних интереса и прихода односно да посланик буде само посланик. Међутим, фаворизовање парцијалних интереса се, чешће него што је оправдано, сматра да штети јавном интересу. У скоријој нпр. британској историји појава отворене куповине политике била је релативно ретка појава.

Постоје теорије, као што је већ истакнуто, које објашњавају механизме доношења политичких одлука односно утицај лобирања и корупције на те одлуке. Поред теорије јавног избора, постоји и Агенцијска теорија. У политичким наукама је прилично рано уочен тзв. агенцијски проблем, који настаје у односима између принципала и агента. Основна карактеристика тог проблема је феномен асиметрије информација који је веома присутан у политици, и има велики значај за агенцијску теорију, односно за објашњење тзв. агенцијског проблема. Принципал поверава агенту задатак и овлашћења да тај задатак обави, а агент тај задатак треба да обави у интересу принципала. Иако агент има задатак да ради у најбољем интересу принципала, а поседује и одговарајућа овлашћења за то, често долази до ситуација у којој циљеви агента нису идентични циљевима принципала. У таквим ситуацијама могуће је да ће агент додељена овлашћења да користи ради реализације сопствених интереса а не интереса принципала. У свету представничке демократије он се манифестује на тај начин, што су бирачи

принципала, а политичари, они који су изабрани, су агенти.³¹⁶ Коначно, могућности за полагање рачуна агента принципалу веома су ограничене у представничкој демократији и сведене само на периодичне опште изборе. Због тога није ни чудно што се, приближавањем избора, односно предизборне кампање, мења понашање политичара на власти. „За принципала остаје непознато да ли се агент довољно труди да примени одређену државну политику, односно да ли је довољно контролише и умањује сопствене трошкове. За добијање одговора на ово питање потребно је да политичари уложе одређене ресурсе у надгледању рада државних службеника, а ти ресурси имају своје опортунитетне трошкове. Подстицаји политичарима да уложе, односно ангажују те ресурсе су прилично слаби, пре свега због кратког рока посматрања (временског хоризонта)”.³¹⁷ Очигледно је да је агенцијски проблем веома изражен у политичком животу а, у оквиру њега нарочито у партијском, у коме асиметрија информација између лидера и обичних чланова странке достиже максималне размере. Односи између принципала (бирачког тела) и агената (политичара), оптерећени су такође и наметањем парцијалних интереса као општих, чиме се бави теорија јавног интереса.

У савременој политичкој науци је уочено и да повећање изборних трошкова, представља можда највећи генератор корупције. Стога су учињени неки покушаји да се они ограниче, нпр. у Хонг Конгу међутим, уопштено гледано, може се закључити да су сви ти покушаји у основи били доста ограничени, бар у упоредној пракси у свету, до сада. „Тако је једина стварна брана америчким политичким финансијама чињеница да је релативно лако добити податке о изворима средстава за кампању: све донације веће од 250 долара морају се пријавити. Друге земље (укључујући Британију и Канаду) у регулисању

³¹⁶И овде се долази до питања, подстицаја агентима да раде у најбољем интересу принципала, будући да агенти имају своје сопствене интересе независно од интереса принципала. Тим пре што изборни резултати не представљају формалан уговор у коме се специфицирају уговорне обавезе агента, већ се њему само дају овлашћења да државом управља у име принципала, мање-више у складу са изборним резултатима. Надаље, у овом најзначајнијем примеру, постоји веома снажна асиметрија информација, будући да бирачи нису упознати са стварним понашањем политичара и нивоом напора који они улажу у реализацију циљева за које су се, током предизборне кампање, декларативно определили. По нашем мишљењу, асиметрија информација представља уз нетранспарентност која је њен пратилац, кључни проблем и у области борбе против корупције.

³¹⁷ Борис Беговић, *Економска анализа корупције*, Центар за либерално-демократске студије, Београд 2007, стр.39.

приватних донација више се ослањају на обавештавање јавности него на ограничења. У Немачкој се мора објавити сваки поклон вреднији од 10.000 долара”.³¹⁸ Премда корупција представља универзалну појаву, њена распрострањеност варира у појединим земљама, о чему говори Индекс перцепције корупције (ИПК) који је формиран у истраживањима ТИ и према којем се земље рангирају од 1 до 10. Принцип је да је, уколико су вредности више, корупција мање изражена а мање вредности показују односно распрострањенију корупцији. У пракси примене, према усвојеном стандарду, земље у којима је ИПК мањи од 5 сматрају се, висококоруптивним и ризичним за финансијска улагања.

Дефиниција корупције коју је понудио Танзи (1995), да корупција постоји уколико дође до намерног кршења начела непристрасности при доношењу одлука, у циљу присвајања неке погодности за себе или за неко повезано лице, представља, за потребе истраживања корупције, дефиницију која је релевантна за овај рад. У њеној примени, међутим, увек треба размишљати у оквирима агенцијске теорије и нарушавања права које је агент добио од принципала.

2.2. Криминалитет и политичке партије

Кључни део овог рада представља однос политичких странака и криминалитета због чега је дужна пажња посвећена појмовном одређењу криминалитета. Уколико је потребно означити и дефинисати предметну друштвено негативну појаву, онда је правило да се говори не о криминалу, већ о криминалитету. Ова два термина нису различита само семантички већ и суштински, при чему је криминалитет укупност свих злочина и у времену и у простору. Организовани криминалитет такође спада у групу феномена за које не постоји ни јединствена сагласност у погледу детектовања ове појаве, као ни у погледу њене дефиниције, а може се констатовати, из упоредне праксе, да се његово постојање у појединим земљама и званично негира. Елементи којима се дефинише организовани криминалитет, ипак су, у највећем броју земаља: група лица и то у смислу припадности односно бројности и сталности чланства и времену трајања, организованост у смислу хијерархијске структуре, подела послова у смислу јасно одређене улоге сваког од припадника, планско односно

³¹⁸ Најл Фергусон, *Моћ новца*, ЈП Службени гласник, Београд 2012, стр.295.

системско и континуирано вршење кривичних дела, не нужно имовинског карактера већ и других неимовинских кривичних дела. При томе је неопходно да сви услови буду кумулативно испуњени.

Уколико се пође од претпоставке која се у раду доказује, да се политичке странке у значајном обиму финансирају путем злоупотреба а при томе знајући и уважавајући чињеницу да се политичке странке боре за остварење „виших” циљева, постављају се питања: Путем ког првенствено унутарпартијског механизма (мада он може бити и јаван), политичке странке контролишу незаконито финансирање? Ко је тај који у политичким странкама контролише незаконито финансирање и на основу којих критеријума? Да ли је то исто лице које се бави предметним незаконитим активностима и да ли је уопште могуће држати у жељеном обиму незаконито деловање било које врсте?³¹⁹

У земљама у транзицији присутна је појава која представља један вид организованог криминалитета, да монополисти вештачки изазивају несташнице производа на тржишту, и на тај начин остварују екстра профит кроз нереално високе цене. При томе, актуелна власт у тим државама није на то реаговала или је та реакција била врло блага, у смислу пуштања малих количина дефицитарних производа на тржиште (углавном прехранбени производи). Кривично за те радње нико није одговарао. Разлог ове појаве, налази се у чињеници да су монополи већ стварани у процесима приватизације, и то је плански чињено. Власт је, у тим државама, својим људима продавала тржишта разних роба и цена коју су они као монополисти држала није могла да буде економски одржива за њихову производњу и на тај начин су уништавани домаћи произвођачи. Ови „државни послови” не би могли да буду реализовани да владајућа политичка странка или коалиција, односно људи из њиховог најужег руководства, нису обавештени о томе, да би дали свој одобрење и, истовремено, узели део независно од тога да ли

³¹⁹Где је граница ако се она уопште може поставити на којој се завршавају незаконитости у погледу финансирања политичких странака, а где почиње незаконито деловање ради прибављања противправне личне имовинске користи под окриљем политичке странке, за коју се у том случају наводно прикупљају финансијска средства на незаконит начин итд. Очигледно је с наведеног, да би макар и најмања мера незаконитости а у циљу законитости, довела до потпуног „краха” не само партијског већ последично и државног система.

за њих лично или за странку.³²⁰ Поред појаве изазивања вештачких несташица на тржишту, један од механизма организованог криминалитета у наведеним државама, представља и трговина државним земљиштем. Државна предузећа су купована због атрактивног земљишта у њиховом поседу, плански упропаштавана а затим је, владиним уредбама о конверзији земљишта, новим власницима омогућено да постану власници скупог земљишта и да га продају. У Србији, драстичан пример за наведено је међународна Лука Београд, која је могла да запосли велики број појединаца и предузећа, и од које је град Београд могао да оствари значајан приход.³²¹ Већ је констатовано, да је за успешну борбу, нарочито против организованог криминалитета, неопходан услов политичка воља владајуће елите у странкама. „Довољан допринос политичких странака у борби против криминалитета био би и да се оне саме њиме не баве, не користе његове услуге ни финансијска средства или било коју другу „помоћ” или услугу коју евентуално нуди криминалитет”.³²² Такође, неопходно је и да постојеће институције функционишу у пуном обиму. „Непостојање државне ревизије у Европи постоји само у Србији и Ватикану. У таквом начину неконтролисане власти која никоме не полаже рачуне, она сама постаје све више корумпирана, затворена у корупционашке кругове, из којих урушава све институције система.”³²³ Србија већ дуги низ година и нема стварну политичку опозицију јер, ако опозицију не занимају завршни рачун буџета и ревизорски извештај, то значи да она не жели да контролише владу односно да се странке на власти и у опозицији финансирају и формирају на исти начин. А странка која признаје да се тајно финансира (што већина у Србији индиректно признаје), јесте ништа друго него тајна организација којој није место и не би требало да учествује у јавном животу, и која се не може

³²⁰Због тога, рекли би смо да од извора страначких финансијских средстава увек зависи и карактер страначке политике. Уколико странка, без обзира на своја програмска одређења, у пракси поштује Закон о финансирању политичких странака, онда је она у могућности да се у пракси бори против криминала и корупције како то популарно истичу у својим програмским начелима све политичке странке.

³²¹Држава ће тзв. Дулићевом уредбом онима који су платили предузеће више него што је вредно земљиште поклонити земљиште, а другима где је земљиште вредније од предузећа поклонити то предузеће. То представља, наведени нови механизам планског осиромашивања грађана у корист тајкуна.

³²² Сениша Јанковић, „Финансирање политичких странака”, *Правни живот* бр. 10 (2007), стр.868.

³²³ Verica Barac, „Politiku kroje tajkuni i kriminalci”, *Blic online*, dostupno na linku: <https://www.blic.rs/vesti/politika/verica-barac-politiku-kroje-tajkuni-i-kriminalci/21qzed9>, 15. avgust 2010.

назвати политичком странком јер је супротна њеној дефиницији. Без политичких странака нема смене власти а ако се, на неки начин, контролишу све странке у једној држави, онда су они који их контролишу фактички стално на власти.

У погледу повезаности криминалитета и политичких партија онда је трансформација својине нарочито погодна за различита криминална дела посебно кад је реч о корупцији. У издању ТИ „Приватизација и транспарентност” (2001.), сматра се да код приватизације постоје два правца криминалних радњи, која у основи имају исти циљ а то је обезвређивање друштвеног и државног капитала и његов прелазак у приватну својину. Као део криминалних радњи, други начин се састоји у „упумпавању” прљавог новца у капитал државног односно друштвеног предузећа. Приватни капитал у оваква предузећа улази у виду деоничарског капитала. Наиме, како су државна предузећа у лошим економским условима, који су често и вештачки изазвани, имају потешкоћа да прибаве сировине односно репро материјал. Истовремено, новоосноване приватне фирме су успеле да створе монопол, приликом набавке одређених стратешких и дефицитарних ресурса, и то готово искључиво захваљујући везама са партијама на власти. У таквим условима, приватници ступају у контакт са руководиоцима државних предузећа којима су те сировине неопходне, и склапају уговоре о пословно-техничкој сарадњи, о пружању различитих услуга и обављању других послова. У договору са руководиоцима предузећа, овако уложена средства се онда вреднују као деоничарски капитал, што у даљем процесу представља основу за приватизацију државне фирме. Последице ове криминалне делатности су велике и тешко се отклањају.

Везано за криминалитет и политичке партије, Гавриловић посебно истиче непостојање јасних критеријума, за избор страначких људи на јавне функције, и као занимљивост наводе да странке на те функције постављају људе који су економски слабашни и самим тим зависни. С тим у вези, на основу већег броја истраживања, БИРОДИ је приказао модел коруптивне странке. У тој партији је лидер доминантан, у њој постоји лојална олигархија коју је неформално изабрао лидер, влада принцип „власт одозго, потчињеност одоздо”, на делу је плетка нормирана институционална организација која је под контролом неформалне структуре странке, јавни функционери и службеници су партијски војници који

обезбеђују средства странци, нема довољно транспарентности у раду, нема ефективних механизма полагања рачуна и санкционисања оних који крше партијске акте или државне законе, чланство је (полу)деидеологизовано.³²⁴ У условима нефункционисања правне државе, криминалитет изражен кроз корупцију и прање новца, што представља парадокс, бива један од регулатора друштвеног и економског система. Важно је истаћи и да се криминалне радње политичких партија, из земаља региона а нарочито из БиХ (због Републике Српске), преливају према Србији. „Амерички и међународни званичници наглашавају да се такво стање одражава највише због тога што босанске вође из свих етничких група нису показали политичку вољу за реформама. Све ово ће БиХ довести у стање летаргичности, мање инвестиција и индиферентности народа што погодује политичким партијама и постајаће јаче.”³²⁵ Политичка корупција је, као најтежи вид корупције, присутна у Србији као и у БиХ, али постоји неколико организација које се баве овим проблемом, уопште корупцијом у обе државе. У БиХ то су Узбуњивачи БиХ, ТБиХ, ЦЦИ – Центар Цивилних иницијатива, те медији и други, а у Србији то су организације цивилног друштва, као ЦеСИД, ТС, БИРОДИ, као и медији, итд.

2.3. Међународни прописи који регулишу област политичке корупције и прања новца

Треба нагласити, а што произилази из до сада наведеног, да не само да област финансирања политичких странака и изборних кампања није на јединствен начин уређена у свету, већ међу земљама постоје не мале концепцијске разлике. Међутим, тежња ка постављању међународних стандарда дуго је присутна и очигледно постоји и данас. „У делу света којем и Србија припада, најзначајнији такав стандард је дефинисао Комитет министара Савета Европе, у виду препоруке (Rec(2003)4) – Општа правила против корупције у финансирању политичких странака и изборних кампања. Примену дела ових препорука (у односу на надзор и транспарентност), почев од првог јануара 2007. године, врши Група земаља за

³²⁴ „Partije bi protiv korupcije, ali se plaše gubitaka”, *Dnevni list Danas*, objavljeno 8. decembra 2014., dostupno na linku: <https://www.danas.rs/politika/partije-bi-protiv-korupcije-ali-se-plase-gubitaka/>

³²⁵ „Politička korupcija”, *Tacno.net*, objavljeno 10. septembra 2011., dostupno na linku: <http://www.tacno.net/novosti/politicka-korupcija/>

борбу против корупције (ГРЕЦО), у оквиру трећег круга евалуације, који је до данас извршен у 32 државе укључене у овај механизам Савета Европе.”³²⁶

Наведене Препоруке Савета Европе (у Србији први пут објављене у књизи „Најбољи поступци у борби против корупције”, Мисија ОЕБС у СРЈ 2004. године), предвиђају да су у погледу финансирања политичких странака из јавних и приватних извора и држава и грађани овлашћени да подрже политичке странке. У том смислу, држава треба поред других видова да обезбеди и ограничену финансијску подршку политичким странкама у разумном износу. „При расподели државне подршке треба да се примењују објективни, поштени и разумни критеријуми. Државе треба да обезбеде да помоћ коју оне или грађани дају не утиче на независност политичке странке”.³²⁷

За наше законодавство је такође значајна Конвенција УН против корупције, која указује на дело „подмићивање домаћих јавних функционера“ и предвиђа да земље које прихватају Конвенцију треба да утврде као кривична дела две ситуације: када се нешто обећа јавном функционеру и када јавни функционер сам нешто тражи односно захтева. Радње, када се обећа, понуди или да јавном функционеру или неком другом лицу, посредно или непосредно неоправдана имовинска корист, да учини неку радњу или се уздржи од њеног чињења у вршењу службених дужности представљају прву ситуацију. Друга ситуација је када јавни функционер (лично или преко неког другог) тражи или прихвата неоправдану корист, посредно или непосредно, да би учинио или се уздржао од чињења неке радње у вршењу службених дужности. Како приступ проблему финансирања политичких партија није јединствен, то су и правила која регулишу ту област фрагментирана по сегментима. У погледу корупције, она један од својих извора може да има и у систему јавних набавки, и у том смислу правну основу за борбу против ње код већих јавних набавки где на тендерима учествују, по правилу, и фирме из иностранства пружа ОЕБС-ова Конвенција о сузбијању подмићивања страних јавних службеника у међународним трансакцијама, коју је децембра 1997. године потписало свих 29 чланица ОЕБС-а и пет држава које нису чланице (Аргентина, Бразил, Чиле, Бугарска и Словачка). Конвенција је ступила

³²⁶ Немања Ненадић, *Финансирање политичких партија: контрола и надзор*, Транспарентност Србија, Београд 2011, стр. 3.

³²⁷ *Ibid.*

на снагу 15. фебруара 1999. године, пошто је ратификована од стране парламената 18 држава, чиме је постала део њиховог позитивног правног система. Важно је истаћи да су у САД, Законом о међународној коруптивној пракси, ова дела санкционисана још од 1977. године.

У циљу ефикаснијег сузбијања феномена корупције и прања новца, као изразито негативних друштвених појава донети су многи закони, пре свега на националном плану у оквиру кривичног, финансијског и управног законодавства и, у том погледу, многе развијене западне државе имају веома развијено законодавство. С друге стране, постоје покушаји да тако буде и на плану међународних организација (ОУН, ЕУ, ОЕБС, СЕ, и других), у форми конвенција или сличних мултилателарних правних аката. Може се сматрати да су ти покушаји почели од 1983. године, када је у Вашингтону одржана Прва међународна конференција о корупцији.³²⁸ Овде је нарочито интересантно и корисно знати да, и Европска унија, предузима мере у односу на све њене чланице, с циљем да се ефикасније боре против корупције.³²⁹ Са своје стране, а у оквиру ЕУ, и Савет Европе, односно његово тело Комитет министара, усвојило је препоруку Рес(2003)4 од 8. априла 2003. године на 835. састанку заменика министара. Комитет министара, у складу са условима, из Члана 15.б), Статута Савета Европе, државама чланицама је препоручио заједничка правила против корупције у финансирању политичких партија и изборних кампања, узимајући у обзир да су политичке партије кључни сегмент демократских система држава и основни алат изражавања политичке воље грађана. Препорука је и

³²⁸ До данас, одржано је укупно осам конференција од којих, посебно треба истаћи ону у Пекингу из 1995. године. На тој конференцији заједнички императивни став, током расправе свих учесника, као у осталом и код свих осталих конференција, био је да највеће препреке у борби против корупције потичу, пре свега, због непостојања прецизне и јединствене међународно признате дефиниције корупције и стим у вези, немогућности да се утврди обим подмићивања страних службеника у међународним размерама.

³²⁹ „Тако је донето низ резолуција и других аката, а од значајнијих се издвајају:

- Резолуција XIX конференције Министарства правде, одржана у Ла Валети 14. и 15. јуна 1994. године;
- Резолуција Европског парламента од 16. децембра 1993. године;
- Резолуција Савета Европе од 6. децембра 1994. године;
- Радни документ Европског парламента под називом „Борба против корупције у Европи”, од 22. јуна 1995. године;

На иницијативу Мултидисциплинарне групе за борбу против корупције (ГХЦ), која иначе делује при Савету Европе, донет је „Програм активности против корупције” у Стразбуру, 18. новембра 1996. године;

Резолуција са 20 упутстава за борбу против корупције, која је донесена на седници министара земаља-чланица Савета Европе, одржане 6. новембра 1997. године.” Небојша Теофиловић, „Политичка корупција и прање новца”, у: Живојин Ђурић (ур.), *Српска политичка мисао*, бр.1-4, Институт за политичке студије, Београд 2004, стр.202 – 203.

результат схватања да је циљ Савета Европе достизање већег степена јединства међу државама чланицама, а узимајући у обзир чињеницу да би требало стандардизовати финансирање политичких партија и изборних кампања у свим државама, пре свега у циљу превенције и борбе против корупције. Доносиоци препоруке су у њеној преамбули изнели став, да корупција представља озбиљну претњу за владавину права, демократију, људска права, праведност и социјалну правду, омета економски развој, угрожава стабилност демократских институција и поткопава моралне темеље друштва. Са наше стране, на овом пољу, „Народна Скупштина Републике Србије ратификовала је УН Конвенцију против корупције у октобру 2005. године и преузела обавезу успостављања тела за спречавање корупције, предвиђену Чланом 6 Конвенције”.³³⁰ Доношење наведене препоруке Комитета министара (Препорука Рес(2003)4), треба посматрати у оквиру ширих напора Савета Европе, пре свега узимајући у обзир Резолуцију (98)7 која омогућава усвајање делимичног и проширеног Споразума који формира Група држава за борбу против корупције (GRECO), и Резолуцију (99)5 о оснивању Групе држава за борбу против корупције, која за циљ има унапређења капацитета својих чланица за борбу против корупције праћењем процеса усаглашавања њихових прописа у овој области. Веома битан став, који је такође изнет у препоруци је да је јачање свести јавности, по питањима превенције и борбе против корупције у подручју финансирања политичких партија, неопходан услов за добро функционисање демократских институција.³³¹ За потребе овог рада, а пре свега ради анализе праксе домаћих органа из ове области, коришћени су само неки чланов из додатка ове препоруке.³³²

³³⁰ Зоран Стојиљковић, Марина Матић, Милан Мариновић, Ђорђе Вуковић, *Програм обуке за судије прекршајних судова - Примена прописа у области борбе против корупције*, Правосудна Академија и УСАИД, Београд 2012. стр. 22.

³³¹ Основа садржаја овог акта, је препорука владама држава чланица да, у својим правним системима, усвоје правила против корупције у финансирању политичких партија и изборних кампања која су инспирисана заједничким правилима датим у додатку ове препоруке. Њихова примена је пре свега алтернативна, у оној мери у којој предметна држава још нема сопствене посебне законе, поступке или системе који омогућавају ефикасно спровођење и контролу финансирања партија, као и борбу против корупције. Истим актом је Група држава за борбу против корупције (GRECO) овлашћена да прати његово спровођење у свакој држави потписници.

³³² „Додатак – Заједничка правила против корупције у финансирању политичких партија и изборних кампања

I Спољни извори финансирања политичких партија

Члан 1. Јавна и приватна подршка политичким партијама

Држава и њени грађани имају право да подрже политичке партије.

У наставку спровођења, антикорупционог процеса у Србији, а у склопу активности испуњавања обавеза преузетих потписаним међународним документима, Народна Скупштина Републике Србије усвојила је Националну Стратегију за борбу против корупције у децембру 2005. године, за чије је спровођење Влада у децембру 2006. године усвојила Акциони план. Успешна борба на ограничавању корупције могућа је једино ако постоји опште прихваћена свест о њеним поражавајућим ефектима, јасна и делотворна политичка воља, одговарајући нормативно-институционални оквир усклађен са целовитом и кохерентном антикоруптивном стратегијом што подразумева и делотворан мониторинг и евалуацију од стране независних тела. Сматрамо да су за успешну борбу против корупције и прања новца, нарочито битни чланови од 11. до 16. из наведене Препорука Rec(2003)4 Комитет министара Савета Европе који се односе на транспарентност, надзор и специјализовано особље.

Међународни актери у борби против наведених криминалних појава и регулативе, које они са тим у вези доносе, имају огромну улогу и значај у сузбијању корупције у свакој земљи појединачно, под условом да их је она прихватила односно ратификовала. Пре свега ради се о значајној улози коју играју међународна тела, институције и мреже и стандарди, конвенције, препоруке и други облици међународне регулативе коју они доносе. „Конвенције ОУН о борби против корупције и организованог криминала или Кривично правна и Грађанско-правна конвенција о корупцији Савета Европе, односно његова Конвенција о тражењу, заплени и конфисковању прихода стечених криминалом су неки од примера конвенција које ратификују и преузимају националне институције и законодавство”.³³³

Држава би требало да обезбеди подршку политичким партијама. Државну подршку би требало ограничити на разуман ниво. Државна подршка може бити и финансијска.

Потребно је применити објективан, правичан и разуман критеријум у погледу расподеле државне подршке. Државе би требало да осигурају да било која помоћ од државе и/или грађана не омета независност политичких партија.

Члан 2. Дефиниција донације за политичке партије

Донација означава сваку свесну радњу којом се обезбеђује корист, економска или друга, политичким партијама”. „САВЕТ ЕВРОПЕ, КОМИТЕТ МИНИСТАРА – Препорука Рец (2003)4 Комитет министара земљама чланицама о заједничким правилима против корупције у финансирању политичких партија и изборних кампања”, Усвојио Комитет министара 8. априла 2003. године на 835. састанку заменика министара, стр.2-3.

³³³ Зоран Стојиљковић, Марина Матић, Милан Мариновић, Ђорђе Вуковић, *Програм обуке за судије прекршајних судова - Примена прописа у области борбе против корупције*, Правосудна Академија и УСАИД, Београд 2012., стр.12-13.

Посебно значајну улогу, као што је наведено, имају међународне и регионалне мреже. Владајуће је мишљење које је прихваћено у овом раду, да кључну улогу у региону неспорно има мрежа Група држава за борбу против корупциј. GRECO се, превасходно, бави активностима мониторинга и евалуације националних стратегија и акционих планова за борбу против корупције али се, унутар тих активности, бави и транспарентношћу деловања судства и тужилаштва, ревизијом буџета и пословања јавних предузећа и системом јавних набавки као неуралгичном тачком корупције. Оптимално нормативно уређење и контрола и надзор над финансирањем странака и изборних кампања, тј. контрола кретања новца у политици је такође једно од кључних подручја GRECO активности, које се примењују на сваку државу понаособ, која је предмет евалуације. Ако је помоћ свакој држави при изради нормативног оквира кроз привремену примену међународних прописа у овој области, први стратешки правац, други стратешки правац деловања међународних организација је помоћ у реформи и подизању капацитета већ постојећих институција, попут тужилаштва или царинске и пореске службе, односно успостављању и постављању на ноге органа четврте гране власти – заштитника грађана, ревизорске институције, антимонополских тела или оних који се баве конфликтом интереса и корупцијом.³³⁴ Свака држава дужна је да формира тело које ће бити задужено за међународну сарадњу, па тако и у овој области. У Републици Србији то је сектор за нормативне послове и међународну сарадњу у саставу Министарства правде, који је надлежан за координацију међународних антикорупцијских механизма. Он такође, функционише и као контакт за праћење спровођења међународних и регионалних антикорупцијских иницијатива, као што су евалуација коју спроводи GRECO, Програм против корупције и организованог криминала у Југоисточној Европи (РАКО) и ИМПАКТ пројекат Савета Европе, и тај сектор, односно Министарство је надлежно за припремање извештаја у вези са предузетим активностима, поводом наведених иницијатива и препорука. Важно је истаћи да

³³⁴У будућности, као важан а до сада непредузиман или слабо уочљив корак, који би по нашем мишљењу међународна заједница требало да учини, је већа антикоруптивна заштита средстава међународних инвеститора, као и контрола понашања, односно активно утицање на смањење спремности представника мултинационалних корпорација и организација да дају и примају мито, посебно од стране државних званичника. С тим у вези, међународни актери односно организације би требало више да контролишу и како се троше међународне донације, пре свега у земљама у транзицији и развоју.

се, и представници Агенције за борбу против корупције, позивају на састанке у Министарство тим поводом.

У овом делу текста, дат је кратак општи осврт на међународне документе и организације од значаја за област борбе против корупције, као и на став условљавања сарадње држава са овим институцијама. Пре свега, важно је истаћи да многе међународне организације, кроз своја документа, или кроз условљавање сарадње са државама захтевом за стварање одговарајућег институционалног оквира, настоје да се на националном, регионалном и универзалном односно међународном плану створе адекватни механизми борбе против корупције.

Уједињене нације (УН), Организација америчких држава (ОАС), Савет Европе (СЕ), Афричка унија (АУ), Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД), Светска банка, Међународни монетарни фонд (ММФ), Међународна привредна комора и друге организације до сада су донеле већи број међународних докумената међу којима су и конвенције које обавезују њихове чланице да уведу адекватне механизме борбе против корупције. У том смислу, табеларно су приказана релевантна документа ових организација³³⁵ (Табела 5.).

Финансијске институције (попут Светске банке и Међународног монетарног фонда) условљавају сарадњу држава са овим институцијама, тако што захтевају од држава да примене одговарајуће антикорупцијске мере и контролне стандарде којим би била спречена корупција. „Тако, да би једна земља могла да добије кредит Светске банке или повластице ММФ-а, неопходно је да у своје пројекте угради систем интегритета којим се састоји од читавог низа мера чији је циљ да се спречи да помоћ ових организација доспе у ланац корупције или пак да се одлуке повезане са развојним пројектима доносе на коруптиван начин”³³⁶.

³³⁵ Група аутора, „Демократско управљање у Србији: Независно контролно тело и борба против корупције – искуства Србије и земаља чланица ЕУ“, у: Европски покрет у Србији (ур.) *Радна група Демократско управљање анализе и препоруке*“, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, стр. 36

³³⁶ Група аутора, „О националном конвенту о Европској унији 2011“, у: Европски покрет у Србији (ур.) *„Радна група Демократско управљање анализе и препоруке“*“, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, стр.5-6.

Табела 5. Документи међународних организација за борбу против корупције

Релевантни документи међународних организација од значаја за борбу против корупције	
Уједињене нације	Конвенција Уједињених нација против корупције (2003.) Конвенција против транснационалног организованог криминала са допунским протоколима (2000.)
Савет Европе	Грађанскоправна Конвенција о корупцији (1999.) Кривичноправна конвенција о корупцији (1999.) Резолуција (97) 24 о руководећим принципима за борбу против корупције (1997.) Резолуција (98) 7 којом се одобрава усвајање Делимичног и проширеног Споразума о оснивању Групе држава против корупције (GRECO) (1998.) Резолуција (99) 5 којом се оснива GRECO (1999.)
Европска унија	Директива о усаглашавању поступака за доделу уговора за извођење јавних радова (1971.) Директива о координацији закона, прописа и административних одредаба у домену примене поступка ревизије код доделе уговора о јавним набавкама и јавним радовима (1989.)
Организација америчких држава	Интер-америчка Конвенција против корупције (1996.)
Афричка унија	Конвенцију о превенцији и борби против корупције (2003.)
ОЕЦД	Париска конвенција против подмићивања страних функционера јавне власти у међународним трговинским договорима (1997.)

2.4. Финансијери политичких партија

И стабилне и неконсолидоване демократије у савременим условима трпе притисак најбогатијих појединаца и група. Разлог зашто сами крупни финансијери нису и носиоци политичког живота, и тиме председници партија на власти, бар у пост-комунистичким државама (нпр. у најновијој председничкој кампањи у САД као један од кандидата се појавио познати бизнисмен и садашњи председник Доналд Трамп), лежи у чињеници да би политика требало да представља нелукративну делатност у општем интересу, што је неспојиво са приватним бизнисом. Превасходно из тог разлога се развила појава, која се у политиколошким наукама назива „клијентелизам”, када политичари постају „клијенти” односно боље речено дужници својим богатим и моћним финансијерима, партнерима из сенке. Неспорно је, да ова спрега политике и бизниса постоји у свим државама (демократским и недемократским) али је проблем у томе, што се у друштвима са неконсолидованом демократијом она под условом да је незаконита, не процесуира и санкционише правноснажном судском

пресудом. У западним демократијама није мали број финансијских скандала, управо проишавших (проистеклих) из ове спреге, али су они у неким случајевима резултовали политичком и кривичном одговорношћу њихових учесника. Политичка одговорност има као последицу губитак поверења бирача у ту странку и њено руководство, који је исказан на изборима, а кривична одговорност повлачи за собом кривичну санкцију која може у драстичном случају да буде и дугогодишња затворска казна за одговорно лице (осумњиченог). Одатле се може сматрати да је неопходно да, у друштву, егзистирају обе одговорности, као заштита од моћних приватних финансијера, који својим притисцима настоје да куп“ утицај на институције и на тај начин наруше њихову независност, која је срж владавине права и функционалне демократије.³³⁷

Да би се избегла ова зависност од новца и крупних финансијера који су његови власници, у савременим друштвима појавиле су се опречне тенденције.³³⁸ Иако су приватне донације партијама легална пракса свуда у свету, поставља се логично питање: Зашто политичке партије крију од бирача и јавности који успешни привредници их финансирају када у томе нема ничег нелегалног? Није незаконито да странке добијају донације од привредника, али јесте незаконито ако их у својим финансијским извештајима не приказују. А управо то чине, јер не приказују такве донације. „Јавна је тајна да су српски крупни бизнис и српске политичке странке у чврстом финансијском загрљају. Није, међутим, лако доказати који тајкуни финансирају које партије јер ни једни ни други неће да обелодане своје мрачне новчане везе“.³³⁹

Када се говори о финансијерима политичких странака, превасходно се

³³⁷ Губитак независности, изнутра разара институције које онда само формално опстају као стабилне, мада је ова појава више уочљива у посткомунистичким државама јер на западу мишљења смо, услед протекла времена и тиме формиране политичке културе, институције су имале времена да се стабилизују и формирају чврст политичко-правни систем. Тај систем је мање подложен спорадичним „ударима“ најбогатијих, јер у основи ради за њихове интересе и конципиран је тако да се морају поштовати „правила игре“.

³³⁸ С једне стране, постоји тенденција легализације великог присуства новца у политици, док је с друге стране, спрега новца и политике постала претња за саму демократију. То се огледа кроз различите форме финансирања политичких партија (легалне и нелегалне, новчане и неновчане), али и кроз све наглашенији утицај разних група за лобирање. Више о томе: Славиша Орловић, *Политички живот Србије између партократије и демократије*, ЈП Службени гласник, Београд 2008, стр.410-415.

³³⁹ Branka Trivić, „Stranke su poluprivatna preduzeća“, Beograd 2014., стр.4, доступно на линку: <https://www.slobodnaevropa.org/a/1613107.html>

мисли на физичка и правна лица из сфере приватног права. Важно је истаћи да ће финансијер савремених политичких странака, који ће у будућности добијати више на значају, како по обиму финансијских средстава тако и по улози коју ће у поступку контроле имати, постати држава тј. њени порески обвезници. Грађани се дефакто јављају у двострукој улози када је у питању ова материја. Као појединци, слободни су својом вољом да се појављују као финансијери политичких странака на разне начине, нпр. путем чланарине јављају се у својству чланова странке или као донатори у оквиру дозвољених лимита, и ту се исцрпљује списак онога што је у финансирању политичких странака, транспарентно, легално и неспорно. С друге стране, ако су порески обвезници, а већи део грађана то јесте (радно способних), они кроз уплату пореза у буџет државе, поново финансирају политичке партије. У овом случају, основна је разлика што овога пута својом вољом не могу да одреде које ће партије бити примаоци њихових средстава, јер се ради о јавном финансирању од стране државе чији су они грађани и порески обвезници.

Поставља се питање: Који су то могући бенефити финансијера од политичке странке? У питању су, пре свега, очување нелегално стеченог новца, куповина заштите од евентуалног прогона, увећање новца путем разних државних олакшица (увозно извозне олакшице, контингенти, дозволе, квоте, акцизе, тј. монопол било у извозу било у увозу појединих роба, а пре свега тзв. акцизних производа). „Када је у питању борба за власт, онда све што теорија може да смисли политика у праксу претвара”.³⁴⁰ Грађани Србије прескупо и предуго плаћају спрегу политике, привреде и криминала и њени су свакодневни таоци јер се у Европској унији не може приступити без прецизне листе страначких финансијера, а она се и даље крије. Овакво стање се не може превазићи снагом политичких промена подстакнутих унутар саме државе и зато је изражена неопходност да спољни чиниоци иницирају промене својим импулсима, од којих је један свакако вршење мониторинга у области финансијског пословања странака и долазак контролора из Савета Европе. С друге стране, „Подаци о донаторима странака су неопходни, иначе грађани неће знати у чијем интересу партије наступају. То је закључак извештаја Агенције за борбу против корупције за изборе у мају 2012. године. То је и начин да гласачи имају поверење у своје

³⁴⁰ Сениша Јанковић, „Финансирање политичких странака”, *Правни живот* бр. 10 (2007), стр. 867.

представнике.”³⁴¹ Међутим, у овом сегменту, сматрам да је највећа мањкавост постојећег антикоруптивног нормативног оквира, обзиром да имена великих донатора, превасходно из света бизниса, ни данас нигде званично нису објављена, тј. нетранспарентна су. „Транспарентност је значајна баш да не би дошло до незаконитих и неморалних веза између политике и било ког другог субјекта који жели да утиче на извршну власт зарад сопствених интереса. Ако странке чине срце демократије, онда је транспарентност њиховог финансирања крв која покреће то срце”.³⁴²

Поред недозвољених донација приватних финансијера, јављају се и финансијери који су у неким законодавствима недозвољени, а у неким дозвољени. У овом контексту (забрањених извора материјалне и финансијске помоћи партијама) је потребно напоменути да су у неким државама развијене демократије раднички синдикати и црквене организације легални донатори политичких партија – довољно је поменути издашне донације британских синдиката Лабуристичкој партији. Традиционално, и другде у свету раднички синдикати формирају базу за социјалистичке, комунистичке и левичарске партије. У Сједињеним Државама раднички синдикати су веома активни у оснивању тзв. Одбора за политичку акцију (Political Action Committees – PAC, енгл.) који подржавају кандидатуру политичара за разне функције. У Немачкој и Италији, на пример, црквене организације директно учествују у политици кроз партије под њиховим утицајем. Начин финансирања странака је питање које се намеће и које зато постављамо када се анализирају њихови финансијери.³⁴³

У прилог ставу да су велики донатори тајна српске политике иде и чињеница да, док је српски парламент 2011. године, расправљао о новом закону, за који је тадашња власт тврдила да ће на чистину извести све финансијере странака и сваку пару, на сајту Агенције за борбу против корупције били су

³⁴¹ И. Анојчић, „Чији новац користе политичке странке” *Политика Онлине*, објављено 1. јула 2013., доступно на <http://www.politika.rs/scc/clanak/262440/Politika/Ciji-novac-koriste-politicke-stranke>

³⁴² Ирена Радисављевић, „Медији о корупцији у Србији”, *Блиц*, 12. април 2009. доступно на http://www.transparentnost.org.rs/ts_mediji/stampa/2009/04APRIL/12042009.htm

³⁴³ Нажалост се међутим дешава, да када новинари поставе питање: Од чега живите? лидери поједине политичке партије, да он постави питање: „Ко то пита?”. Али ако се грађани већ не сматрају политичним, да ли би начин финансирања партија требало сматрати политичким питањем? Мишљења смо да би се то морало, како би се установио простор и релације у којима има смисла трагати за политиком и то не само зато да бисмо је пронашли (јер није у питању проста радозналост), већ да бисмо је као грађани водили.

објављени сумњиви извештаји партија о финансијама и донаторима у 2010. години. На основу извештаја, партије су представљене сиромашнима, што је давало аргументе ставу опозиције да ће тајкуни и даље тајно држати партије у шааци. Тако, према наведеним извештајима, прилоге веће од 6.000 динара нису имали Нова Србија, СРС, ЛСВ, ЗЗШ, док је ЛДП добио само 27.000 динара и то три пут по 9.000 динара. Према тим извештајима, „СНС је једина парламентарна странка која не добија паре из буџета јер није ни постојала када су били избори 2008. године, али живи од прилога који су лане износили 610.000 динара од фирми и 14 милиона динара од 65 појединаца”.³⁴⁴ Такође, наставља се и пракса да се истакнути партијски функционери па, у појединим случајевима, и чланови њихових породица, представљају у финансијским извештајима као највећи појединачни финансијери (донатори) партија. Тиме би се, у ствари, по мом мишљењу, на апсурдан начин потврдила вешто скривана чињеница да је у Србији бављење политиком породични посао (бизнис) а право је питање: Да ли ту онда заиста има политике? С друге стране, „Највећи донатор ДС-а, према извештају, јесу фирме заменика председника Драгана Ђиласа, као и неколико њих повезаних с предузећем „Интеркоп”. Странка Војислава Коштунице добила је лане највећи прилог од предузећа „Фарм бизнис” из Новог Сада – 245.000 динара, док су најдарежљивији појединци страначки људи Милован Милошевић са 300.000 динара и Ненад Поповић са 276.000 динара.”³⁴⁵ Ови подаци, очигледно показују колики је степен нетранспарентности био присутан у скоријој прошлости у области финансирања партија, јер је на пример опозициона СНС практично дошла на власт, са тако наведеним скромним средствима, што је nonsens сам по себи. Мала странка, као што је Либерално-демократска партија, је одличан показатељ како се финансирају партије и чиме се политичари баве, пре свега због чињенице да је у питању мала партија, која је у једном тренутку поседовала моћ која је надилазила њену величину, те је стога у своме раду била транспарентнија од било које друге партије у Србији. Председници странака, осим што врше функцију председника, не раде ништа у смислу неког професионалног занимања, па се стога с правом може поставити логично питање: Од чега живе? Њих финансирају

³⁴⁴ Јелена Спасић, „Тајкуни ће и даље тајно држати партије у шааци”, *pescanik.net*, доступно на http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/07/Tajkuni_e_i_dalje_tajno_dr_ati_partije_u_aci.pdf

³⁴⁵ *Ibid.*

нови богаташи који, на тај начин, управљају амбијентом који се само по навици може сматрати државом или друштвом, а у ствари се на тај начин ради о сублиматима, у којима је сваки вид демократије обесмишљен.

Велике партије не чине видљивим ову чињеницу. Масовност чланства и поседовање власти, који би могли бити дефинисани као моћ одлучивања преко и уз помоћ државних институција и јавних предузећа, замагљује поглед на врхове поменутих пирамида власти, па се сматра природним то што те машинерије располажу новцем. Принцип егзистирања партијских врхушки је истоветан. Сличан пример је и Народна партија, садашње председнице парламента Маје Гојковић. Та партија је, примера ради, у својим финансијским извештајима за 2010. годину приказала да је добила 990.500 динара од 126 појединаца, сваки прилог је мањи од 10.000 динара, а правних лица као донатора није било. Иако се актуелни закон, уз мање измене, примењује већ пет година, институције система и даље нису у потребној мери ојачале.³⁴⁶

Потрага политичких партија за новцем, данас представља лов на финансијере. Тајкуни и врхови политичких партија се отимају око плена који су заједнички стекли, што на површини добија изглед правне државе која на одговорност позива и предузетнике. Када се посматра ова спрега, треба имати у виду увек присутну пирамидалну структуру политичке партије. „Наиме, врхови политичких апарата нису исто што и њихова основа, па су људи с дна пирамиде слични нама, насељенима око ње, и свакако у подножју, те су у том смислу склонији навикама које и ми делимо”.³⁴⁷ Презентиране структуралне основе поставиле су врло важно питање транзиције односно поделу на њене добитнике и губитнике и указале ко представља олигархе из транзиционог периода. То је поред тајкуна из Милошевићевог режима и мала група људи која је, од отпочињања новог таласа транзиције, своје богатство стекла захваљујући блиским везама са новим властима. „При томе постоје четири групе лобија који се мешају

³⁴⁶ Ово пре свега, јер се и даље сматрамо није направио суштински продор у правцу транспарентности финансирања партија, а тиме је и остала скривена од јавности паралелна „пирамида власти”, односно није спречен утицај неформалних група на странке нити је регулисан барем у неком већем обиму сумњив однос политике и бизниса. Бивајући финансиране, политичке партије су лишене потребе за масовним чланством а грађани политике. Стога се поставља питање има ли у Србији досадашња политика икаквих додирних тачака са парламентарном демократијом?

³⁴⁷ Зоран Гајић, *Распакивање или од чега живите?*, Центар за социјална истраживања, Алтернативна културна организација – АКО, Београд 28. 2. 2011., стр. 3.

у политику: 1. финансијски, 2. енергетски, 3. производни и 4. медијски (Мијатовић, 2005:29). Тако се са доласком нове власти, када је реч о олигарсима, поновило исто што и у претходној власти, тј. они играју битну улогу.”³⁴⁸ Став изнет у раду је да гнема коегзистенције „једне поред других”, већ да оне у основи чине јединствену класу привилегованих. Ово је било и очекивано због интереса обе стране, а склапање коалиције између носилаца нове и људи из времена претходне власти одиграло се путем пореза на екстра профит. „Нова власт, представила је у јавности овај порез пре свега, као „морални” порез који ће обезбедити социјалну правду, јер ће морати да га плате они који су злоупотребили своје везе са ондашњом влашћу и обогатили се на нефер начин током деведесетих година (Мијатовић, 2005: 28)”.³⁴⁹ У овом раду поставља као веома интересантно и питање: Да ли су изабрани представници „народа” истовремено и најмоћнији доносиоци политичких одлука, обзиром на означену улогу моћних финансијера политичких партија? Може се закључити да је, на друштвеној сцени, моћ финансијских лобија насупрот моћи бирача јер су те две моћи, по природи ствари, усмерене у супротним правцима. Задатак политичара, превасходно би био да балансирају између њих али у већој мери на страни грађана. У неконсолидованим демократијама постоји још већи проблем и опасност од оних који имају знатну моћ и утицај, односно „власт без избора и одговорности”. То су тзв. резервни домени, односно, делови служби државне безбедности и поједини олигарси (тајкуни), што представља и један од критеријума за утврђивање да ли је нека нова демократија консолидована, који успостављају поједини страни аутори, као што су: Линц и Степан, Семјуел Хантингтон, Андреас Шедлер, и Лари Дајмонд а од домаћих Стојиљковић и Орловић. Овај критеријум се своди на питање: Како грађани знају да су изабрани представници и заиста најважнији доносиоци

³⁴⁸ Зоран Стојиљковић, “Социјални расцепи и поље политике“, у: Чедомир Чупић (ур.), *Партије и избори у Србији - 20 година*, Фридрих Еберт Штифтунг, Факултет политичких наука-Центар за демократију, Београд 2011, стр. 88.

³⁴⁹ *Ibid.*

политичких одлука и да не постоје резервни домени војске, полиције или неинституционализоване олигархијске моћи.³⁵⁰

2.5. Последице и резултати борбе против политичке корупције и прања новца

Већ је констатовано, да је корупција у Србији системске природе. подразумева да је она толико уобичајена и раширена да постаје начин живота, односно да је учвршћена коруптивни образац деловања и понашања у задовољавању потреба и интереса грађана. Према извештају Уједињених нација из 2011. године, грађани Србије сматрају да је корупција велики проблем и по значају рангирају је одмах после незапослености и сиромаштва, односно ниског животног стандарда. У последњој деценији, а нарочито од 2012. године, свест о присутности корупције и њеној штетности у Србији је порасла и борба против корупције је постала приоритет у политичкој агенди земље, односно питање од прворазредног политичког значаја. И српске владе пре 2012. године, су се обавезивале на борбу против корупције, па се може констатовати да су најважнији кораци за решавање овог проблема већ предузети (барем нормативно). „Демократија, велика државна потрошња и популизам политичара су одлично окружење за корупцију. Политичари јавно осуђују корупцију, али се у реалном свету снажно ослањају на њу, јер им је врло корисна, ако остане неоткривена.”³⁵¹

Корупција је изазов свима. Нема државе у којој она не постоји и стога не сме бити земље која се против ње не бори што значи да не сме бити актуелне владе која јој попушта. Упоредна искуства су показала да је за успех у борби против корупције потребно онолико времена колико се корумпирана власт њоме служила. Корупција се никада не може до краја искоренити, „И када се борба против ње у једном друштву и држави оконча, потребно је корупцију стално

³⁵⁰У том смислу, поједини аутори (Семјуел Хантингтон) упозоравају на појаву, да политичке вође могу да буду изабране демократским средствима а да и поред тога, не поседују стварну власт. До тога може доћи, јер они могу бити продужена рука или марионете неке друге групе која је у „сенци”. Основна полуга којом ти људи из „сенке”, управљају људима који су истакнути на политичкој позорници може и јесте једино новац, односно управо начини финансирања њихових политичких партија. Ово нас, логички доводи до става, да уколико најмоћнији колективни доносиоци одлука нису изабрани на изборима, успостављени политички систем самим тим није демократски.

³⁵¹ Адела Петровић, „Корупција у јавној управи”, семинарски рад на Факултету за европске правно-политиколошке студије, Нови Сад 2013, стр.4.

надирати и контролисати”.³⁵² За успешност борбе против корупције требало би образовати покрет против корупције на глобалном нивоу. То захтева превазилажење друштвених, политичких, привредних (господарских) и културних граница. Оваква идеја је већ реализована од стране неких организација цивилног друштва на глобалном нивоу као што је нпр. Transparency International. Transparency International је невладина организација посвећена повећању одговорности сваке владе појединачно и сузбијању међународне и националне корупције. То је једина глобална, непрофитна и политички неутрална организација, чије је деловање усмерено на смањење корупције. У погледу борбе против корупције, у политичкој науци су присутни различити ставови око питања: Да ли одређени системи власти, односно њихово успостављање доприносе њеном смањењу или повећању, односно с њом у вези, организованом криминалитету. „Истраживања која су у вези с тим вршена показују да демократија смањује корупцију уопште, па самим тим и политичку корупцију, али да до тога долази поступно...Поједине анализе показују да је парламентаризам праћен нижим нивоом корупције, док се јаки председнички систем показује као корумпиранији.”³⁵³ Евидентно, демократија доприноси конкуренцији међу политичарима што може бити антикорупциони чинилац. Оно што је једна од посебности корупције, је њена распрострањеност у свим државама света, па је врло тешко са сигурношћу доносити оцене (судити) о нивоу корупције у датој држави, и упоређивати га са нивоом корупције у другим државама и због тога што се ради о посебно комплексној и флуидној материји. Без те универзалне оцене, борба против корупције била би на нивоу сваке државе појединачно врло различита, пре свега у погледу њене делотворности. Уочивши наведени проблем и покушавши да га превазиђе, организација Transparency International је формирала универзални мерни инструмент којим се утврђује степен корупције, Индекс перцепције корупције - ИПК (Corruption Perception Index – CPI). „Упоредјујући ниво корупције и ниво демократије – заснован на подацима Freedom House-а, уочава се негативна веза између две варијабле: државе са вишом корупцијом на

³⁵² Чедомир Чупић, *Речник корупције(Корупција)*, Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ), Београд 2014, стр.10.

³⁵³ Горан П. Илић, „Политичка корупција *versus* Владавина права”, *Српска политичка мисао*, бр. 4 (2013), стр. 17.

нижем су степену демократског развоја и обрнуто. Додуше, статистичка корелација није висока (Fjeldstad et al. 2000., CMI and NUPI, Bergen and Oslo, 58)³⁵⁴. ИПК се формира за сваку земљу на основу намерног узорка који чине међународни и домаћи специјалисти за финансијска улагања, бизнисмени и стручњаци за ризик и у просеку најмање три емпиријска истраживања на њему.

За успешну борбу против корупције показало се да је нужно у погледу временског оквира осмислити три стратегије: дугорочну (која би трајала онолико колико се корупција на организован начин ширила), средњорочну (којом би корупција била заустављена и сведена на најмању могућу меру у оквиру власти) и краткорочну (која би трајала најмање две године и која би требало да најпре покаже прве позитивне резултате). „Циљ дугорочне стратегије је смањење корупције на ниво најразвијенијих демократских држава света (између три и пет процената). Средњорочном стратегијом корупција се своди на процентуално до 10%. Смањење корупције на тај ниво значи прочишћавање корупције у власти. Најбитнија и најважнија у борби против корупције јесте краткорочна стратегија...”³⁵⁵ Борба против корупције требало би да се заснива и на одређеној стратегији борбе против корупције, коју усвоје саме политичке партије, учесници изборног процеса. До сада то није урадила, колико је познато, ни једна политичка партија у Србији, сем декларативно.

Као факторе који ометају антикорупцијске активности у спроведеним истраживањима, партијски функционери на структурном (системском) нивоу наводе лошу економску ситуацију која укључује низак ниво привредне развијености и монополска некажњива понашања, велики степен незапослености и сиву економију, одсуство владавине права које се огледа у неуспелој реформи правосуђа и ниском интегритету (правосудних) институција, као и вредносни систем који функционализује и легитимизује коруптивно понашање. На унутрашњем нивоу, односно чиниоци ометања на антикоруптивном нивоу за наше испитанике су недовољно квалитетан рад антикорупцијских институција које су тек на почетку свог рада (што је донекле и оправдано), политика

³⁵⁴ Владимир Гоати, *Кључни проблеми Србије у борби против корупције*, Ниш-Протекта, Ниш 2012, стр.1.

³⁵⁵ Чедомир Чупић, *Речник корупције (Корупција)*, Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ), Београд 2014, стр.11.

(не)кажњивости уопштено па и у делу коруптивних дела као и одсуство потребне сарадње на нивоу антикорупцијске заједнице. У том смислу додајем да још увек није успостављена јединствена база података на нивоу свих антикоруптивних органа, што би свакако умногоме олакшало њихов рад и повећало његову ефикасност. „Учесници истраживања сматрају да је за успешну борбу против корупције потребна: политичка воља, нулта толеранција корупције, јачање надлежних институција за борбу против корупције, изградња система и унапређење сарадње антикорупцијских тела, унапређење капацитета тела за борбу против корупције и већа спремност грађана да се боре против корупције”.³⁵⁶

Оно што је добро је чињеница да је борба против корупције, била „ударна песница” политичке реторике и призма кроз коју су посматране готово све активности Владе у периоду од 2012. до 2016. године. Она је била и тема која је, без сумње, утицала на изборни резултат Српске напредне странке на изборима 2014. године, јер је претежан део кампање СНС био посвећен тражењу подршке од грађана за наставак политике нулте толеранције на корупцију. Ипак, борба против корупције била је мање заступљена у последњој изборној кампањи него што је то био случај пре четири године (однос је 6% према 17% од укупног броја предизборних порука). У Србији се „говори“ о корупцији која се не пројектује на странке, за шта је најбољи пример Сингапура као државе која се, најефикасније у свету бори против системске корупције.³⁵⁷ Партије као извор корупције су врло важно питање, као и питање: Да ли странке троше више новца ван изборних активности а ако је тако, поставља се питање на које потребе? У том смислу, политичке партије морају да постану активни борци против политичке корупције, који ће превасходно развити механизме за њено интерно сузбијање. С тим у вези, уочљиво је да партијски функционери нису исказали свест да корупција може бити (а најчешће и јесте), чин који се одвија унутар странке, пре свега тако да није дефинисан сукоб интереса који се најчешће јавља при избору органа странке, да нису дефинисане процедуре предлагања, усвајања и спровођења одлука странке,

³⁵⁶ Зоран Гавриловић, Јелена Милуновић, Павле Димитријевић, Снежана Ђапић, *Борба против корупције у Србији Алтернативни извештај*, Биро за друштвена истраживања - БИРОДИ, Београд 2013, стр. 46.

³⁵⁷ Основ успеха је његов (Ли Куан Ју, бивши премијер) став да без смањивања потенцијала за испољавање свих системских девијација на нивоу политичке странке, све друге мере су врло ограниченог рока трајања. Детаљније у: Драгомир Анђелковић, „О цензусу и политичкој корупцији”, *Магазин Видовдан*, број од 24-ог јуна 2013., стр.3.

да не постоје механизми за оцену рада државних функционера који су предложени од стране политичких странака, да је у пракси присутан, недовољно транспарентан, рад страначких органа како оних на републичком тако и оних на локалном нивоу, и да не постоји систем јавних набавки на нивоу политичких странака. Ако је нешто од наведеног у актима странке (статутом пре свега) и дефинисано, оно се често не спроводи управо због постојања и активног деловања наведених неформалиних центара моћи у самој странци.³⁵⁸

За успешност борбе против политичке корупције партијски функционери често истичу, да би она била ефикасна само ако би се успоставио консензус или договор/пакт међу странкама. Додатни мотив, односно „притисак” на одлуку да се политичке партије одреде за унутарстраначку борбу против корупције, било би свакако њихово уверење да ће то наградити бирачи. У прилог овоме говоре и налази да политичке странке, као главне начине борбе против корупције на нивоу странке, виде притисак чланства и симпатизера, цивилног друштва и медија, као и формирање одбора унутар странке који би контролисао страначке финансије. У наведеним истраживањима, управо је посебна пажња посвећена присуству и његовом обиму у погледу интегритета политичких странака, односно спољним манифестацијама преко којих се испољава: транспарентност, одговорност, поштовање законитости, лични интегритет чланова странке, дискреционо поступање и борба против корупције. „Просечно узевши, $\frac{3}{4}$ учесника истраживања изјавило је да њихове политичке странке имају процедуре које су у функцији институционалног интегритета. (Табела 6.³⁵⁹)

³⁵⁸ Главни фактори који доприносе не само опстанку већ и јачању наведених „центара”, а који су кључни за опстанак корупције у политичким партијама, на системском нивоу су пре свега су: још увек „недоречен” Закон о финансирању политичких активности који не онемогућава у довољној мери, нелегалан уплив (новчаних) средстава за функционисање политичких странака (питања кредита, позајмица итд), посебно у изборном периоду, затим спрега између политичких странака, односно политичара и представника крупног капитала, нетранспарентно финансирање политичких партија, непостојање програмске доследности, лажна солидарност унутар странака, међупартијски договори између политичара из странака различитих идеолошких позиција и чињеница да је политика постала одскочна даска за приватне бизнисе.

³⁵⁹ Зоран Гавриловић, Јелена Милуновић, Павле Димитријевић, Снежана Ђапић, *Борба против корупције у Србији Алтернативни извештај*, Биро за друштвена истраживања - БИРОДИ, Београд 2013, стр.53.

Табела 6. Спољна манифестација политичких странака

Финансијска транспарентност	77,8
Транспарентност доношења одлука на нивоу странке	88,9
Оцењивања рада чланова странке	66,7
Оцењивање рада руководства странке	66,7
Оцењивање јавних функционера из ваше странке	66,7
Позивање на одговорност јавних функционера из ваше странке	77,8
Критеријуми на основу којих се врши избор на јавне функције	77,8
Спречавање сукоба интереса на нивоу странке	100
Непотизам у странци	77,8
Интегритет нових чланова странке	77,8
Интегритет чланова странке	88,9
Интегритет чланова странке које именујете на јавне функције	88,9
Регулисање дискреционих овлашћења на нивоу странке	88,9
Санкционисање непоштовања процедуре на нивоу странке	77,8
Санкционисање непоштовања законских обавеза функционера-чланова странке (нпр. Закон о Агенцији за борбу против корупције у делу сукоба интереса, пријаве поклона...)	77,8
Интегритет донатора	66,7
Едукација о борби против корупције	55,6
Кодекс или неки други документ којим се регулише спречавање корупције	55,6
Заштита чланова странке који укажу на случај корупције у странци	77,8

Из приказане табеле произлази да је, у Србији, едукација о борби против корупције, уз непостојање етичког кодекса, најслабија тачка интегритета политичких странака. Такође, као слаба тачка интегритета политичких партија издваја се и одсуство сваке праксе и процедуре којима би се објективно оцењивао рад државних функционера, наименованих испред странака. Исти ниво мањка страначког интегритета констатује се и у делу верификације интегритета донатора политичких странака. Сем тога, као посебно битно, много пута до сада се показало колико времена и новца кошта, када се занемарују и непримењују упозорења и мере из домаћих стручних кругова који указују шта би требало урадити у борби против корупције, док све то исто не буде поновљено и постављено као императив из Брисела. „Имајући у виду све што је речено у

најбољем интересу Србије би било да и влада и медији следећи извештај ЕК не дочекају пребројавајући да ли у њему има више „плусева” или „минуса”, већ са одговором на питање због чега није још увек решено, макар оно што се у извештајима понавља годинама”.³⁶⁰ Управо у наведеноме, виде се и неки од највећих бенефита евентуалном прикључивању Србије ЕУ у будућности, у својству пуноправног члана што би допринело смањивању владавине партија, односно „партиодеспотије”, како је Гоати назвао тај систем.

У том смислу, израђен је нацрт закона о организацији надлежности државних органа у борби против организованог криминала. Предложено је да се у оквиру виших тужилаштава у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу формирају посебна одељења с тужиоцима специјализованим за финансијски криминал и корупцију. Они ће моћи да формирају „ударне групе” у којима ће бити полицајци, порезници, цариници и други. Сваки од тужилаца имаће на располагању најмање једног финансијског форензичара, био је став министарства правде. Такође, поставља се питање: Шта ће, у том погледу, донети Закон о пореклу имовине? „Тај закон је део стратегије финансијских истрага. Циљ није лов на вештице, већ да они који имају имовину плаћају порез. Колико ће се ићи уназад и да ли ће бити одузимана спорна имовина, морају да одговоре стручњаци. У наредне две недеље биће урађен концепт закона”.³⁶¹ У погледу изнете потребе „побољшања” ефикасности наведене борбе, као и њене додатне „нормираности”, Влада Србије је донела Одлуку о оснивању Координационог тела за примену Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године. Уочљива је намера владе, да она преузме све надлежности у наведеној борби. Уколико ово и није била намера, наведену одлуку Владе треба прецизирати, тако да се јасно и недвосмислено односи на координацију у оквиру извршне власти, која је несумњиво потребна.³⁶²

³⁶⁰ „Саопштење за јавност – Поновљене препоруке и непоменути проблеми (Целовитије о оцени борбе против корупције у извештају Европске комисије за 2014), *Транспарентност Србија*, 10. октобар 2014.

³⁶¹ Никола Селаковић, „Корупцију ће сузбијати ударне групе тужилаца“, *Bliconline*, 6. август 2015.

³⁶² Тренутно, у Србији делују у овом погледу првенствено надлежни државни органи а скоро да институционално није предвиђено и учешће других актера (организација цивилног друштва, међународних невладиних тела и др.). Тако је, тужилаштво за организовани криминал надлежно за поступање у случајевима корупције у које су укључени поједини јавни функционери. У

У свим полицијским управама на подручју Републике Србије постоје Одсеци за сузбијање корупције. За борбу против корупције унутар саме полиције надлежан је Сектор унутрашње контроле МУП-а који је директно потчињен министру (а не директору полиције). Постоје, међутим, и одвојено Одељење за контролу законитости у раду у Управи полиције, Одељење за безбедност и законитост у Команди жандармерије и Одељење за контролу законитости у раду у Полицијској управи за град Београд, а у 27 регионалних полицијских управа постоје особе које су укључене у контролу законитости рада полиције. Стварни донети свих наведених органа, реално су предочени у извештају који је приказ истраживања о корупцији у Србији, који је финансирала Амбасада Холандије у Београду (пројекат је њихов други покушај да се расветли природа корупције у Србији и начини на које се органи власти боре са овим проблемом). „Истраживање ТНС-УНДП из 2010. године је најдетаљније у перцепцији институција у Србији. Након узимања просечних вредности из три рунде испитивања спроведене током 12 месеци, добијају резултати приказани Табелом 7. Од десет водећих институција са најгорим рејтингом пола су институције за примену закона (Rechtsstaat), почев од политичких партија до органа за спровођење закона.

Министарству унутрашњих послова, у оквиру Управе криминалистичке полиције у Служби за борбу против организованог криминала, налази се Одељење за сузбијање финансијског криминала, у оквиру којег постоји специјализовани Одсек за сузбијање корупције.

Табела 7. Сектори захваћени корупцијом

У којој мери сматрате да су следећи сектори у вашој земљи захваћени корупцијом?	
Сектори	%
Политичке странке	76,7
Здравство	73,6
Судије	69,3
Тужиоци	66,0
Адвокати	67,0
Царина	65,7
Управа	63,3
Скупштина / законодавство	63,3
Полиција	62,3
Медији	51,6
Градска управа	54,7
Просвета	51,0
Привреда / приватни сектор	48,3
Међународна помоћ и донације	50,3
Пореска управа	49,0
Просечно, друге институције	35,2

Таква репутација има озбиљне негативне последице чак и ако не одражава стварни степен корупције. Она не утиче само на генерални став грађана према овим институцијама. У борби против корупције, она утиче на спремност да се корупција пријави органима власи због осећања несигурности, ако не и

неповерења”.³⁶³ Уз помоћ и подршку домаћих и иностраних партнерских институција и организација, укључујући Правосудну академију, Мисију ОЕБС-а у Србији, Амбасаду САД, Савет Европе, ГИЗ и других, вршена је обука и стручно усавршавање специјализованих заменика јавног тужиоца, уз развијање тимског приступа и унапређење координације са другим државним органима надлежним за борбу против корупције. „Такође, у циљу промовисања тимског рада на састанцима са Апелационим, Вишим и Основним јавним тужиоцима иницира се формирање радних тимова састављених од представника полиције, финансијске полиције и тужилаштва када су у питању кривична дела корупције укључујући и кривична дела привредног криминала која су повезана са корупцијом”.³⁶⁴ Планови интегритета такође, као што смо навели, представљају средство (оруђе) за борбу против корупције али и превентивну антикорупцијску меру. Њих изграђује свака институција појединачно, као резултат сопствене процене, колики је степен њене изложености у раду у односу на ризике корупције. „Јачање интегритета институције доводи до смањења ризика да се јавна овлашћења обављају супротно сврси због којих су успостављена, што доприноси побољшању квалитета рада институције, а тиме и повећању поверења јавности у њихов рад”.³⁶⁵ Корупција се најбоље и најефикасније спречава када постаје скупља за коруптора од „онога” (најчешће интереса) што њоме прибавља.

³⁶³ Petrus C.van Duynе, Ellena Stocco, Jelena Dimitrijević, *Politika борбе против корупције у Србији, Sažetak izveštaja, Od crne kutije ka transparentnoj javnoj politici*, Tilburg University, Beograd 2012, str. 17- 18.

³⁶⁴ „Одељење за борбу против корупције” РЈТ, доступно на [http:// www.rjt.gov.rs/](http://www.rjt.gov.rs/)

³⁶⁵ Зоран Стојиљковић, Марина Матић, Милан Мариновић, Ђорђе Вуковић, *Програм обуке за судије прекршајних судова - Примена прописа у области борбе против корупције*, Правосудна Академија и УСАИД, Београд 2012.стр. 18.

Четврти део

**КОНТРОЛА И ЈАВНИ НАДЗОР
ФИНАНСИРАЊА ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА И
САНКЦИЈЕ**

Став који је преовладао, у пракси већине демократских земаља, је да се комбинују приватни и јавни извори финансирања јер се, на тај начин, компензују уочени недостаци код оба система. Такође, већина решења у упоредним законодавствима усваја одговарајућа ограничења у погледу прикупљених средстава од стране партија, која су у складу са датим околностима сваке појединачне државе. Та ограничења (лимити), првенствено се односе на питања извора средстава, односно њиховог порекла, затим структуре односно удела појединих извора финансирања у укупној суми, на намену тј. сврху коришћења тих средстава што је изузетно значајно и коначно питање висине укупне суме која се у те сврхе може прибавити од стране партија. Финансирање из оба извора и наведена законска решења, да би била применљива и делотворна у пракси, изискују пре свега одговарајућу контролу и надзор над приходима и расходима партија. Основна претпоставка за ову функцију је транспарентност што, поред осталог, подразумева и периодичну обавезу регистровања и јавног обавештавања о партијским приходима и расходима – стању партијског буџета. Надзор и контрола финансирања политичких странака је област у којој јединствени међународни стандарди још увек нису развијени. У стандардима Савета Европе се, у ту сврху, препоручује да надзор над применом правила о финансирању буде независан. Управо у Србији је одсуство, како делотворног, тако и независног надзора, било главни разлог због којег Закон о финансирању политичких странака из 2003. године није донео жељене помаке у борби против корупције. Иако је од самог почетка рада политичке партије, веома битно питање порекла њених финансијских средстава (финансија), управо се, пред изборе, највише врши акумулација нелегалних средстава и на основу њих постизборна комбинаторика. Контрола и надзор финансија имају првенствено улогу да ограниче, ако не и у потпуности спрече, предизборну продају крупним донаторима, односно уплив великих количина новца сумњивог порекла а онда и накнадну, постизборну корупцију. Систем антикорупционих закона, међу којима један од основних представља Закон о финансирању странака треба првенствено схватити као брану подривању и поткопавању демократских вредности и процедура. Суштина целог система је управо у томе да бирачи морају знати ко и колико новца даје њиховим политичким заступницима, односно у којој мери постоје и одакле долазе претње

њиховој самосталности и аутономији одлучивања, што се најчешће може сазнати само уколико се бар приближно знају токови новца који је у оптицају око партија. Имајући у виду да решења из актуелног Закона могу да буду унапређена, како у вези са надзором, тако и у вези са питањима која тренутно нису довољно регулисана (коришћење зајмова у кампањи, активности ентитета који су повезани са странкама тзв. „трећих лица” и др.), требало би учинити напор да Србија добије нов закон чији недостаци неће служити као изговор.

1. ИСКУСТВА ВЕЗАНА ЗА КОНТРОЛУ И НАДЗОР

Потреба за контролом и надзором, произилази из основне контрадикторности политике да је она лукративна а не нелукративна делатност. Зато се финансијери и уопште финансије партија крију и сматрају као нешто недолично, иако је сваком просечном грађанину јасно да је политика најкрупнији и најисплативији бизнис оне ко у њу улаже и успе. С обзиром на околност да у Србији практично до скоро није било контроле финансијског пословања политичких партија а имајући у виду широки спектар механизма заобилажења закона, које су партије у међувремену усавршиле, неопходно је инсистирати управо на контроли и надзору, како од стране саме државе, тако и организација цивилног друштва и едуковане јавности, с циљем да се финансије странака по могућству учине што више јавним и транспарентним. Моћ новца као и потреба за новцем, условљавају у политици непрекидан процес узајамне размене услуга и куповине утицаја, што је основни разлог да се, упркос побољшању законске регулативе, непрекидно развијају бројне нове технике ванзаконског финансирања странака и кандидата. „Плаћање у готовом, „на руке” или преко „својих” НВО, претварање прилога у фиктивне пословне аранжмане и кредите, исплате ауторских хонорара за измишљене услуге, односно успостављање рачуна за фиктивне консултантске услуге банкама и привредним предузећима само су неки од примера манипулативних техника нелегалног пуњења партијских буџета”.³⁶⁶

Нарочито је важно, да се у процес контроле укључе и партијски органи који би по закону били обавезни да врше тзв. унутрашњу (интерну) финансијску контролу страначких прилога (финансија). Странке би за ту контролу, поред

³⁶⁶ Зоран Стојиљковић, *Партијски систем Србије*, ЈП Службени гласник, Београд 2006, стр.101.

непосредног вршења, могле ангажовати, за сопствене потребе, и ревизорске куће (агенције) које постоје на слободном тржишту. Те агенције би могле да дају интерне ревизијске извештаје о финансијском пословању странака. Прописи у Србији су и пре најновијег закона о финансирању политичких активности, предвиђали обавезу успостављања интерне финансијске контроле унутар партија али, до најновијег сета антикорупцијских закона, нису постојали посебни механизми надзора испуњавања ове обавезе, што је практично значило да се она није ни спроводила. Исто је било и са обавезом подношења годишњег ревизијског извештаја о финансијском пословању, јер је та обавеза била по ранијим прописима нејасно формулисана (Закон о финансирању политичких партија). У постојећем закону та обавеза постоји, мада је било отпора око потребе за њом јер се сматрало да је она доста скупа, односно обављање ревизије финансијског пословања захтева експертско ангажовање, што није јефтино, а поред тога извештаји о финансијском пословању странака треба да буду предмет ревизије независног државног органа (ДРИ).

Сазнања из компаративне праксе земаља стабилне демократије, указују да је неопходно да тело које врши надзор и контролу финансирања има увид у целокупну документацију странке, као и могућност да, када год посумња у веродостојност појединих финансијских извештаја, пошаље своје ревизоре у дату странку. То подразумева и могућност да овај орган може да санкционише странку која је прекршила закон, не само новчано, него и ускраћивањем даљег финансирања а, у екстремним случајевима, и искључивањем из изборне трке. У латонском закону, примера ради, предвиђено је, у случају континуираног и алармантног кршења законских одредаба, и укидање странке. У тој земљи, питање транспарентности финансија странака, решено је тако што су оне обавезне да своје извештаје и рачуне публикују и објављују на интернету, при чему су ове одредбе закона стриктне и за њихово непоштовање предвиђене су строге казне. „Поред тога, од странака се очекује да објаве за сваког донатора: име и презиме, идентификациони број, висину те донације и тотал. Споразуми са рекламним агенцијама, медијима или ПР агенцијама, као и информација о пријему донације

мора бити прослеђена најкасније 10 дана по њеном пријему.”³⁶⁷ Из тог разлога је неопходно, за ефикасан рад наших контролних тела и сужавања простора за злоупотребе, узети у обзир искуства и решења из упоредне праксе и законодавства. Ма колико се идеја о потреби независног надзора над финансирањем партија и изборних кампања, чинила најбољим решењем, како из начелних разлога, тако и из искустава које су друге државе па и Србија до сада имала на том пољу, то не значи да је она прихваћена у свим деловима света. „Наиме, према најсвеобухватнијем истраживању ове врсте, које је спроведено пре седам година (http://www.idea.int/publication/funding_partners/index.clim), од 111 држава са свих континената које су биле обухваћене узорком у седамдесет и једној (64%) постојала је регулатива о финансирању политичких странака, а у њих 40 (36%) није. За спровођење те регулативе или надзор над њеним спровођењем старале су се следеће врсте органа: орган који је задужен за спровођење избора (у 63% држава које су имале уређено финансирање партија), регулаторно тело које је основано са овом сврхом (13% држава), неки орган извршне власти (28% држава), док се у 27% држава овим питањима бавило и неко друго тело.”³⁶⁸ Збирно, проценти су већи од 100%, зато што су у појединим државама ова питања у надлежности више органа. Као неко друго тело се у упоредној пракси појављују институције за ревизију, али и савезни или ревизорски суд као и парламент, председник скупштине, пореска управа, комисија омбудсмана, уставни суд, банке, регистар донација, итд. Када је реч о контроли и надзору, над применом прописаних правила у Србији, посебно је забрињавајућа, да све време од усвајања претходног Закона, над финансирањем политичких странака није практично, вршена готово никаква контрола све до усвајања новог закона (2011.). Радне групе за измене ранијег или усвајање новог закона, осниване су у овом периоду у три министарства, а на власти су била четири састава Владе који су толерисали овакво стање. „Ни народни посланици у Народној скупштини Републике Србије у три мандата нису нашли за сходно да иницирају решавање овог проблема, иако се ради о проблему који је међу највећим генераторима

³⁶⁷ Зоран Стојиљковић „Новац и политика – изазови и шансе антикоруптивне стратегије”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр.65.

³⁶⁸ Немања Ненадић, *Финансирање политичких партија: контрола и надзор*, Транспарентност Србија, Београд 2011, стр. 1- 2.

корупције у савременим државама, па тако и у Србији”.³⁶⁹ О стању у погледу контроле и надзора (и не само њима), пре 2003. године, обзиром да тадашњи законодавни оквир није био на европском нивоу, изнео сам став у раду да неће бити анализиран.³⁷⁰

Да би се нешто истински променило у наведеном погледу у Србији, неопходно је увести финансијску контролу од дана расписивања избора. Тако би било утврђено коликом сумом новца, у том тренутку, располажу странке, а на тај начин би се, на крају изборног периода, лакше установило колико је која странка добила и потрошила средстава. У погледу досадашњих искустава, везаних за контролу и надзор, парламент у Србији до скоро није ни дискутовао о извештајима ревизора и независних тела, а није пратио ни спровођење препорука датих од стране тих тела. Ова појава је уочена и у последњој (од укупно две) Националној стратегији за борбу против корупције, у којој се наводи да је „неопходно уредити поступак надзора над спровођењем закључака које је Народна скупштина донела, уз могућност предузимања мера у случају да закључци нису спроведени без оправданих разлога”. Да би се тачно утврдило колико је систем финансирања кампање имун на корупцију, послужило нам је ЦРИНИС истраживање, које је осмислила ТИ. У Србији резултати тог истраживања могу се свести на слоган: закон да, санкције не. Општи закључци истраживања, са избора у мају 2012. године, показују да је нов законски оквир донео побољшања у пракси, услед повећања буџетских издвајања, као и најављене повећане контроле партијских извештаја, од стране Агенције и организација цивилног друштва. Све је то утицало да партије пријаве веће износе прихода и трошкова кампања него икада до тада. „На пример, укупно пријављени трошкови за парламентарне изборе у мају 2012. године износили су 1,9 милијарди динара, а за изборну кампању у јануару 2007. године износили су 730 милиона

³⁶⁹ Миодраг Милосављевић, „Финансирање политичких странака – у сусрет новом закону”, *Фонд за отворено друштво*, Србија 2010, стр.1.

³⁷⁰ У вези са контролом и надзором у упоредној пракси, а у погледу јавности примљених прилога, нормативна регулатива је предвиђала обавезе у 53% земаља. У само 14% таква обавеза је била предвиђена за даваоце прилога, а у 52% за примаоце. У већини случајева, та се обавеза односила на све примљене прилога а у мањем броју на прилоге преко одређеног износа. Упоређујући упоредна законодавства, можемо такође закључити да су за спорове о легалности извора или прекорачењу висине прилога надлежни редовни судови (Велика Британија) или посебне изборне комисије и администрација, попут Федералне изборне комисије САД.

динара, док се обим кампање није пуно разликовао.”³⁷¹ Законом о финансирању политичких активности такође није утврђена обавеза да се финансијски подаци о кампањи представе док кампања траје, већ тек месец дана по окончању. Тако ни на изборима 2012. и 2014. године, партије нису учиниле ништа током кампање, како би представиле своје изворе финансирања и структуру расхода. Ни сами донатори то нису учинили.

Као један од проблема у раду Агенције у наведеном погледу, наводи се и њен недовољни капацитет. Резултати наведених истраживању указују да је то, делом, проузроковано и грешком саме Агенције, јер је било случајева да није захтевала сва буџетска средства која су јој била опредељена за посао контроле. „Агенција је за контролу затражила само 43 милиона динара што је око 390.000 евра, иако је била овлашћена да добије десет пута већи износ. Тако су добијена средства коришћена само за прикупљање података током кампање, али не и за даљу контролу и проверу података”.³⁷² Можда је и наведени пропуст један од узрока да је Агенција, тек крајем маја 2013. године, представила коначне резултате свога рада а у погледу избора из 2012. године. „Агенција за борбу против корупције на конференцији одржаној 31. маја 2013. године, представила је Први извештај о контроли трошкова политичких субјеката – изборне кампање након избора одржаних 2012. године (приказан у Табели 8.).“³⁷³

³⁷¹ Ивана Милановић Храшовец, Немања Ненадић „Сива зона политике”, *Време*, бр.1179 (2013), стр. 2.

³⁷² *Ibid.*, 4

³⁷³ Сајт Агенције за борбу против корупције, „Финансирање политичких субјеката“, Београд 2014., доступно на <http://www.acas.rs/finansiranje-politickih-subjekata/>

Табела 8. Извештај о контроли трошкова политичких субјеката

Први извештај о контроли трошкова политичких субјеката - изборне кампање након избора одржаваних 2012. године	The first report on oversight of political entities 2012 election campaign cost
Прилог 1: Приказ изборних листа према местима за које изврштаји нису достављени до 24.априла 2013. године	Annex 1: Overview of lists of candidates by locales for which the reports were not submitted by 24.april.2013.
Прилог 2: Приказ највећих у најмањих прилога физичких и правних лица по посматраним нивоима избора	Annex 2: Overview of the highest and lowest donations made by natural persons and leagal entities listed by electoral levels
Прилог 3: Приказ неновчаних прилога физичких и правних лица исказаних по посматраним нивоима избора са назнаком врсте неновчаних прилога	Annex 3: Overview of non-financial contributions made by natural and legal persons, listed by electoral level with an indication of nonfinancial contribution type
Прилог 4: Приказ неизмирених обавеза политилкиц субјеката до дана подношења извештаја агенцији	Annex 4: Review of political entities dues not satisfied by the day of filing of the agency's report
Прилог 5: Приказ списка правних лица који су дали прилоге политичким субјектима, а истовремено су имали дуговања по основу јавних прихода	Annex 5: List of legal entities with debts not settled on the day of report submission

И на изборима 2014. године, управо због наведених пропуста, постојали су разлози за мониторинг НВО, који је делимично спроведен због ограничених ресурса и због чињенице да су, овом приликом, одржани са парламентарним и избори за одборнике у скупштини главног града. У фокусу пажње Transparency Србија, биле су активности учесника кампање у Београду. У сегменту јавне контроле влада одређен однос међузависности јер, жели ли политичка странка да користи буџетску донацију, мора да буде спремна да своје финансијско пословање подвргне контроли државних тела. При том пакет контролних овлашћења државних тела или јавних агенција може се оснажити на различите начине.³⁷⁴ Важно је истаћи да су, политички субјекти који имају своје представнике у законодавним телима и регистроване политичке странке, били дужни да Агенцији доставе, осим података који се односе на редован рад у ГФИ и извештају о прилозима и имовини за 2012. годину, и податке садржане у

³⁷⁴ Пракса у Србији у овом смислу започела је тек изборима на свим нивоима власти организованим 2012. године. Они су представљали тест применљивости нових законских решења односно меру у којој се токови новца у политици у Србији, могу реално ставити под контролу.

извештајима о трошковима изборних кампања.³⁷⁵ Показатељ колико је нестабилан политички систем у Србији, а са тим у вези и „релативни” резултати контроле и надзора, показује и чињеница да је број формалних обвезника три пута већи од броја оних који су, како-тако, испунили своју законску обавезу. Може се, закључити да 30% регистрованих странака и више од 90% група грађана не поседује ни минимални политички капацитет и организационе ресурсе. Доследна примена постојећег политичког и изборног законодавства, могла би „уозбиљити” политичку сцену и ослободити је политичких субјеката који се формирају само пред изборе.

1.1. Неопходни услови

Све наведено, указује на потребу да се, поред регулисања финансијског интегритета који се рефлектује у контроли финансирања политичких странака, за успешну борбу против корупције (политичке) намеће и јачање институционалног и лично-функционерског интегритета на нивоу странака. У том смислу би се плановима интегритета, на нивоу политичких странака, као што је наведено, регулисале области као што су: кумулација и сукобљавање функција и интереса унутар политичких странака, критеријуми при кандидовању страначких кадрова на јавне функције, јасни механизми напредовања и назадовања у партијској хијерархији, увођење етичких механизма којима би били од странке санкционисани они функционери који су угрозили јавни интерес или прекршили антикорупцијске законе итд. У неопходне услове регулисане наведеним плановима спадала би и транспарентност донирања што подразумева израду донаторских уговора, јавне набавке и услуге на нивоу партије независно вођене од извора финансирања, увођење проактивне транспарентности рада политичких партија укључујући примену принципа закона који регулише област слободног

³⁷⁵„Извештаје за 2012. годину било је у обавези да достави 240 политичких субјеката, односно 91 регистрована политичка странка и 149 група грађана. Законску обавезу испунило је свега 76 политичких субјеката (31,7%) тј. 63 политичке странке (69,2%) и 13 група грађана (8,7%). Како су политички субјекти, који су доставили ГФИ за 2012. годину, учествовали у јавним средствима из буџета Републике Србије, АП Војводине и јединица локалне самоуправе са свих 91,2% може се ипак закључити да су средства која су коришћена у финансирању политичких субјеката у 2012. години обухваћена контролом Агенције за борбу против корупције.” Татјана Бабић, Владан Јоксимовић, *Контрола финансирања политичких субјеката – Годишњи финансијски извештај за 2012.годину*, Агенција за борбу против корупције, Београд новембар 2013, стр.16.

приступа информацијама, спречавање злоупотребе дискреционих овлашћења и трговине утицаја јавних функционера за потребе рада политичке странке, обавезност антикорупцијске едукације, јачање механизма ефективне и партиципативне контроле рада јавних функционера од стране чланова странке, као и осталих пракси које јачају унутарстраначку демократију.³⁷⁶

Успостављање система и механизма за спречавање сукоба интереса запослених у јавном сектору, такође је неопходан услов (елемент), да систем уређења политичког финансирања заживи. Он је тренутно унапређен оснивањем Агенције за борбу против корупције, која има значајне надлежности у овој области. „Међутим, Законом о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС” бр.66/11) регулисано је питање сукоба интереса које се односи само на функционере који врше јавне функције. За остале запослене у државним органима, примењује се Закон о државним службеницима („Службени гласник РС” бр.104/09) којим није на адекватан начин регулисано ово питање.”³⁷⁷ Потребно је, из тог разлога, створити јединствен правни оквир којим ће бити успостављени једнаки механизми за спречавање и отклањање сукоба интереса за све запослене у јавном сектору, што као предуслов подразумева адекватан механизам за подношење и проверу имовинских картица свих запослених у јавној управи.³⁷⁸

Свакако да систем уређења политичког финансирања представља врсту регулације. У том смислу, не постоји консензус у политици и академским круговима о томе шта се тачно подразумева под појмом регулација (Scott, 2006:653). Посматрање регулације као „правила донесених ради контроле начина

³⁷⁶Ефикасна и делотворна заштита узбуњивача (лица која пријављују сумњу на корупцију), такође је неопходан услов (елемент), ако се жели да систем уређења политичког финансирања заживи. У том смислу заштита, пре доношења Закона о заштити узбуњивача, била је регулисана Законом о државни службеницима, Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Законом о Агенцији за борбу против корупције, као и правилником о заштити лица које пријави сумњу на корупцију, који је 2011. године усвојила Агенција. Осим тога, није довољно само доношење Закона, већ је пре свега неопходно задобити поверење јавности и лица која су потенцијални узбуњивачи, да ће усвојени закон заиста гарантовати пуну заштиту ових лица.

³⁷⁷Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године” донета од стране Народне Скупштине Републике Србије на седници одржаној дана 1.јула 2013.године, стр.19.

³⁷⁸Сложени послови контроле и надзора страначких финансија и мониторинга страначких политичких и изборних активности, би зато требали бити предмет заједничке одговорности партијских и државних органа, али и легитимног ангажовања и помоћи експертских организација из цивилног сектора.

на које приватна и јавна тијела проводе своје дијелатности” (Maione, 1996:9) старо је колико и сама власт, а с временом мање су се промениле функције регулације од начина регулације. У Европи се, под регулацијом, подразумева област законодавства, јавне управе и друштвене контроле, а у САД појам регулације током времена попримио је специфичније значење, које обухвата контролу јавних агенција над активностима које друштво сматра као вредне саме по себи. У погледу регулације политичких странака, она укључује више подручја регулације: регулацију страначких активности, регулацију финансирања страначке организације и регулацију питања везаних за страначку идеологију, „и то путем јавног права, укључујући и устав” (Biezen/Korecky, 2007:239). У погледу контроле и надзора, поставља се питање: Да ли су партије извор или препрека корупцији? Вишедеценијски отпори партија у земљама стабилне демократије, да ставе на увид јавности своје финансијско пословање и повремено избијање финансијских (новчаних) скандала у чијем су епицентру били партијски челници, учврстили су уверење у великом делу јавности о предестинираној коруптивности партија.. Свакако да је извлачење универзалног закључка о коруптивној природи партија једнострано и погрешно, јер су и поменуте афере добиле или добијају своје судске епилоге захваљујући ангажовању партија и њиховој спремности да, под притиском демократске јавности, лише парламентарног имунитета властите лидере како би одговарали за евентуалне преступе. Осим тога, показало се да, и кад владајуће партије тренутно успеју да прикрију новчане малверзације, тај је успех краткотрајан, јер у каснијем раздобљу нова власт често открива трагове илегалног пословања и покреће механизме кривичног гоњења и кажњавања. Имајући наведено у виду, може се закључити да, ако партије имају универзалну тенденцију ка корупцији, што је претходно утврђено у раду, у њима постоји и трајно настојање да се супротстављају корупцији. У ствари, партијски систем као целина трајно делује, али уз помоћ демократске јавности која је моћна брана (устава) незаконитом финансијском пословању партијских руководстава. Говорећи о регулацији политичких финансија, нужно је осврнути се и на питање: Зашто се, уопште, регулишу политичке финансије. Мотиви за регулисање политичких финансија могу бити различити, а мењањем мотива мења се такође и фокус регулативе. У том смислу, поједини аутори (Fogg, Molutsi, Tjernstorm,

2003:170-171) наводе четири групе у које се може категоризирати мотивација: спречавање злоупотреба, јачање поштеног политичког такмичења, оснаживање бирача и јачање политичких странака, као делотворних демократских актера.. „Жеља да се допринесе успостави једнаких услова натјечања између странака други је мотив за доношење регулативе, будући да је поштено натјечање између странака темељно начело вишестраначке демократије, па тако регулација политичких финансија може олакшати улазак малих, а такођер и нових странака на политичку сцену (Fogg, Molutsi, Tjernstorm, 2003:170)”.³⁷⁹ Правилима за објављивање финансијских података, бирачима се осигуравају и предочавају неопходне информације о финансијским трансакцијама политичких странака, како би на дан избора лакше могли одлучити коме ће дати свој глас. Систем политичких финансија, требао би да омогући гласачима да, у сарадњи са цивилним друштвом и медијима, подрже ефикасне санкције којима би се подстакло добро понашање странака и кандидата. На овај начин, би се ефикасно извршило претварање поданика у грађане, односно ојачавање бирача као крајњи циљ регулисања политичких финансија.³⁸⁰

1.2. Јавност

У погледу критеријума јавности у области финансирања Србија је пропустила прилику да у актуелни Устав из 2006. године унесе одредбе које ће гарантовати јавност финансирања политичких странака. Јавност финансирања политичких странака практично подразумева доступност података о финансирању странака на увид јавности. Пољска, је нпр., у последњој уставној реформи из 1997. године то учинила и јавност финансирања политичких странака постала је уставна категорија. Немачка је овакву одредбу увела кроз Основни закон још 1949. године. Сврха уставне гаранције јавности финансирања политичких

³⁷⁹Hrvoje Mataković, „Regulacija stranačkog financiranja“, u: Zorislav Antun Petrović (ur.), *Zašto i kako regulirati financiranje političkih stranaka*, Transparency International Hrvatska, Zagreb 2013, str.10.

³⁸⁰Након што, одређени политички систем усвоји регулацију страначких финансија, он се тек тад, налази пред изазовом имплементације, која често може бити врло проблематична и тешка. Заједнички елементи кључни за имплементацију и учинак регулације страначких финансија су поштовање регулативе, праћење, контрола и истраге те деловање и санкције. (Nassmacher, 2003.б,147). Нова и свакако сложена правила, након њиховог усвајања, пред учеснике (судионике) политичких процеса постављају захтеве који изискују, у првом реду, промену њихових ставова и понашања, и на неки начин ограничавају њихову дотадашњу слободу поступања у подручју које је раније било нерегулисано.

странака, је отклањање неприхватљивог па чак и неподношљивог политичког утицаја великих финансијера. Јавност финансирања политичких странака један је од предуслова успостављања одговорне власти и јачања интегритета јавних институција, тако дефицитарног у нашем друштву. Без уставне гаранције се, из овог дела демократског процеса, искључује заинтересована јавност концентрисана углавном у цивилном сектору. Свесне значаја овог критеријума, транзиционе државе централне и источне Европе углавном су обезбедиле јавност финансирања политичких странака. Сасвим је јасно да се овде не ради о једноставном или краткорочном процесу. Ово је нарочито важно за Србију, у којој кључне институције система, још увек, нису постале независне од партијског утицаја.³⁸¹

Изградња савременог демократског политичког система, подразумева контролу и јавност финансирања политичких странака, што поставља извесне предуслове. Први предуслов је неопходност обезбеђења пуне јавности и проверљивости података о финансирању политичких странака. С обзиром на огроман значај новца у политици, јавност представља корективну меру која има за циљ спречавање уласка нелегалног новца или приватизацију јавних интереса. Други предуслов би представљала Уставна обавеза за политичке странке, да обезбеде јавност финансирања свог рада. У пост-комунистичким системима недовољно консолидоване демократије, ово је услов без којег је немогуће трајно успостављање демократског система. У Србији је потребно обезбедити степен јавности финансирања политичких странака, бар онакав какав постоји у државама које су себи обезбедиле најбржу транзицију од комунистичких ка демократским друштвима.³⁸²

³⁸¹Једино право решење је системско решење, које подразумева и пратеће прописе уз Закон који регулише финансирање политичких странака. Пре свега, у питању је сет Закона у који спадају: Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закон о спречавању сукоба интереса, Закон о јавним набавкама. Детаљно у: Ђорђе Вуковић, Миодраг Милосављевић, „Ка реформи система финансирања политичких странака”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр.20.

³⁸² Ово подразумева увођење вишестране обавезе објављивања информација о финансирању политичких странака. Субјекти који би требало да буду обавезни да ове податке објављују јесу саме политичке странке, контролни органи и донатори који имају својство правног лица. Видети у: Ђорђе Вуковић, Миодраг Милосављевић, „Ка реформи система финансирања политичких странака”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр.20-22.

У политичком систему савремене демократије посебно место заузима концепт јавне расправе кроз коју грађани утичу на јавну политику. Концепт представља механизам за укључивање грађана и стручне јавности у процес доношења прописа и одлука од општег интереса, настао као последица уочавања одређених слабости парламентарне (партиципативне) демократије, које су се посебно испољиле у немогућности грађана да, после избора, на било који начин, легалним путем, утичу на политичке одлуке. У том смислу, партиципативна демократија уважава глас јавности при изради прописа који се тичу грађана и при одлучивању о трошењу новца који се од њих убира. На тај начин грађани пропагирају и заступају своје интересе, што све доприноси отвореном и транспарентном раду органа извршне и законодавне власти. У Србији је јавна расправа прописима лоше и површно дефинисана, а у пракси се често своди само на постављање докумената на интернет сајту надлежног органа. Важно је истаћи, да се нормативна решења која се односе на јавне расправе у Србији, налазе у одредбама Закона о државној управи, која су разрађена кроз одредбе пословника владе. Ове норме се односе само на случајеве када законе, односно њихове нацрте, припремају органи државне управе (министарства), а предлаже их влада, а не и на ситуације када је овлашћени предлагач закона неко други (нпр. народни посланик, заштитник грађана, народна банка Србије, Скупштина АПВ). У том смислу, приметна је постојећа (одређена) законска празнина.³⁸³

Ситуација је била лошија на локалу, односно на нивоу градова. Од 105 посматраних предлога одлука градских скупштина, само у 22 случаја су организоване јавне расправе. Овај негативни тренд је дошао до изражаја и у 2014. години и 2015. години, па већина нацрта закона није прошла јавну расправу, или се она свела на њихово достављање посланичким клубовима опозиције у парламенту, два-три дана пре њихово усвајање у Народној Скупштини. Статути појединих градова или општина прописују организовање јавних расправа за буџет и стратешке планове развоја, али су формулације необавезујуће природе па се

³⁸³У примени важећег Пословника, нажалост стање је другачије. Какво је стање у пракси, најбоље одсликавају истраживања која је НВО организација Транспарентност Србија спровела од 2010. до 2013. године. У периоду од јула 2010. до јула 2011. године јавне расправе су организоване за само 43 од 176 предложених прописа. По формирању нове владе у јулу 2012. године, стање се није поправило – до марта 2013. године организована је јавна расправа за свега 20 од 55 владиних предлога закона и значајних измена закона.

обавеза своди на организовање једног скупа, односно трибине, или објављивање предлога акта на сајту. Постоје и ретки добри примера. Општина за пример, у овом погледу, је Инђија. На сајту ове општине, презентовано је да су њихови анкетари обишли девет хиљада домаћинстава и да је кроз посебно изведену анкету утврђено који су пројекти од значаја и интереса за мештане, те су на основу тога направљени планови и програми јавних предузећа, а затим и буџет за 2014. годину. Један случај партиципативне демократије у одлучивању о трошењу новца пореских обвезника је био у Београду 2007. године, када се одлучивало о донацији америчких грађана а не о новцу наших грађана. Тада су Београђани имали прилике да гласају да ли ће се новац од донације (америчких грађана), употребити за обнову Дома омладине или набавку возила за хитну помоћ.³⁸⁴ У том смислу, значајно је да је Народна скупштина 25. јуна 2013. године донела Резолуцију о законодавној политици којом се предвиђа да један од циљева законодавне политике треба да буде обезбеђивање потпуне транспарентности и отворености током целокупног законодавног процеса. Свиучесници у законодавном поступку, обавезни су да јавно представе полазне основе законског уређивања дате области, нарочито циљним групама на које се оно односи.

Смисао јавне контроле финансијског пословања партија је, на најбољи начин, изражен у пресуди Уставног суда Немачке, која гласи да „Бирачи морају бити информисани о снагама које утичу на политику партије и они треба да имају могућност да контролишу сагласност између политичког програма и понашања оних који преко фондова настоје да утичу на партију” (Радовић, 1996:90). У тој држави партије су, од 1983. године, дужне да подносе извештаје о економском пословању на свим партијским нивоима и за сва партијска предузећа. Такве извештаје у Немачкој проверавају финансијски стручњаци (ревизори), а потом се достављају председнику Бундестага. Обавеза подношења годишњих извештаја у Аустрији и Италији одоси се само на пословања централних партијских органа. У Великој Британији партије су (од 1949. године) дужне да једаном годишње објављују извештај о стању на свом рачуну а, од 1967. године, привредна

³⁸⁴Оно што је нарочито забрињавајуће и где долази до потпуног заобилажења домаће јавности, је „став“ државних органа да се нацрти закона директно упућују на мишљење Европској комисији и другим међународним организацијама пре него што се започета јавна расправа и оконча. Ако се добије позитивно мишљење на такве нацрте, знатно се теже прихватају предлози домаће јавности или се они више и не узимају у разматрање.

предузећа су обавезна да прикажу, у годишњим извештајима, сваку донацију партијама која прелази 200 фунти. У Канади и САД-у за контролу финансијског пословања партија надлежне су јавне агенције. Примена наведених ограничења и забрана захтева снажан ауторитет снабдевен довољним вројем законских овлашћења да надгледа, верификује, истражује и, ако је неопходно, покрене законски поступак. „Све мање од тога је формула за неуспех” (Nassmacher, 2001:28). Као што је већ истакнуто, јавност у политичком животу Србије а, пре свега, у законодавном процесу, односно и то што је од ње присутно нарочито у области финансирања политичких партија, је последица притисака који долазе споља. Зато су јавне расправе биле тема међународних иницијатива. Нпр. Одбор за уставна питања и законодавство и Канцеларија за демократске институције и људска права при ОЕБС-у (ОЕБС/ОДИХР) одржали су више радионица на тему припреме мапе пута за регулаторну реформу законодавног поступка, а у новембру 2014. године, на шестој радионици у Народној Скупштини разматрано је учешће јавности у законодавном процесу.³⁸⁵ Да би политика у Србији представљала област у којој се већина послова остварује ради испуњавања општих циљева тј. да би она што више предствљала „чисту” делатност, неопходно је повећање присуства јавности и њене контроле спровођења зацртаног. Она се односи и на поклоне изнад одређеног максимума чија је висина различита.³⁸⁶ Партије већине европских пост-комунистичких земаља, такође су законски у обавези да ажурно воде финансијске извештаје и да са изузетком Албаније и Белорусије (Walecki, 2005:220), јавности омогуће увид у своје финансијско пословање. У већини земаља је изричито прописано да партије примају новчане донације искључиво

³⁸⁵У пракси у Србији, информатори о раду за сада представљају, најзначајнији вид проактивног објављивања информација о раду органа власти. Објављивање ових докумената представља обавезу из Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, а обавезан садржај и начин објављивања прописан је упутством Повереника. Упутство налаже да се информатори објављују на интернет страницама и да се ажурирају најмање једном месечно али у пракси, резултати спроведених истраживања, јасно указују на потребу да се обезбеди покретање поступака против органа који драстично крше обавезе из упутства.

³⁸⁶„У САД-у обавеза идентификовања спонзора почиње од суме од 200 УСД, у Канади од 160 УСД, док је у осталим земљама цензус (вредност) знатно виши: у Јапану 332 УСД, Аустралији 1000 УСД, Француској 1000 УСД, Италији 2900 УСД, Аустрији 7.400 УСД и Немачкој 10.000 УСД. У Аустрији су партије дужне да публикују само укупне суме по типу донатора (појединци, интересне групе, корпорације), али не и име донатора (Nassmacher, 2003, 6-7). У Великој Британији, Ирској и Луксембургу партије нису обавезне да пријављују имена донатора. (Nassmacher, 2001,6)”.Владимир Гоати, *Политичке партије и партијски системи*, Факултет политичких наука Универзитета Црне Горе, Подгорица 2008, стр.224.

преко рачуна у банкама. Међутим, и у том погледу, модалитети су различити од државе до државе. У Русији политичка партија може имати само један рачун, без обзира на број организационих нивоа којима располаже, и мора да држи сва своја финансијска средства у банкама. У погледу земаља у региону словеначке партије, које су добиле средства из државног буџета или донације које су веће од троструке просечне месечне зараде, обавезне су да их објаве у Службеном листу. У супротном, њихово финансирање из буџета биће обустављено до испуњавања ове обавезе.

1.3. Контролна тела и модели

Ако се не спроводе у дело односно не примењују, мала је друштвена корист и од најбољих законских решења. Да би се законска регулатива доследно применила, у различитим државама су установљена различита решења. Сва она, подразумевају институционализацију различитих надзорно-контролних тела са различитим степеном овлашћења. Та тела су по концепцији или независна као нпр. агенције, бирои или су само до одређене мере зависна јер пропадају органима или законодавне или извршне власти као нпр. комисије или одбори надлежни за администрацију и контролу избора итд. Сва ова тела могу да буду установљена од стране уставне или законодавне власти.³⁸⁷ Контролни орган у нпр. Летонији је Биро за превенцију и борбу против корупције и одговоран је премијеру, а шефа бироа бира Скупштина на предлог Владе. У начину избора увек се огледа и моћ. Тако се и за шефа Бироа у Естонији може констатовати да је начин његовог избора извор његове велике моћи. Биро има три функције: надзор и контролу финансирања партија, истраживање могућих сукоба интереса, као и проверавање, ревизију финансијских извештаја државних службеника. У Словачкој, контрола је подељена између Министарства финансија и Комитета за превенцију конфликта интереса државних службеника при Националном савету. Извештаји се предају парламенту, али парламент шаље Министарству финансија листу оних партија које нису предале комплетне извештаје, или их нису предале

³⁸⁷Имајући у виду посебан значај који новац има у партијском функционисању, не чуди да су оне развиле широк репертоар механизма за заобилажење нарочито закона из ове области. Због тога је неопходно што више инсистирати на контроли и надзору како од стране државе, тако још и више од стране организација цивилног друштва и едуковане јавности.

уопште, или постоји сумња у њихову истинитост. У том случају зауставља се свако државно финансирање оних партија које су на листи док се не провере извештаји односно док они не буду усвојени. Земље консолидоване демократије у Европи, уз САД и Канаду, развиле су висок ниво административних и контролних стандарда у овој области тј. у области финансирања партија и изборних кампања. У њима официјелно овлашћени агенти (институт је потребно увести и у Србији, уместо ревизора) припремају и предају званичне и јавне извештаје о финансијским активностима политичких партија и њихових кандидата. „Тако се контрола партијских финансија постиже тростепеним системом који најпре обавезује партију да води финансијско књиговодство, да потом јавно доставља надлежним државним органима извештаје о својим финансијским активностима, те да напослетку постоји институционализовано тело за надзор и контролу финансијских активности и извештаја партија.”³⁸⁸ У Србији, од почетка примене Закона о Агенцији за борбу против корупције, ова овлашћења Агенције регулисана су чланом 32. Закона о финансирању политичких активности. Овом одредбом Закона уређена су ближе овлашћења Агенције у поступку контроле финансирања политичких активности политичких субјеката. За контролна тела и моделе, откривање извора донација је најмање контроверзан облик регулације. Међутим, обелодањивање извора се много ређе или уопште и не користи у неким демократским земљама. Очигледан пример је Шведска. Шведски комитет је 1952. године закључио да се, откривањем имена донатора, крши принцип тајности гласања. Ово становиште наставља да се уважава широм скандинавских земаља. Објављивање извора се у многим демократијама врши на годишњем нивоу или након избора а не пре, што свакако није у складу са начелом транспарентности које пропагирамо у овом раду. У Канади сваки кандидат мора да именује ревизора који извештава кандидатовог службеног агента о изборним трошковима који су настали у име кандидата. У Аустрији, Костарики, Израелу и Немачкој, влада врши ревизију партијских и јавних фондова и верификује трошкове пре него што бивају обезбеђени додатни јавни фондови. Ни једна земља нема тако ефикасну агенцију за откривање извора, која има такве административне и обавезујуће

³⁸⁸ Дијана Вукомановић, „Финансирање политичких партија – демократски стандарди у свету и Србији“, у: Живојин Ђурић (ур.), *Српска политичка мисао*, бр.1-4, Институт за политичке студије, Београд 2004, стр.184.

функције, као што то имају САД у облику Федералне изборне комисије (Federal Election Commission – FEC, енгл.) и других државних агенција. Наведена Комисија прима извештаје о фондовима кампање и чини их доступнима јавности, а има и надлежност да доноси правила и одредбе, између осталих и оне које се односе на програме јавних финансија за председничке и потпредседничке изборе. Сви акти комисије су подложни конгресном вету у року од тридесет легислативних дана. „Комисија има овлашћења да издаје саветодавна мишљења, да предузима одређене ревизије и истражне радње, да уручује судске позиве сведоцима и захтева информације, те да се обраћа суду да би се тражио цивилни судски налог/забрана. Комисија упућује спорне случајеве, државном тужиоцу на даље процесуирање судског гоњења.”³⁸⁹ Услед ранијих (бројних) пропуста највише у законодавном оквиру, знатан број политичара, за које постоји сумња о њиховој умешаности у финансијске скандале, и данас несметано обавља своје функције јер ти случајеви, у највећем броју, нису доведени до краја (ако су и покретани пред судовима). На такав начин, јавности се шаље негативна порука да је корупција дозвољена политичарима и уједно се штите извори донација. У погледу правних лица повезаних са партијама, код нас Агенција има иста контролна овлашћења као и за политичке субјекте, када су у питању фондације и задужбине чији је оснивач политичка странка. „При том, када су у питању фондације и задужбине чији је оснивач политичка странка, Агенција не контролише пословање фондација и задужбина, већ остварује увид у њихову документацију у вези са контролом финансирања политичке странке, која је оснивач фондације или задужбине”³⁹⁰. У новом Закону о финансирању политичких активности, у Члану 33., за сваки изборни процес, без обзира о ком нивоу избора се радило, Агенцији се обезбеђују одређена средства. Тиме се штити статус Агенције као независне институције, јер се обезбеђују средства за процес контроле изборних кампања независно од воље владајуће политичке већине.

Утицај организација цивилног друштва на контролу финансирања политичких активности, а тиме и на контролна тела и моделе, у многим државама стабилне демократије је значајан. Организације цивилног друштва могу да утичу

³⁸⁹ *Ibid.*,187.

³⁹⁰ Ивана Петрин, Наталија Ристивојевић, Ђорђе Вуковић, *Водич кроз Закон о финансирању политичких активности*, ОЕБС, УСАИД, Београд 2012, стр. 40.

на различите начине, међу којима су сарадња са различитим нивоима власти, сарадња са политичким партијама, јавно заступање одређених ставова, публикације, истраживања и други механизми. У Србији, до резултата истраживања о механизмима које користе три (и у овом раду) посматране, резентивне у овој области, организације цивилног друштва: Центар за слободне изборе и демократију, Транспарентност Србија и Балканска истраживачка мрежа Србија, дошло се путем интервјуа који су обављени са представницима наведених организација. Центар за слободне изборе и демократију (ЦеСИД) је невладина, нестраначка и непрофитна организација, основана са циљем доприноса успостављању и унапређењу демократских вредности у Републици Србији. Када је реч о механизмима контроле финансирања политичких активности, може се истаћи да ЦеСИД на више начина помаже у том процесу. У претходном периоду ЦеСИД је имао кључну улогу у цивилном сектору, у овој области.

Транспарентност Србија је невладина, нестраначка и непрофитна организација, са основним усмерењем свога деловања према борби против корупције. Транспарентност Србија је део мреже националних огранака Transparency International и једини овлашћени заступник те организације у Србији. Треба поменути и нешто што је ексклузивитет ТС, као дела глобалне организације ТИ, а то је могућност њеног одласка у Европску комисију. Једном годишње, постоји дан у којем национални огранци организације ТИ, пред Европском комисијом, износе своја запажања, критике и сугестије. Формалним и неформалним путевима, Европска комисија може да утиче на националне владе, да се уочени недостаци исправе. Ово нарочито има утицаја на Србију, имајући у виду жељу актуелних власти да испуне услове које пред њих постављају институције Европске уније. Као признање за наведени рад, ТС је примила награду, као најбоља организација цивилног друштва у Србији за 2014. годину.

Балканска истраживачка мрежа Србија (БИРН), је мрежа непрофитних организација на Балкану. БИРН има циљ подизање свести о најважнијим политичким, друштвеним, економским и културним темама у региону и састоји се од девет огранака на Балкану, а један од њих делује и у Србији. Принцип рада БИРН је другачији у односу на принципе и механизме деловања ЦеСИД-а и ТС-а. Уопште, из досадашње праксе, очигледна је шароликост у принципима деловања

цивилног сектора у Србији, што је за похвалу. „Оно што је посебно значајно код рада БИРН Србија, када је у питању контрола финансирања политичких активности, јесте новинарска димензија, односно димензија истраживачког новинарства.”³⁹¹ Поступање и одлучивање у случају повреде закона, у садашњем антикорупционом државном систему је у основи поверено Агенцији.³⁹² Посебан проблем се отвара код питања да ли контролно тело треба самостално да врши ревизију извештаја о финансирању политичких странака или је, пак, упутније за обављање овог посла ангажовати независног ревизора. Уколико контролно тело поседује атрибуте о којима смо раније говорили (независност, непристрасност, довољан број запослених са потребним стручним знањима), сасвим је природно да ово тело обавља посао ревизије поднетих извештаја. Контролно тело би требало да поступа и по жалбама које прима од стране других субјеката, било физичких или правних лица. Како би се избегло непотребно расипање ресурса и времена контролног тела, које је потребно користити на ударним тачкама политичке корупције, неопходно је да контролно тело успостави јасне критеријуме, на основу којих ће да покреће истраге пријављених случајева. Проблем је и томе, што је доста тешко доћи до писаних трагова да је извршено неко кривично дело политичке корупције. У погледу састава контролног тела, „Начелне сугестије о пожељном саставу контролног органа садржи Кодекс доброг владања у изборним питањима усвојен на 52. седници Венецијанске комисије 2002. године. Према том тексту, чланови контролног органа треба да буду судије или правници који су независни од партија-учесница изборног поступка.”³⁹³ Самосталност органа за контролу не искључује његову одговорност парламенту за трошење средстава која су му у ту сврху одобрена односно поверена за обављање сопствених задатака. Кад је реч о овлашћењима Државне ревизорске институције,

³⁹¹ Милош Хркаловић, „Утицај организација цивилног друштва на контролу финансирања политичких активности”, у: Бојан Клачар (ур.), *Водич о финансирању политичких субјеката: Редован рад и изборне кампање*, Центар за слободне изборе и демократију (ЦеСИД), Београд 2014, стр.163.

³⁹² Агенција на основу поднетих извештаја и других података којима располаже, врши контролу финансирања политичких активности политичких субјеката, дакле контролу финансирања редовног рада и изборне кампање. У случају поднете пријаве, не значи да ће Агенција и покренути поступак провере, односно контроле. Да би се поступак покренуо, потребно је да је пријава основана, односно да је таква да указује на могућу повреду закона. Уколико утврди основаност пријаве (а само је она на то овлашћена), Агенција спроводи поступак контроле по пријави.

³⁹³ Владимир Гоати, *Политичке партије и партијски системи*, Факултет политичких наука Универзитета Црне Горе, Подгорица 2008, стр.229.

она нису одређена као искључива, то јест, да давање одређених овлашћења ДРИ законом из 2005. године није значило да се та овлашћења одузимају другим контролиним органима. Закон о ДРИ се може на различите начине тумачити, а ова недоумица проистиче из тога што се у Члану 10. Закона о ДРИ помињу политичке странке као субјект ревизије „у складу са законом којим се уређује финансирање политичких странака”. Овлашћења ДРИ у вези са надзором над финансирањем странака су битно ограничена пре свега јер: „ова институција има неке, законом дефинисане, обавезне задатке, односно органе и организације који на основу Члана 35. закона о ДРИ морају бити обухваћени годишњим програмом ревизије. Политичке странке се не налазе на том списку”.³⁹⁴ У европским пост-комунистичким земљама, контролна овлашћења припадају различитим органима. У Русији дужност је партија да извештавају пореске органе сваке године о приходима а, после верификације, партије достављају те извештаје (преко интернета) Министарству правде. Слично решење прихваћено је и у Летонији, у којој су партије обавезне да до 1. марта сваке године поднесу финансијски извештај Министарству правде и Државној обрачунској служби. Словенија се определила за другачије решење: словеначки закон захтева да партије до 31. марта сваке године поднесу парламенту годишњи финансијски извештај, који претходно оцењује Рачунски суд.

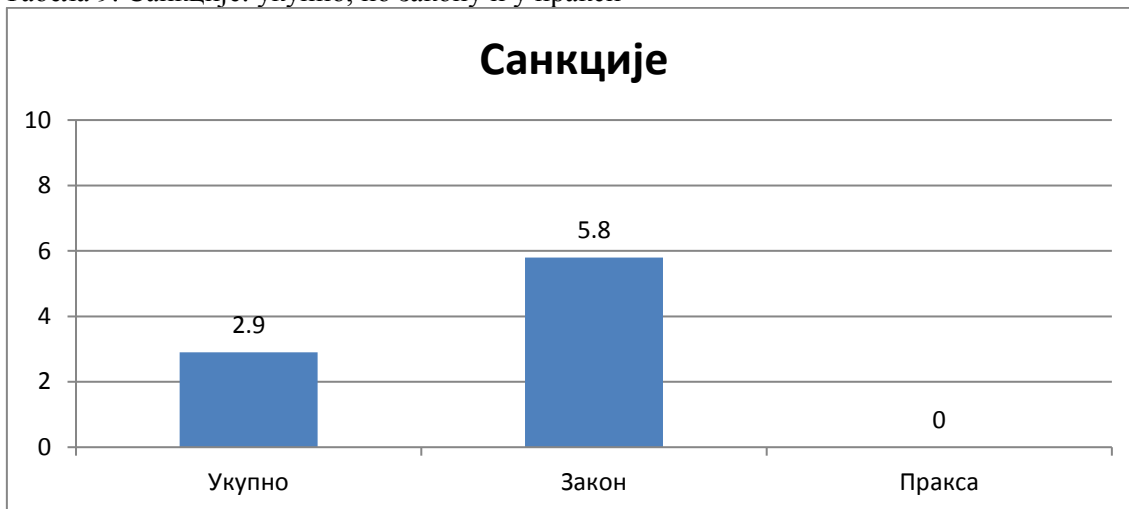
2. САНКЦИЈЕ

Систем санкција, да би био ефикасан, мора да испуњава одређене услове. Добро усклађен систем мора да уважи различиту тежину кршења прописа о финансирању политичких странака и да делује превентивно. Услов контроле финансирања политичких странака, заснива се на високом нивоу јавности финансирања политичких странака и једноставним и ефикасним процедурама и контролним институцијама. Међутим, и поред тога евентуални будући пропис, никако не би смео остати без добро одмерених санкција за његово кршење. Раније важећи закон о финансирању политичких странака а делимично и садашњи, јасан су пример да се одредбе за чије непоштовање није обезбеђена санкција, у пракси

³⁹⁴ Немања Ненадић, *Финансирање политичких партија: контрола и надзор*, Транспарентност Србија, Београд 2011, стр.10-11.

крше без много обзира. Такође, потребно је обезбедити да установљени систем санкција превасходно делује превентивно. Наравно да ће такво дејство санкција, најефикасније бити обезбеђено ако се установи ефикасно контролно тело и успостави његова сарадња са осталим државним институцијама које морају бити ангажоване на овом послу. У циљу утврђивања да ли су санкције примењене на овај начин, истраживачки тим неких НВО као што је ТС, је прегледао медијске извештаје и судске статистике и донео оцену дату у Табели 9.

Табела 9. Санкције: укупно, по закону и у пракси



У Србији постоје одредбе о санкционисању нерегуларности у области финансирања политичких странака. Санкције које се могу изрећи могу бити: 1) кривично-правне, 2) прекршајне и 3) могућност губитка права на средства из јавних извора.³⁹⁵ Санкције које ће бити одређиване, за кршење норми о финансирању политичких странака, требало да се крећу од административних преко новчаних до кривичних. За лакше, прекршаје попут кашњења у подношењу извештаја, неправилно попуњених извештаја, или непотпуних извештаја, требало би предвидети јавне опомене које би могле да утичу на политичке странке да изађу из прекршаја а, уколико ове мере не остваре резултат, контролно тело би требало да изриче административне мере (попут обуставе финансирања из јавних извора до испуњења предвиђених обавеза) или да покреће прекршајне поступке. У случајевима озбиљних кршења правила о финансирању политичких странака,

³⁹⁵ „Транспарентност финансирања политичких странака у Србији”, Транспарентност Србија, стр. 29.

попут примања новца из нелегалних извора (нпр. из криминалних канала, државних предузећа или других јавних фондова) или нелегалног располагања страначким фондовима, потребно је предвидети озбиљне кривичне санкције које би требало да превасходно имају одвраћајућу улогу од чињења оваквих дела.

Делотворност и одвраћајуће дејство санкција су фактичко питање. Будући да у Србији до сада нису биле изрицане строжије санкције због кршења прописа о финансирању партија, то се и не може судити о квалитету актуелних норми. Иначе, претходни Закон о финансирању партија из 2003. године садржавао је прекршајне новчане казне за политичке странке и њихова одговорна лица. Тим нормама такође нису били обухваћени сви могући облици кршења правила из закона. Поред тога, као меру која је требало да има одвраћајуће дејство, ранији закон је предвиђао губитак права на буџетско финансирање за оне странке које буду правноснажно оглашене као одговорне за прекршај. Да је ова мера била примењивана у пракси, она би проузроковала значајне финансијске последице за сваку парламентарну странку којој би била изречена. У актуелном Закону о финансирању политичких активности, у Члану 42., предвиђа се губитак права на добијање средстава из јавних извора и то пре свега у случају осуде за кривично дело из Члана 38. овог закона или ако политичка странка или одговорно лице у политичком субјекту буду кажњени за прекршај прописан у Члану 39. овог закона.

Мера упозорења као бенигна санкција, јер је мера која се изриче само у случају отклоњивих недостатака, односно у случајевима када се накнадним поступањем политичког субјекта могу отклонити недостаци који су настали. Уколико не поступи по изреченој мери упозорења (Члан.37., Став 2. Закона), политичка странка, као и одговорно лице у политичкој странци или другом политичком субјекту, биће кажњено прописаном новчаном казном за прекршај а Агенција, претходно подноси захтев за покретање прекршајног поступка.³⁹⁶

³⁹⁶Као што смо већ истакли, значајно је у закону одредити и казне за могуће непоступање по закону, односно за злоупотребе у финансирању политичких партија. Оне треба да у политичком животу какав је у Србији, у којем нису постојали традиција, добри обичаји и демократска политичка култура, одврате људе од нелегалности и да временом утичу на стварање образаца пожељног, легалног деловања и понашања. Укратко, треба да одврате појединце у схватању политике као лукративне делатности. Још је Хегел констатовао, да постоје тако запуштене друштвене и политичке заједнице које се не могу другачије уредити без помоћи изузетно строгих казни.

За систем санкција је битно питање: Ко се сматра политичким субјектом? Актуелни Закон о финансирању политичких активности, под политичким субјектом сматра политичке странке, коалиције и групе грађана. Код коалиција и група грађана, обавеза подношења финансијског извештаја и одговорно лице које то треба да учини одређује се уговором који се закључује пре избора. Извештаји се морају подносити појединачно за сваки изборни процес (нпр. за сваку општину у којој нека коалиција има листу кандидата за одборнике).³⁹⁷

У упоредним законодавствима, санкције за прекршаје у области финансирања партија, односно њихових финансијских обавеза, су углавном новчане, и досадашња пракса је да се оне ретко примењују. Само у Француској постоји изузетак, јер је предвиђена и казна затвора за одговорне партијске руководиоце. Овај изузетак је од увођења новог Закона постала и Србија, али само декларативно, обзиром да никада нико у законодавној пракси није озбиљније новчано кажњен за финансијске злоупотребе у овој области. Оно што разликује, земље стабилне и „нестабилне” демократије у овом смислу, јесте и критички однос јавности према финансијским скандалима из ове области. „Када јавност земаља стабилне демократије буде обавештена о злоупотребама од стране партија, опозиција и јавно мњење, по правилу, оштро реагују а рејтинг тих партија у бирачком телу брзо се смањује”.³⁹⁸ Ово представља највећу санкцију у земљама стабилне демократије, где избори заиста зависе од воље грађана.

У погледу санкционисања и кажњивости политичког деловања, требало би увести низ нових кривичних дела из ове области као и то да сваки грађанин, има право да преда кривичну пријаву против народног посланика који својим деловањем или високог политичког функционера (тачно специфицирати који су то) штети јавном интересу (који је такође потребно у нашем случају јасно дефинисати). То би онда представљало увођење политичке одговорности у политички живот, јер без претње санкцијом за кршење овог дела (политичке одговорности) нема легитимне политичке делатности у некој држави, а нарочито

³⁹⁷Искорењивање корупције, представља опште прихватљив циљ система санкција. За одлучан „обрачун” са корупцијом, пре свега је потребна политичка воља врха извршне власти и општи консензус о томе свих у друштву који неће бити само декларативан, већ истински!

³⁹⁸ Владимир Гоати, *Политичке партије и партијски системи*, Факултет политичких наука Универзитета Црне Горе, Подгорица 2008, стр. 236.

у пост-комунистичкој са израженим утицајима новокомпонованих богаташа - тајкуна. До сада, нико није кривично одговарао за свој политички (не)рад а такође и све радње које су вршене у личну корист, су подметане као јавни интерес односно вршене су некажњено. Све се правдало наводно демократским начелима (слобода говора, политичког деловања итд.), а у ствари се у њихово име вршила злоупотреба.³⁹⁹

Да би било могуће ефикасно санкционисање, кључна је претходна транспарентност са циљем да грађани о свему буду истинито и правовремено информисани а у циљу доношења исправне одлуке односно суда јавности. Без испуњења наведеног услова, ништа се суштински (као ни до сада), неће постићи и грађани ће остати и даље у стварном информативном мраку. Приликом примене санкција, треба водити рачуна превасходно о томе да су партије организације које се такмиче на изборима како би освојиле власт и које регрутују њезине носиоце. Међутим, политичке партије имају и неке важне функције које се у нашем политичком животу углавном занемарују, као што су истраживање и посредовање друштвених интереса а са тим у вези су и кључни посредник за разумевање деловања сложене друштвене стварности (Hague, Harrop, Breslin, 2001:211).

2.1. Одузимање прилога

Упоредна пракса којом се регулише област финансирања политичких странака познаје и сетове санкција којима одвраћа политичке субјекте од понашања које није у складу са законом, односно налази праву меру за казну уколико је извршен неки прекршај у овој области. Укупан број мера које се могу изрећи у процесу санкционисања може се поделити у десет области.

На првом месту по учесталости су новчане казне, које се примењују у готово свим државама које имају регулацију финансирања политичких странака, а примењују се и код нас. Губитак права на финансирање из јавних извора, у нашем законодавству, припада групи административних мера, које се примењују у случају одређених прекршаја политичких субјеката. Повратак средстава која су

³⁹⁹Ако би се поступило у овом правцу, на тај начин би „аутоматски” ослабио утицај партијских руководстава на посланике и партијске функционере, будући да би они лично били одговорни за свој (не)рад грађанима. На тај начин, би се и грађани стварно а не само декларативно укључили и интересовали за политичка збивања.

прибављена на незаконит начин је мера која се примењује у знатном броју законодавстава, а код нас је такође предвиђена у већем броју случајева. Један модалитет санкција, предвиђа и да политичка странка привремено губи свој статус уколико начини одређене прекршаје из области свог финансирања. Ради се о привременој суспензији политичког субјекта. Код нас до сада, у нормативној пракси, ова мера није имала примену. Као посебна мера, уколико се ради о прекршајима који са собом вуку значајне негативне последице, могућа је и оштрија верзија предходног модалитета у којој се странка трајно брише из регистра странака или из документације у којој се она води као посебан правни субјект. Ова мера код нас такође није предвиђена, а примењује је врло мали број држава, у упоредном законодавству. Казне затвора су донекле уобичајене, када су у питању санкције у овој области, у готово свим државама. Од ове праксе не одступа ни наше законодавство, нарочито у новом Закону о финансирању политичких активности (2011.).⁴⁰⁰

У једном броју држава постоји и могућност да особе које су починиле прекршаје у вези са финансирањем политичких странака, губе одређена политичка права. Та права се могу односити на право гласа, односно уписа у бирачки списак, право номиновања или учешћа у раду изборних органа. Мера привременог одузимања пасивног бирачког права је, у Србији изречена бившем посланику Алему Селимовићу, у случају афере „Бодрум”. „Посебно драстична мера која се изриче у неким законодавствима односи се на губитак држављанства уколико је почињен неки од прекршаја у области финансирања политичких странака.”⁴⁰¹ У погледу ових санкција, приметно је да наше позитивно законодавство није ишло у овом смеру који би могао представљати ускраћивање одређених политичких права. Потреба за новцем код политичких партија је посебно изражена у време изборних кампања и стога се, нарочита пажња у свим регулаторним односно контролним системима, посвећује регулисању протока

⁴⁰⁰). Сет од следећа четири типа санкција није уврштен у Закон којим се регулише ова област у Србији. Прва од тих мера, јесте могућност да се услед одређених прекршаја у области финансирања изборних кампања појединац или листа одстрани из изборног процеса. Оваква могућност је предвиђена примера ради у Босни и Херцеговини. Веома интригантну санкцију, представља и могућност да изабрани представници, уколико се утврди одређени њихов прекршај, могу да остану и без свог мандата у представничким телима.

⁴⁰¹ Зоран Стојиљковић, Марина Матић, Милан Мариновић, Ђорђе Вуковић, *Програм обуке за судије прекршајних судова - Примена прописа у области борбе против корупције*, Правосудна Академија и УСАИД, Београд 2012.стр. 63.

новца управо у то време.⁴⁰² Карактеристике наведених основних облика протока новца су:

- 1) Лимитирање трошкова. Многе државе суочене са проблемом рапидног раста трошкова предизборних кампања и диспропорционалног финансирања различитих партија и кандидата, све учесталије прибегавају усвајању законских лимита за максималне трошкове предизборне кампање. Иако је ова мера постала тренд у упоредној пракси, она има и својих мана. Пре свега, када су и прописани, ови лимити често у пракси нису поштовани, јер је тешко контролисати и накнадно утврдити реалне износе утрошених средстава. Међутим, сматрамо да праћена бољим контролним механизмима ова мера представља централно средство у борби против корупције.
- 2) Рестрикција донација. Да би се спречила корупција и нелегални утицај интересних група и лобија, у регулаторне моделе се уграђују разноврсне забране прихватања прилога из одређених извора (на пример, од националних банака, корпорација, синдиката и др. извора). Такође се прописују максималне вредности индивидуалним прилозима. Потребно је нагласити, да се прописани максимуми у пракси лако заобилазе, примера ради тако што се као даваоци прилога појављују и особе које су проглашене социјалним случајевима, па се поставља оправдано питање сврсисходности наведене мере.
- 3) Забране доприноса од стране запослених у влади. У погледу примене ове мере, САД су пионир и оне су усвојиле законе који спречавају да функционери владе користе моћ и ресурсе владе за прикупљање прилога од стране запослених у владиним институцијама. Са варијацијама, овај принцип се нашироко примењује и у другим земљама.

⁴⁰² Како наводи Александер Херберт, (Alexander, 2000: 78,79) могуће је, на основу праксе у Сједињеним Државама, идентификовати шест основних облика регулисања протока новца у време избора, који су више или мање симптоматични за компарацију регулаторних модела широм света: 1) Лимитирање трошкова, 2) Рестрикција донација, 3) Забране контрибуција од стране запослених у влади, 4) Обелодањивање контрибуција, 5) Једнакост експонирања у медијима и 6) Јавно финансирање кампања. Више о томе у: Дијана Вукомановић, „Финансирање политичких партија – демократски стандарди у свету и Србији“, у: Живојин Ђурић (ур.), *Српска политичка мисао*, бр.1-4, Институт за политичке студије, Београд 2004, стр.184-185.

- 4) Обелодањивање контрибуција. САД су такође пиониру у примени ове мере и усвојиле су законе који захтевају од кандидата и партија да открију изворе и суме прилога и трошкова кампање. Циљеви оваквих закона су да се повећа финансијска одговорност партија и политичара и да се тајно финансирање стави ван закона. Захтев за транспарентношћу има још једну значајну функцију – да се повећа поверење јавности у изборне процесе. Ова мера, међутим, у многим државама наилази на јак отпор, као што је на пример у Шведској и другим земљама тог региона.
- 5) Једнакост експонирања у медијима. Уобичајено се истиче принцип да медији, нарочито електронски – радио и телевизија, стављају на располагање једнаки обим времена ривалским кандидатима и партијама. Тренд је у земљама где је присутна државна контрола електронских медија да се на овим ТВ и радио станицама омогући слободно бесплатно време за представљање партија и њихових кандидата на изборима. Ова мера се користи почев од Велике Британије до Сингапура
- 6) Јавно финансирање кампања. Систем јавног финансирања предизборних кампања формулисан је с циљем спречавања тенденције да партије на власти користе владине ресурсе и државне фондове за финансирање својих или партнерских кампања. Јавно финансирање све више јача како би се омогућила отворена и фер утакмица између партија без обзира да ли су на власти или у опозицији. О овој мери смо много говорили у раду на другом месту. Овде можемо само истаћи, да се показало у упоредној пракси да су њени најбољи ефекти у комбинацији са приватним финансирањем кампања.

Може се сматрати да је универзалан циљ у земљама које имају регулацију у овој области, достизање што је могуће већег степена транспарентности новчаних токова. У том смислу, јединствен пример за пост-комунистичке државе је Русија, у којој се партије законски обавезују да у средствима јавног информисања објављују све податке о прилозима који су изнад прописаног нивоа, као и да се о утрошеним средствима за кампању подносе исцрпни, јавности

доступни извештаји који подлежу вишеструкој ревизији. У супротном, у Русији су предвиђене веома ригорозне казне које могу довести чак и до забране рада политичких партија (Јовановић:464-465).

2.2. Новчана казна

У досадашњим законодавним оквирима, који су били на снази у Србији практично од увођења вишестраначја (1990.) до данас, увек је у примени била предвиђена као санкција новчана казна. Друго је питање, колико се она реално примењивала. Тако је и у важећем Закону о финансирању политичких активности (2011.). „Ако политичка странка не омогући Агенцији приступ у складу са одредбом Члан 32., Став 1. Закона, казниће се за прекршај, сходно Члану 39. новчаном казном од 200.000 до 2.000.000 динара. Иста казна прописана је за политичку странку и ако не достави Агенцији документа, информације и податке у складу са Чланом 32., Ставови. 2 и 3. За исте прекршаје прописана је казна и за одговорно лице у политичкој странци или другом политичком субјекту од 50.000 до 150.000 динара.”⁴⁰³ Предвиђена је за исти прекршај и могућност кажњавања правног лица, предузетника, као и физичког лица новчаном казном, као давалаца финансијских средстава. Уз правно лице, закон је прописао кажњавање и одговорног лица у правном лицу за наведени прекршај. Разлике у овом погледу, између претходног и садашњег закона о финансирању партија су минималне. „У будућем закону је задржан концепт прекршајних новчаних казни, али је проширен круг правила чија се повреда санкционише”.⁴⁰⁴

Финансијске санкције које се спроводе у облику „новчаних казни, одузимања противзаконито стечених вредности, укидања јавних донација или накнаде трошкова предизборних кампања” (Sousa, 2005:29), уобичајени су облик санкција и користе се много чешће него казнене санкције. Међутим, треба истаћи да се показало да новчане казне, не могу постићи потребан едукациони моменат код политичких странака и не могу уверити странке да усвоје стандард финансијског поштења као властита начела. Оне могу представљати одговарајућу

⁴⁰³ Ивана Петрин, Наталија Ристивојевић, Ђорђе Вуковић, *Водич кроз Закон о финансирању политичких активности*, ОЕБС, УСАИД, Београд 2012, стр. 40.

⁴⁰⁴ Немања Ненадић, *Финансирање политичких партија: контрола и надзор*, Транспарентност Србија, Београд 2011, стр.13.

санкцију за мање пропусте, као што су необјављивања рачуна у прописаном року, предаје непотпуних финансијских извештаја, итд., али не могу проузроковати веће дејство (учинак), на оне странке које намерно и систематично крше прописана правила. У том случају чак могу, произвести и контра ефекат јер се код таквих прекршаја, ниске казне често доживљавају као својеврсна позивница на непоштовање закона или пак безболно оправдање за прекршај, а повећање казни истовремено не значи да ће се повећати веродостојност извештаја или ефикасност странака.

Високе финансијске казне могу, евентуално, нашкодити малим и новим странкама, али не неопходно и великим, етаблираним странкама које располажу значајним финансијским средствима. Административне санкције, с друге стране, постоје у малом броју земаља и примењују се углавном на колективне актере, односно на политичке странке и предузећа као донаторе. У Француској је предузећима законом забрањено да донирају странке, али предузећа која ипак истрају у томе, могу бити кажњена забраном суделовања у надметањима за јавне набавке. Међутим, као и код већине других значајних казни, примена ове одредбе далеко је од оптималне. У Србији, нарочито од кад су уведени органи као што су Повереник за информације од јавног значаја, Омбудсман и сл., постоје случајеви да се намерно плаћа новчана казна из буџета, новцем грађана, само да се не би објавила захтевана информација у складу са Законом о слободном приступу информацијама.

Као што је истакнуто, као параван за прикривање незаконитих новчаних трансакција, партије су често користиле властите чланове и симпатизере. Тако је у Естонији забрана донација већих од 1000 круна (62,5 евра), заобилажена на тај начин што је већи број донатора уплаћивао истог дана суму од по 999 круна а обавеза објављивања имена спонзора, избегавана је тако што су, у партијским извештајима, навођена имена непостојећих личности. Приметна је, у упоредној пракси, и појава да се, уместо привредних корпорација које у већини случајева

стварно донирају новац, појављују појединци као фиктивни спонзори.⁴⁰⁵ Слично је било и у Немачкој, у афери „Кол“, када је новац изношен из земље, па враћан преко фиктивних лица и правних послова. Наведени примери упућују на закључак, да партије крше и заобилазе закон и у земљама стабилне демократије и у пост-комунистичким земљама.

2.3. Забрана добијања средстава из јавних извора

Нови закон такође (као и стари), предвиђа могућност привремене обуставе буџетског финансирања у случају када је покренут кривични или прекршајни поступак против политичке странке. Решење о ускраћивању средстава доноси Агенција за борбу против корупције, а висина ове казне сада зависи од тежине повреде, док је стари закон садржавао само могућност да давања из јавних извора буду у потпуности обустављена. Поменути концепт, губитка права на средства из јавних извора, веома је контроверзна мера, узимајући у обзир искуства из упоредне праксе.⁴⁰⁶ Обустава преноса средстава из јавних извора је конципирана као привремена мера, која се може изрећи после покретања кривичног или прекршајног поступка, због сумње да постоји повреда овог закона. Смисао ове мере је да се спречи могућа злоупотреба средстава из јавних извора и да се истовремено утиче на ефикасност поступка, будући да је досадашња пракса била да лица, против којих се поступак води својим пасивним држањем, неучествовањем у поступку, одуговлаче окончање поступка до наступања застарелости.

Доношење одлуке о обустави средстава из јавних извора, за разлику од мере губитка права на средства из јавних извора не долази по аутоматизму, самим

⁴⁰⁵„У Украјини, да би се избегао нереално низак „плафон“ трошкова за изборне кампање, партије су образовале привидно независне мале организације које инвестирају средства у њихову кампању (Walecki, 2003, 73). Из истих разлога партије у Бугарској су формирале изборне фондације које делују као невладине организације на чијем челу су проверени „партијски кадрови“. Задатак тих фондација је да на посредан начин обезбеде новчана средства из два извора која су, иначе, у тој земљи забрањена: јавних предузећа и страних донатора (Kanev, 2001, 5).“ Владимир Гоати, *Политичке партије и партијски системи*, Факултет политичких наука Универзитета Црне Горе, Подгорица 2008, стр. 236- 237.

⁴⁰⁶Наиме, политичке странке у односу на које је таква мера изречена, задржавају свој политички утицај (нпр. број посланичких места у скупштини) а без средстава из јавних извора, вероватно ће бити у још већем искушењу да тај утицај „продају“ онима који су вољни да обезбеде финансијска средства за партију. Српско законодавство не предвиђа могућност губитка мандата партијских представника у случају када је утврђено да је политичка странка кршила прописе о финансирању, а управо та мера би по нашем ставу, била наједекватнија у постојећим условима.

покретањем поступка, већ органу надлежном за пренос средстава, Агенција може поднети захтев за изрицање ове мере. Ценећи све наводе из захтева, надлежни орган доноси одлуку, уколико сматра да је захтев основан. Значи, у садашњем систему санкција, Агенција нема коначну већ само иницирајућу одлуку, што сматрам погрешном концепцијом законодавца. Да ли ће Агенција поднети овакав захтев, зависи од околности конкретног случаја, превасходно од тежине дела за које се поступак води, као и од чињенице да ли је против политичких субјеката већ раније вођен поступак за исто или слично дело, да ли је оглашаван кривим за исто или слично дело, односно да ли политички субјект показује тенденцију понављања противправног понашања. Важећи Закон предвиђа обуставу преноса средстава из јавних извора, у случају да партије не поштују одредбе закона које се односе на финансирање партија и вођење евиденција. У случају осуде за кривично дело или ако политичка странка или одговорно лице у политичком субјекту, буду кажњени за прекршај, политички субјект губи право на средства из јавних извора за наредну календарску годину. Конкретан износ средстава који ће бити ускраћен странкама одређује Агенција.⁴⁰⁷ Против решења о губитку права на средства из јавних извора која су намењена за финансирање редовног рада политичког субјекта за наредну календарску годину може се покренути управни спор. Током трајања поступка за кривично дело или прекршај, пренос средстава из јавних извора (исто као у претходном Закону) се привремено обуставља. Ове одредбе су међусобно противречне, јер ће странкама привремено бити обустављен пренос средстава из текућег буџета. Након што се заврши поступак, уколико партија буде проглашена одговорном, плаћања из текућег буџета ће бити извршена, а странци ће бити обустављене исплате за наредну буџетску годину. Оптужене странке не могу значајно утицати на дужину поступка, тако да, на овај начин, привремена обустава преноса средстава из буџета током трајања поступка може бити много озбиљнија казна од коначне пресуде. Ово је врло изгледна могућност, ако се узме у обзир стање у правосуђу у Србији.

⁴⁰⁷Постојећи критеријуми на основу којих се одређује овај износ, нису сасвим јасни и могу се „кретати“ у два правца: или да је Агенција слободна у одређивању колико је озбиљан прекршај и на основу те процене овлашћена да одреди проценат средстава која ће бити ускраћена у наредној години или да је Агенција приликом одлучивања везана одлуком суда у погледу озбиљности учињеног прекршаја и одређује износ који је сразмеран изреченој казни за учињено кривично дело или прекршај.

Поред кривичне и прекршајне санкције која се изриче у случају да се утврди кривична или прекршајна одговорност због повреде овог закона, политичком субјекту се може изрећи и административна мера губитка права на средства из јавних извора за наредну календарску годину, у односу на годину у којој је правноснажно осуђен. „Износ средстава на који се губи право зависи од тежине извршеног дела и степена утврђене одговорности, а може се кретати од 10% до 100% износа средстава. Надлежност за изрицање ове мере је поверена Агенцији за борбу против корупције.”⁴⁰⁸

Сетови санкција, као и административних забрана, чине се на први поглед довољним да потенцијалног учиниоца оставе у зони понашања која је у складу са законским оквирима. Кључна је спона која постоји између чињенице да су политичке странке носиоци најзначајнијих државних полуга моћи, те је примена овог закона кључно питање које ће бити постављано у будућности, као што је већ наведено. Значај одговорног и пажљивог суђења за прекршаје прописане Законом о финансирању политичких активности, сам по себи је велики. Поред оног значаја који има суђење за све друге прекршаје, а састоји се у томе да учинилац прекршаја буде правноснажно оглашен кривим и да му се изрекне одговарајућа (законом и другим прописом) прописана санкција, у овом случају постоји још један посебан значај који проистиче из одредби чланова 42. и 43. закона под насловом „Обустава преноса средстава из јавних извора”.

Члан 42. - Губитак права на добијање средстава из јавних извора, прописује да у случају осуде за наведено кривично дело или наведене прекршаје политичке странке или одговорног лица у њој, странка губи право на добијање средстава из јавних извора намењених финансирању политичког субјекта на начин прописан у овом члану. Решење о губитку права на добијање средстава из јавних извора намењених финансирању редовног рада политичког субјекта за наредну календарску годину доноси Агенција, а против тог решења може се покренути управни спор пред надлежним органом.

Као закључак, може се констатовати да, због јединственог значаја области, коју регулише Закон о финансирању политичких активности у поступању по захтевима Агенције за борбу против корупције, због прекршаја из Члана 39. или

⁴⁰⁸ Ивана Петрин, Наталија Ристивојевић, Ђорђе Вуковић, *Водич кроз Закон о финансирању политичких активности*, ОЕБС, УСАИД, Београд 2012, стр. 46.

Члана 40. и због тежих последица које чињеница покретања прекршајног поступка и евентуалне казне има за окривљене, неопходно је: „1) ове предмете радити са посебном пажњом и без обзира на чињеницу да је прописан велики рок застарелости за покретање, па самим тим и за окончање, прекршајног поступка у овим случајевима, и 2) донети одлуку, по могућству, у што краћем року како би се спречиле последице које могу настати већим протоком времена”.⁴⁰⁹

2.4. Прекршајна и кривична одговорност

У погледу прекршајне и кривичне одговорности, новину у важећем Закону о финансирању политичких активности, представља и то што се проширује круг лица која одговарају за прекршаје. Према новом закону могу бити кажњена физичка и правна лица, као и предузетници који дају недопуштене прилоге, као и лица која не доставе Агенцији тражене податке. Најзад, предвиђа се и дужи рок застарелости за прекршаје (пет година). Како ова норма не би одударала од остатка правног система, вршене су и измене матичног Закона о прекршајима. Наиме, тај закон предвиђа могућност прописивања дужег рока застарелости (између 1 и 5 година) за прекршаје који су у вези са јавним приходима и јавним финансијама. Међутим, како нису сви прекршаји из актуелног Закона о финансирању политичких активности у вези са јавним приходима и јавним финансијама, већ само они који се тичу финансирања странака из јавних извора, испоставило се да ни одређивање дужег рока застарелости није у потпуности утемељено на овим решењима.

У досадашњој пракси примене новог Закона у вези са прекршајима, јављали су се проблеми у погледу тумачења и примене као што смо навели, одредби о застарелости прекршаја и са тим повезаних питања, превасходно када се сматра да је прекршај учињен тј. да ли када је објективно извршен, односно када је извршилац поступао или био дужан да поступа или онда када се сазнало за извршење прекршаја. Продужавањем рока застарелости на 5 година од дана када је прекршај учињен ови проблеми су решени, без обзира на чињеницу да се поступак покреће одлуком Прекршајног суда, а не самим захтевом за покретање

⁴⁰⁹ Зоран Стојиљковић, Марина Матић, Милан Мариновић, Ђорђе Вуковић, *Програм обуке за судије прекршајних судова - Примена прописа у области борбе против корупције*, Правосудна Академија и УСАИД, Београд 2012.стр. 76-78.

прекршајног поступка упућеним од стране Агенције за борбу против корупције. Могуће је захтев поднети у оквиру рока застарелости, али у појединим случајевима судске праксе заузимањем је став да и одлука суда о основаности захтева мора бити донета у оквиру рока застарелости. Крупну новину у систему санкција, представља и увођење кривичног дела. Може бити кажњен (затвором до три године) онај ко „даје, односно у име и за рачун политичког субјекта прибави средства за финансирање политичког субјекта противно одредбама овог закона и тиме прикрије извор финансирања или износ прикупљених средстава политичког субјекта”. Дакле, за ово кривично дело може да буде кажњен и давалац и прималац средстава за политичког субјекта, уколико је такво давање или примање противно закону. Међутим, да би постојало кривично дело, битно је да се тим давањем или примањем прикрива извор финансирања или износ прикупљених средстава. Такво прикривање мора бити умишљајно изведено. Дакле, судећи по опису кривичног дела, чини се да би за њега могли да одговарају било давалац, било прималац прилога једино у случају када лажно прикажу ко је дао средства и у којем износу. То би био случај ако би се, као давалац прилога, уписало неко друго лице а не оно чији је новац, или када се не би пријавила стварна тржишна вредност бесплатне услуге која је пружена политичком субјекту. Тежа затворска казна (до пет година затвора), је предвиђена за случајеве када је прикривени износ већи од 1,5 милиона динара.⁴¹⁰ Прекршајне санкције су предвиђене за политичке субјекте и одговорна лица у њима, али и за донаторе политичких субјеката.

Прекршаји у којима се санкције изричу политичком субјекту везани су за неке од следећих радњи (мада нису све побројане): необјављивање давања која су већа од једне просечне плате и њихово необјављивање на веб сајту странке; уколико странка стиче имовину супротно одредбама овог закона; прекрши законом прописане забране односно недозвољене начине финансирања политичког субјекта; уколико у процесу прикупљања средстава врши притисак, даје обећања или прикрива идентитет даваоца; уколико политички субјект

⁴¹⁰По мишљењу неких аутора (др Слободан Бељански), посебну пажњу привлачи ново кривично дело, због тога, што је по њиховим наводима у овом случају „камен спотицања” представља доказивање директног умишљаја починиоца. Аутор (Немања Ненадић) је указао да „регуларни” механизам откривања тајних новчаних токова путем Агенције, тужилаштва и полиције, може и требало би, да буде употпуњен једним стално отвореним позивом за све, који имају сазнања о неким неправилностима ове врсте, да „на поверљив начин” доставе информације и доказе било агенцији, било тужилаштву и да онда ти наводи буду испитани.

прибави средства од неке комерцијалне активности коју спроводи; ако не изврши повраћај незаконито уплаћених средстава; ако отвори више од једног рачуна са различитим пореским идентификационим бројем; ако користи средства супротно њиховој намени, односно различито сврси редовног рада и сврси финансирања изборних кампања; уколико не отвори посебан рачун за финансирање изборних кампања; уколико не води Законом прописане евиденције; ако не достави на време и у задатој форми годишњи финансијски извештај; уколико исти извештај не објави на веб страни и у „Службеном Гласнику РС”, итд.⁴¹¹ За незаконито давање, односно прибављање средстава за финансирање политичких субјеката, у намери прикривања извора финансирања или износа прикупљених средстава, Закон прописује кривичну одговорност. Међутим, како су Агенцији за борбу против корупције Законом дата контролна, али не и истражна овлашћења (Сингапур нпр.), за прикупљање доказа неопходних за вођење кривичног поступка потребна је сарадња са другим надлежним државним органима. Управо у тој потреби сарадње са другим надлежним државним органима, се крије и кључ за неуспех у раду Агенције. У процесу борбе против корупције, први корак који је Агенција за борбу против корупције предузела, у циљу увођења финансијске транспарентности у политички живот Србије, било је доношење Правилника којим се ближе одређује када и на који начин политички субјекти подносе годишњи финансијски извештај, извештај о трошковима изборне кампање, као и евиденцију прилога и имовине.⁴¹² У погледу праксе санкционисања политичких странака, иста је прилично лоша. И поред тога што су санкције прописане већ 20 година, готово да не постоје случајеви да је поступак вођен, чак ни покренут, када је у питању финансирање редовног рада политичких странака. Нешто је стање боље, када су у питању изборне кампање. Поред једног случаја ове врсте из области кривичног права (у вези са злоупотребама извршеним у последњој

⁴¹¹Прекршајне казне у актуелном Закону о финансирању политичких активности (2011.год.), су искључиво новчане. Казна за политичку странку изриче се у обиму од 200.000 до 2.000.000 динара, док одговорно лице за неки од наведених прекршаја може бити кажњено у износу од 50.000 до 150.000 динара. Листа ситуација које су предмет санкционисања је по нашем мишљењу ограниченија од круга субјеката који могу бити починиоци прекршаја.

⁴¹²Агенција за борбу против корупције је извршила до сада, преглед пословања седам политичких странака, које су се сумњичиле да су из државног буџета узимале новац који је био намијењен за редовне активности, да би умјесто тога финансирале своје изборне активности. То су биле, Српске напредне странке, Нове Србије, Санџачке демократске партије, Странке демократске акције Санџака, Либерално – демократске партије, Социјалдемократске партије Србије, Уједињених региона Србије и Коалиције за Шумадију.

деценији прошлог века који још увек није окончан) постоји само 7 случајева новијег датума (из 2010. и 2011. године) када је Агенција за борбу против корупције поднела прекршајне пријаве, углавном због неподношења извештаја након локалних избора. С друге стране, иако у Србији стагнира, „Последњих година у свету је интензивирано кривично гоњење у свим случајевима, нарочито политичке корупције и уцена, што илуструју случајеви покретања поступака и кривичног гоњења лица, која су „до јуче” била на важним политичким и државним функцијама.”⁴¹³

3. ЕФИКАСНОСТ МЕХАНИЗАМА КОНТРОЛЕ

Ефикасност механизма контроле у овој материји, се огледа у значајном смањењу случајева кршења и заобилажења прописа из законодавног оквира сваке државе понаособ. Тренд који је већ дуже времена актуелан је да се без, обзира на чињеницу да ли партијама обезбеђује средства из буџета или не, држава „на свим мередијанима” одлучује да потпуније регулише њихово финансијско пословање.

У државама у којима финансирање партија још увек није законски регулисано, партије на власти користе такву ситуацију за безобзирну злоупотребу државних ресурса (Saffy, 2003:21-22). Али, важно је истаћи, да усвајање законских аката којима се прецизира начин стицања и трошења средстава од стране партија, није само по себи довољно снажна брана која онемогућује да се средства пореских обвезника противправно употребљавају за парцијалне партијске интересе. Термин „заобилажење” заправо значи да се не крши слово важећих антикорупционих прописа, али се оспорава њихов „дух” односно темељни принципи као што су универзалност, равноправност и транспарентност. Реч је заправо о сасвим условној разлици између деловања против закона (*contra legem*) и поред закона (*praeter legem*). Најјачи механизам контроле свакако представља информисана јавност. Њена информисаност произлази из њеног права да зна ко финансира њене партије и кандидате, да би могла да зна (јавност), чијим ће интересима те партије сутра да служе, када им јавност односно грађани дају глас. У погледу прописа, једно истраживање USAID-а је показало да од,

⁴¹³ Небојша Теофиловић, „Политичка корупција и прање новца”, у: Живојин Ђурић (ур.), *Српска политичка мисао*, бр.1-4, Институт за политичке студије, Београд 2004, стр. 210.

посматраних 114 држава, 62% има прописе који захтевају бар делимично јавно објављивање финансијских извештаја партија и кандидата, међутим нови проблем је у томе што су многи извештаји фиктивни. Такође, проблем који се јавља јесте да има превише закона а премало примене односно у прописима увек има више циљева, а мање детаља о томе како ће се спроводити што се треба превазићи подзаконским актима.⁴¹⁴ CRINIS истраживање указује да закони у области финансирања изборних кампања нису обезбедили да добијемо потпуне информације, јер готово драматично делује податак да јавност није упозната с крајњим финансијерима за око половину пријављених трошкова кампање. Разлог за то су недоречене законске одредбе. „Закон не забрањује директно да иза кампање остану неизмирена дуговања, али посредно то чини, јер не пружа могућност ни да се ти трошкови накнадно плате са рачуна за финансирање редовног рада странке, ни да се поднесе допунски извештај у којем би били наведени подаци о накнадном плаћању”.⁴¹⁵ Поред тога, постоји проблем и са познатим изворима прихода. Око трећине пријављених трошкова кампање на парламентарним изборима 2012. године је плаћено од новца који су парламентарне странке добиле из буџета, након што су избори завршени, на основу оствареног успеха. То није супротно закону, али отвара нове непознанице - који би извори финансирања били искориштени да је изборни успех био мањи или да листа уопште није прешла цензус, обзиром да нико од учесника кампање није располагао са 100 % средстава из других извора за покриће расхода. Став који износим у раду је да, у погледу ефикасности механизма контроле, „Постоје нека добра решења из Хрватске и Македоније која би требало пробати и код нас, на пример, дужност да се део података о финансијама објави и током кампање,

⁴¹⁴Мониторинзима који су вршени у Србији, забележене су масовне злоупотребе јавних средстава током трајања кампање. Ова појава има порекло вероватно у чињеници да су практично, све маркетиншке агенције у Србији у коначном резултату, у власништву неког од највиших функционера политичких партија, али је ту повезаност чак и путем ревизије врло тешко доказати. Како у том погледу, никаква ревизија чак није ни вршена, па су стога и дугови за оглашавање партија у сталном порасту. Укупно пријављени расходи током изборне кампање 2012.год. износили су око 3,5 милијарди динара, при чему је око три четвртине, што је готово 24 милиона евра, било потрошено на оглашавање. Сви ти расходи нису били покривени приходима а неколико политичких субјеката имало је дугове, или расходе покривене кредитима. То само значи да тај новац, из било ког извора да буде враћен, неће бити приказан у већ поднетим извештајима о финансирању кампање, што у сваком случају представља, велику „правну празнину” актуелног Закона о финансирању политичких активности.

⁴¹⁵ Ивана Милановић Храшовец, Немања Ненадић „Сива зона политике”, *Време*, бр.1179 (2013), стр.5.

обавезивање самих медија да објаве податке о својим приходима оствареним по основу политичког оглашавања као и увођење пореских стимуланса за предузећа која објаве податке о датим прилозима”.⁴¹⁶ Генерално посматрано, ефикасност механизма контроле у многоме зависи и од система санкција и његове примене јер се у новије време појављују неке варијације.⁴¹⁷

Тек када нека странка буде кажњена због кршења правила о финансирању предизборне кампање, искључењем из изборне утакмице што би била мера коју би требало увести у систем санкција, заживеће оне одредбе које у законима Србије већ постоје. Иако је финансирање странака под будним оком јавности, наставља се негативна пракса игнорисања законских одредби. Тако је нпр. само шест политичких странака обелоданило своје изворе финансирања у извештајима 2012. године. „Иако се законом о финансирању политичких странака предвиђа да странке објављују своје финансијске изворе на својим интернет сајтовима уколико донација премашује просјећну плаћу у Србији – око 360 евра – те информације пријавило само шест странака. Србија има 81 регистрирану политичку партију”.⁴¹⁸

Србија је у неком просеку, у овом погледу, у односу на земље региона једино заостаје за Хрватском. Прописи којима се регулише материја финансирања политичких странака у многим државама имају мањкавости. Та појава је присутна и у земљама ЕУ, пре свега јер није успостављен јединствени законодавни оквир у том погледу. Међутим, због знатно јачег капацитета институција система у тим демократски развијеним државама, проблеми се ефикасније решавају односно нормалнијим током се дође до решења. Тамошња јавност је врло осетљива када нешто у тој области није у реду, док код нас, када је бивша владајућа Демократска странка, пријавила као своју највећу донацију док је била на власти (2011.), износ од 40.000 евра од тадашњег потпредседника странке и градоначелника Београда

⁴¹⁶ *Ibid.*, 6

⁴¹⁷ Код повећања ефикасности механизма контроле финансирања политичких партија, јављају се и неки „технички” проблеми као што је немогућност апсолутног разликовања прилога, обима и намене неновчаних прилога односно помоћи, као и питање ангажовања „повезаних лица” у партијским активностима. Такође, све је теже разликовати и шта су активности организација цивилног друштва у погледу области финансирања партија, обзиром да у новије време све више у „позadini” неких од њих, фигурирају политичке партије, које у ствари представљају њихове праве осниваче и финансијере (спонзоре). На тај се начин посредно ради о организовању произборних, нестраначких кампања, које су организоване од „пријатељских” организација цивилног друштва.

⁴¹⁸ Биљана Пекушић, „Финансирање политичких странака у Србији под знаком питања”, *Southeast European Times*, 3. јануар. 2012., стр. 1.

Драгана Ђиласа, медији нису реаговали. Такође, тада највећа опозициона партија, Српска напредна странка (сада владајућа), пријавила је као своју највећу донацију износ од само 3.000 евра. Ако се упореди овај износ са садашњим износима које СНС као владајућа партија улаже у маркетинг скоро свакодневно, износ од 3.000 евра као највећа донација на годишњем нивоу за партију која осваја власт, звучи у најмању руку смешно. „У Србији се 35% до 40% новца ствара у „сивој” зони, гдје новац циркулира од једног цепа до другог, па га је немогуће слиједити, али велики износи завршавају у политичким партијама, владајућим и опозиционим” изјавио је Гоати за *SETimes*.⁴¹⁹

Следе неки примери изигравања прописа о финансирању партија у европским пост-комунистичким државама, а у циљу повећања ефикасности контроле надлежних домаћих органа. Као прво, поједине привредне корпорације у државном власништву, којима закон забрањује да партијама донирају новчана средства, заобилазе ту забрану обезбеђујући партијама, нарочито у предизборном перопду, особље које оне плаћају из властитих средстава. Ова појава код нас се односи на предузећа у државном односно јавном власништву. У Словенији се, на пример, процењује да је око половина службеника у партијским канцеларијама на платним списковима других организација (Топлак, 2002:20). У Естонији, је прикривена финансијска помоћ партијама остваривана и ангажовањем страних фондација и институција које су медијски промовисале лидере одређених партија. Идентичној намени, служило је и финансирање научних истраживања чији су резултати доказивали широј јавности, супериорност програма и кандидата одређених партија.⁴²⁰ Већа ефикасност је осујећена и законским празнинама као што је то нпр. случај са институтом имовинских карти функционера који различито дефинишу законске норме у више сегмената, као што су норме о обавезном садржају имовинских карти функционера, у Србији и Хрватској. “Увид у имовинске картице хрватских функционера указује на све недостатке имовинских картица њихових српских колега. Јер, из имовинских картица

⁴¹⁹ *Ibid.*,1-2

⁴²⁰ Наведени примери упућују на закључак општије природе, да су партије „склоне” кршењу и изигравању закона и у земљама стабилне демократије и у посткомунистичким земљама, али је разлика пре свега у завршници (епилогу). У првој групи земаља на ове злоупотребе реагују правосудни органи, док у другој групи таква реакција најчешће изостаје, већ се уместо ње појављује нова афера везана за финансијске злоупотребе.

хрватских функционера, осим што се може сазнати детаљно шта поседују, колико вреде и на који начин су стекли некретнине, аутомобиле, уштеђевину, хонораре, наследства, то исто може да се види и за њихове супружнике, родитеље и родитеље супружника”.⁴²¹ Поред различитог садржаја, често су различите и последице за његово непримењивање. Да се стање у овом погледу донекле поправило, упечатљив је пример општине Лесковац у којој је 2015. године кажњено целокупно општинско руководство, због непријављивања имовине општинских функционера у складу са Законом о Агенцији за борбу против корупције. Немар функционера у том смислу је и разумљив, када се узме у обзир чињеница да се ни данас не може дати поуздан податак о томе, колико њих уопште има у Србији.⁴²² Код нас, међутим, проблем везан за повећање ефикасности није само у недореченим законима, слабој или никаквој санкцији односно одговорности, већ пре свега у обиму и начину на који се врши та контрола. Тек 2013. године су први пут били проверавани и извештаји о имовини и приходима функционера који су до тада били закључани, односно извештаји који су из разних разлога до тада били недоступни јавности. Додатно, пракса показује да су се многе политичке странке окренуле оснивању невладиних организација, како би преко њих финансирали свој рад, а да то не подлеже контроли од стране државних органа. Најчешћи модел ове синергије изгледа овако: странка оснује невладину организацију, затим у разним сегментима власти (општина, град, република), где странка учествује у власти, додељује средства тим невладиним организацијама за тобожње пројекте, а она у ствари служи за финансирање рада странке, редовно или предизборно. Оваква пракса оснивања невладиних организација, тј. удружења грађана ишла је, пред изборе 2012. године, тако далеко да је једна политичка групација себе регистровала као удружење грађана, све време имајући јасан политички профил и сферу деловања, бивајући подржана и основана од стране јасно профилисаних политичара са политичком

⁴²¹ Новак Грујић, „Председник општине Ковачица крије паушал од 50.000 динара”, *pištaljka.rs*, доступно на <http://pistaljka.rs/home/read/363>, 28. мај 2013.

⁴²² До краја 2012. године Регистар функционера, како се наводи у Извештају Агенције за борбу против корупције за 2012. годину, садржао је имена 23.411 функционера, док је овај број у 2011. години био 20.617. Незванично се може чути да нико не зна колико функционера има у Србији, али се барата цифрама од 20.000 до 30.000. Агенција је прошле године, према подацима из годишњег извештаја о раду, обрадила и објавила тек 4.906 извештаја о имовини и приходима. Детаљније на: Сајту Агенције за борбу против корупције

биографијом иза себе. Озбиљан систем борбе против политичке корупције, мора наћи начин да се са оваквим појавама бори, јер се овако комплетна идеја контроле финансија политичких субјеката доводи у питање и извргава руглу.⁴²³

4. НАСМАХЕРОВА КЛАСИФИКАЦИЈА СИСТЕМА КОНТРОЛЕ ФИНАНСИРАЊА ПАРТИЈА

Регулаторни механизми страначког финансирања или системи контроле финансирања, у већини земаља садрже два основна елемента и то, неку врсту забране или ограничења и правила о јавном објављивању извештаја о приходној и расходној страни у партијским финансијама, који се састављају по одређеним моделима. Први елемент има за последицу уопштено ограничавање анонимних донација, посебно новца који долази из приватног сектора и не може му се утврдити порекло, али и од синдиката, верских организација или организација из иностранства, док је последица другог елемента, повећање транспарентности страначких финансија. Ова два регулаторна елемента, у комбинацији са другим средствима, могу чинити различите системе регулације. Познати немачки истраживач партијских финансија Карл-Хеинз Насмахер је помоћу ова два елемента класификовао четири регулаторна система (модела), односно опције: опција аутономности, опција транспарентности, опција заступања и опција диверзифициране регулације (Nassmaher, 2003.a:10-13). „Четворочлана класификација модела контроле финансирања политичких странака даје добру комбинацију теоријских модела праћених искуствима у њиховој примени и омогућава темељну припрему за анализу конкретних решења примењених у Србији”.⁴²⁴

Први модел који Насмахер издваја је модел аутономије. У овом моделу политичке странке се посматрају као добровољна удружења грађана која имају право да самостално уређују своју унутрашњу организацију и да прикупљају,

⁴²³ Док се Агенција за борбу против корупције бави нормативним оквиром, праву форензику финансија може да обави само Државна Ревизорска Институција. У том смислу, требало би донети додатне одредбе и упутства за рад ДРИ везано за контролисање рада политичких партија нарочито у години избора, јер се тада прибављају и троше највећа средства, и стичу услови за трговину утицајем оних који дају новац за кампање странака.

⁴²⁴ Миодраг Милосављевић, „Насмахерова класификација система контроле финансирања странака“, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр.120., ЦеСИД, стр. 131.

троше и чувају своја финансијска средства далеко од очију јавности. Аутор је указао на две могуће опције у оквиру овог модела, које могу бити наивна и мање наивна. У овом моделу странке, као добровољна удружења имају право на приватност. Оне, будући да су удружења, могу своју унутрашњу организацију уредити по свом нахођењу односно даје им се право на нерегулисану приватност своје унутарње организације. Такође, странке као удружења поседују слободу располагање властитим средствима. Поделу опција (наивну, мање наивну) код модела аутономије, Насмахер образлаже на начин, да је у основи наивне опције став, да се бирачи сасвим рационално опредељују за поједине политичке странке и да на њихов избор никакав изборни маркетинг, односно пропаганда у коју се по правилу, улажу огромна финансијска средства, не може да утиче на рационални избор бирача.⁴²⁵

Надоградња овог модела, доводи до закључка да би интервенција државе у ово поље аутономије политичких странака које се схватају као добровољна удружења грађана, унела неравнотежу у целокупан систем. То је основни разлог да и посебној контроли финансирања странака, осим контроле којој подлежу на једнак начин сви правни субјекти у друштву, у овом систему нема места. Став који износим у овом раду је да овај модел контроле финансирања политичких странака није основан обзиром да се заснива на погрешној природи и улози политичких странака иако се, и по нашем важећем закону, политичка странка дефинише као организација грађана који су слободно и добровољно удружени. Као пример оваквог типа регулације, Насмахер наводи Шведску, која је најближа овом моделу у којој, сагласно поштовању унутрашње аутономије политичких странака као приватних, добровољних удружења, не постоји законска обавеза предочавања података о приходима и расходима, а јавна финансијска подршка странкама „није везана никаквим законским одредбама” (Насмахер, 2003.а:10). Иако се у Шведској води дебата о контроли финансирања политичких странака

⁴²⁵ У случају мање наивне опције, претпоставка је да на изборно опредељење бирача, поред рационалне процене, у већој мери утичу и емоције које су свакако знатно под утицајем изборних кампања, медија и изборног маркетинга. Међутим, у данашњем плуралистичком друштву, наглашавамо опште присутну појаву вишеслојности утицаја којима је појединац изложен што ствара извесну „плуралистичку равнотежу снага”. Ова појава у основи конституише поље слободног опредељивања грађана, јер се различити утицаји међусобно „држе” у равнотежи услед њихове мање или веће једнакости. Стога су изборни маркетинг и кампање у данашњим условима врло слични, као што су такве уосталом и саме партије.

још од 1951. године, када је први пут представљен план за успостављање контроле финансирања политичких странака и објављивање њихових финансијских извештаја, до данас нема усвојеног закона који би шведске партије приморао на овакву праксу. Квалификовање две опције овог модела аутономије као наивне и мање наивне, упућује на проблеме у полазним претпоставкама. Они су произашли из чињенице да пракса указује да плурализам интереса и утицаја не води по аутоматизму ка успостављању равнотеже система, а и када се равнотежа успостави она представља само пролазну фазу у борби за доминацију. Различити утицаји држе се у равнотежи само привремено, а њихово међусобно сучељавање не води једнакости, већ наизменичној премоћи.⁴²⁶ Изгласавање закона који би обезбедио контролу и транспарентност страначких фондова у Шведској скинуто је са дневног реда 1980. године. Уместо тога, тада су се водеће политичке странке споразумеле да сваке године међусобно размењују извештаје о свом финансирању и учине их доступним заинтересованим субјектима. На овај начин избегнуто је законско регулисање контроле страначког финансирања. Остаје отворено питање колико је овај систем ефикасан, односно колико су партије искрене. Судећи по томе да се за Шведску не везују неке крупне корупционашке афере, систем се показао делотворним.

Друга опција, односно модалитет, је опција транспарентности. Она истиче у прави план, право грађана да буду информисани о свим аспектима страначког живота, укључујући и прикупљање и трошење партијског новца. На тај начин им се пружа реална могућност да, приликом гласања, донесу одлуку коју су засновали на објективним информацијама које су примили о политичким странкама. Неопходан услов за такав избор је усвајање врло детаљног

⁴²⁶Међутим сама суштина природе политичких странака је супротна балансу моћи. Будући да политичке странке теже увећању своје моћи, која се материјализује и корумпира а тиме истовремено постаје и опаснија, кроз вршење утицаја на обликовање и управљање друштвеним процесима, установљени простор аутономије водио би ка некој врсти „трке у наоружању”. Странке би биле слободне, да у потпуности без икаквих спољних ограничења испоље и своје лоше стране, а то је пре свега неограничена жудња за моћи и новцем који из ње произлази. Да би победиле и освојиле апсолутну моћ, странке би ушле у трку, која би истовремено утицала на све већу професионализацију странака, што би последично водило ка технократском типу странака и све већој тежњи за новим и скупљим технологијама у маркетиншкој промоцији која постаје „најубоитије оружје” у међустраничкој борби. Наравно да би оваква борба изискивала огромне материјалне ресурсе. У оваквом систему формирање нове политичке странке, која би без озбиљнијег капитала покушала да учествује у политичком животу, готово је незамисливо, а што је вишеструко штетно за друштво као целину.

законодавства којим ће се регулисати спорна материја. Овакав регулаторни модел (систем) примењује се у Немачкој и назива се транспарентни модел. У његовој основи је право грађана да имају увид у партијске фондове, њихове изворе и начине употребе, али и способност грађана да о овоме рационално и зналачки суде када се опредељују којој странци ће указати поверење.⁴²⁷ С обзиром на то да је суд о оправданости сваке поједине донације политичкој странци држава препустила бирачу јавља се, с друге стране, проблем заинтересованости грађана за остваривање увида у финансирање политичких странака. У данашњем начину живота, нарочито у урбаним срединама, савремени човек нема времена да се бави овим проблемима уколико није уско професионално везан за њих. Огромна већина грађана информације о финансирању политичких странака добија посредно, најчешће путем медија. Ове информације с друге стране, могу да буду пласиране као део пропагандних активности заинтересованих субјеката и самим тим губе на објективности. Савремени бирач, чак и када га информације овог типа заинтересују, што најчешће није случај уколико информација нема елементе скандала, расуђује на основу некомплетне или једностране информације. Могућа необјективност медија, главна је мана овог модалитета као и вероватност фризираних наведених извештаја, што бирачима онда пружа погрешну перцепцију.

Немачки систем финансирања политичких странака близак је описаном моделу. У члану 21 немачког Основног закона, нормирана је обавеза објављивања извора финансирања политичких странака. Већ сама чињеница, да је оваква одредба нашла место у највишем општем правном акту недвосмислено указује на значај транспарентног процеса финансирања политичких странака. У том смислу, сматрам да је овакав однос и последица лошег искуства у финансирању странака још у периоду Хитлерове владавине, када је немачка крупна индустрија, нетранспарентно обилато финансирала Националсоцијалистичку немачку радничку партију. „Међутим, тешко је доказати да би транспарентније

⁴²⁷ У овом моделу нагласак је на законском регулисању и обавезности транспарентности поменутих информација, док се способност закључивања на основу добијених информација претпоставља. У циљу избегавања честе ситуације, у којој бирач не зна које интересе ће странка заступати након доласка на власт, овај модел препоручује пуну јавност информација о страначким фондовима. Овим модалитетом, држава је у ствари избегла увек проблематичан и тешко остварив задатак успостављања и спровођења забрана за различите типове донатора и донација, и препустила бирачима на изборима, процену о оправданости прикупљања средстава у партијама од различитих донатора.

финансирање онемогућило успех НСДАП-а, будући да је улога крупног капитала у њеном финансирању била позната заинтересованим круговима... Дакле, показује се да су бирачи спремни да санкционишу политичку странку, повлачењем подршке тек када је њихово поверење изиграно у великој мери”.⁴²⁸

Из објективности да контрола партија, нарочито њихових финансија од стране самих бирача, није довољна да се политичке странке понашају у складу са њиховим очекивањима, произашао је заступнички модел. Овај модел, подразумева формирање посебног државног тела које ће водити рачуна о примени закона који регулишу финансирање политичких странака при чему се нарочита пажња посвећује независности и непристрасности. Оне су гарант његовог кредибилитета и у ову сврху „мора да буде утврђен јасан и недвосмислен скуп правила која прописују шта је дозвољено, а шта није дозвољено у процесу финансирања политичких странака... Ово јавно тело делује као агент грађана који имају интерес да знају и да буду уверени да њихов глас неће бити злоупотребљен за лично богаћење и остваривање уских интереса финансијера странака и страначких лидера”.⁴²⁹

Трећа опција, опција заступања, претпоставља као што је наведено, детаљну регулацију страначких финансија, коју надзире и спроводи независна агенција као независно контролно тело. Насмахер узима за пример САД где је 1974. године (након афере Watergate) донесен Закон о федералној изборној кампањи, а на темељу тог закона основана је Федерална изборна комисија. И овај модел се није показао без мана, а његове мане дошле су до изражаја приликом његове примене у пракси. Кључни проблем свих система који се заснивају на раду „независних тела” јесте управо како обезбедити њихову независност. Ако су врхови политичких партија свесни да не могу утицати на рад тог независног тела, без обзира да ли је њихова странка на власти или не, та свест је онда сама по себи врло значајан превентивни фактор са одвраћајућом улогом. Томе додатно доприноси и сазнање да ће све евентуалне противзаконите радње бити у краћем временском периоду са великом вероватноћом откривене и процесуиране а

⁴²⁸ *Ibid.*, 133

⁴²⁹ *Ibid.*

починиоци драстично кажњени, на овај или онај начин. Обично ове две чињенице треба и делују у садејству.⁴³⁰

Независност у раду контролних органа додатно се оснажује обезбеђивањем материјалне сигурности за њихове чланове кроз загарантована примања која би требала да буду, на нивоу примања највиших државних функционера и обезбеђивања пензије након окончаног мандата. Оно што је нарочито важно је да независни орган поседује довољно материјалних средстава (простор за рад, финансије итд.) да у пуном обиму може вршити своју законом одређену функцију. У упоредној пракси присутна су, делимично и одређена, самофинансирајућа решења, ради превазилажења наведеног проблема. Међутим, готово ни у једној држави то тело не функционише у пуном обиму (редак случај Сингапура нпр.) а такође нема ни довољан делокруг овлашћења, што је посебан проблем.⁴³¹

Последњи у низу модела из ове класификације, је врста препоруке. Наиме, Насмахер препоручује модел диверсификованог регулисања финансирања политичких странака и умереност у очекивањима резултата примене правила као рецепт за добро уређен систем. Овакав систем подразумева усклађен скуп правила која регулишу различите аспекте финансирања политичких странака. Уколико јавност буде довољно мотивисана да се укључи у дебату о финансирању политичких странака и посредством независног контролног тела тачно и свеобухватно информисана о овој теми, обезбедиће се санкција, односно награда кроз давање гласа на изборима. Суштина је да се јавност заинтересује и да она буде главни контролор и судија, јер одлучује у коначном на изборима коме ће дати глас. Међутим, проблем је што су финансијски извештаји странака готово увек фризирани. Овај модел је, по мени, бољи од независног контролног тела које

⁴³⁰ Досадашња пракса у раду тих тела је показала да се постиже виши ниво независности и кредибилности, ако се испоштују критеријуми да чланове независног тела бира парламент двотрећинском већином и да мандат чланова органа траје дуже од мандата органа који их је бирао, како би се избегао евентуални међусобни утицај. Такође, препорука је да се у његове редове бирају личности које нису припадници политичких странака или на други начин уско повезане са њима, а оствариле су значајна постигнућа у области свога деловања.

⁴³¹ У том смислу важно је истаћи да се независност Федералне изборне комисије покушала постићи остваривањем подједнаког утицаја две најјаче политичке партије, пре него применом критеријума спречавања утицаја политичких партија. Сматрамо да је мана овог модела, и у чињеници да је у пракси, као што смо навели, готово немогућ подједнак утицај двеју релевантних а супротстављених партија у борби за власт. Србија такође, примењује овај модел, нарочито од усвајања Закона о Агенцији за борбу против корупције, али приметан је такође у досадашњем раду тог органа, низ слабости почев од спорости, дозиране селективности, ограничености обима овлашћења, некоординисаности са другим сличним органима итд.

то није никада било који начин и из било ког разлога. Свакако је лакше постићи истинитост финансијских извештаја партија него изградити и финансирати потпуно независтан орган.

Четврта опција, односно модел, је комбинација претходне три опције, коју Насмахер назива опцијом диверзифициране регулације. Пошто представља комбинацију, односно мешавину, ова врста регулације не ослања се само на једну врсту мера, него комбинује разноврсне мере. Настојећи да избегне проблеме и неефикасност наведене три опције, овом врстом приступа уводи се систем који је вишедимензионалан, који комбинује транспарентност политичких финансија са богатством мера у структури финансирања. Канадски пример (систем), може да послужи као илустрација применљивости овог модела у пракси. Он се посебно одликује предвиђањем учешћа трећих субјеката (који се не надмећу на изборима, али јасно заговарају и промовишу одређену политичку опцију) у наступу политичких странака.⁴³²

Насмахерови модели финансирања политичких партија односно четворочлана класификација, може се суштински представити кроз:

- 1) „Модел аутономије (политичке странке самостално уређују, прикупљају и троше финансијска средства – пример Шведска)
- 2) Модел транспарентности (грађани остварују право на увид у партијске фондове, њихове изворе и начин коришћења – пример Немачка)
- 3) Заступнички модел (формирање посебног државног тела које ће водити рачуна о поштовању закона који регулишу финансирање политичких странака – пример САД)
- 4) Модел диверзификованог регулисања (усклађен сет правила који регулишу различите аспекте финансирања политичких странака – пример Канада)⁴³³

⁴³²Настојећи избећи проблеме и неефикасност наведене три опције, овом врстом приступа уводи се систем који је вишедимензионалан, који комбинује транспарентност политичких финансија са богатством мера у структури финансирања. Канадски пример (систем), може да послужи као приближна илустрација применљивости овог модела у пракси. Он се посебно одликује предвиђањем учешћа „трећих субјеката” (који се не надмећу на изборима, али јасно заговарају и промовишу одређену политичку опцију) у наступу политичких странака.

⁴³³ Миодраг Јовановић, *Политичка корупција*, Београд 2005.

Међутим, сасвим је извесно, да ниједан од наведених модела регулације не може одговарати околностима и приликама за сваку земљу генерално, већ само у појединачним случајевима. Стога је приоритет за сваку државу, која има пре свега политичку вољу да регулише ову материју, да развије особен систем регулације уз комбиновање са неким од изложених модела. Исто тако, било би пожељно уважавати позитивна искуства и решења која су се показала делотворним у пракси других земаља, и комбиновати их са сопственим.

Пети део

**ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА И ПРЕПОРУКЕ ЗА
СПРОВОЂЕЊЕ**

1. ПОКРЕТАЧИ РЕФОРМИ ЗАКОНСКЕ РЕГУЛАТИВЕ

Борба против политичке корупције мора да буде део опште стратегије друштвеног развоја односно високо приоритетан циљ државне политике, што она код нас декларативно и јесте. Друштво без стратегије развоја је друштво без истинске или праве политике и обрнуто, политика која нема добру и јасну стратегију друштвеног развоја, није и не може бити ни успешна ни добра политика.⁴³⁴ Једна од најзначајнијих креативних функција политике је формулисање стратегије друштвеног развоја. Као предлагачи различитих стратегија и њихови носиоци, у друштву се првенствено јављају политичке странке које своју идеологију везују за поједину стратегију што онда представља њихову визију. На тај начин партије би требале да буду кључни носиоци друштвених промена. Управо у тој њиховој функцији је и суштинска опасност по демократски просперитет једне државе, јер оне могу бити заступници скривених интереса одређених лобија, који су штетни за општи интерес, а што све може бити легално друштву као целини наметнуто.⁴³⁵ Стара је и добро позната истина да свака друштвена и политичка промена има своју друштвену цену. У друштвима која су пре свега економски сиромашна, са слабо укоревеним партијским системом и неделотворним институцијама, тешко се може успоставити консолидована демократија и у таквим околностима практично једини импулс за покретање реформи законске регулативе долази од стране међународне заједнице. Међутим, да би промене биле заиста суштинске, оне захтевају време што најбоље показује једно од обележја демократије: „Или како је то формулисао пољски

⁴³⁴ Политика има двоструку суштину, или два своја лица. Та лица се састоје од одређених функција. С једне стране, она представља процес којим се регулишу односи између појединаца и друштва, а посебно између државе и друштва. То су њене регулативне, командне и контролне функције и у том својству она се ослања на политичку моћ, као своју главну полугу. Главна карактеристика тог њеног лица је доминација. Ово прво лице је неопходно као услов да би се показало друго лице. Друго лице политике је то да је она процес свесног усмеравања друштва према неким вредностима и циљевима. У тим својим телеолошким, усмеривачким и проспективним функцијама политика је, пре свега, инструмент стварања друштвене и политичке заједнице, креирања промена и успостављања новог стања у друштву. У овом другом својству политика се више ослања на моћ убеђивања и добијања широке подршке за предложени правац развоја и промене, него на класичну принуду. Основна одлика тог другог лица политике је креација.

⁴³⁵ Постојање или одсуство дугорочне и целовите стратегије је кључно питање демократских промена у свим, а посебно тзв. новим демократијама које се успостављају у државама у транзицији. Демократске промене без јасне стратегије могу да буду не само болне већ и непредвидиве.

политички социолог Пјотр Стопка: пут од тоталитаризма до демократије је много тежи и дужи, него обрнут пут од демократије у тоталитаризам”.⁴³⁶

Стратегије демократског развоја и промене друштва, које су основ за стварање или покретање реформе нарочито законодавства везаног за политичке странке, могу да буду различите али основна подела је на реактивне и проактивне. Реактивне стратегије су у основи мање или више изнуђени одговори на неке, углавном споља, наметнуте ситуације. Главна логика те врсте стратегија је да се реагује и одговара на очекиване или мање очекиване, а понекад и на сасвим неочекиване захтеве који се упућују друштву и политичкој заједници од стране међународне заједнице и других. Оне су зато краткорочне односно најчешће ад хок стратегије а тиме су, по правилу, површне и недовољно дубоко промишљене. У том смислу, оне доводе у питање саме себе, јер једно од битних значења појма стратегије, поред ширине и свеобухватности, је и њена дугорочност.

Проактивне стратегије су супротне од реактивних. То нису изнуђени одговори на наметнуте ситуације, већ антиципирани одговори који настоје да учествују у креирању будућих ситуација и стога су активне, а не пасивне стратегије односно оне су офанзивне по свом карактеру. То су стратегије излажења у сусрет будућности, а не неизвесног ишчекивања шта ће се или неће десити. То су стратегије које делују ех-анте а не ех-пост. У њима постоји дугорочан план деловања, заснован на идеји водилји која предпоставља трајност деловања те стога оне морају бити и свеобухватне и узимати у обзир што већи број битних фактора од чијег присуства зависе и одговарајући исходи. Носиоци тих стратегија, свакако су политичке партије а оне које добијају средства из буџета требало би да се обавезу на доношење планова интегритета, чиме се успоставља прихватљив модел антикоруптивног понашања а на дуже стазе повећава поверење грађана и тиме обнављања њихова функција водећег реформатора законодавних реформи путем извршних органа власти.

Способна политичка елита је основни покретач наведених реформи, које би требало да се остварују кроз стратегије политичких партија које се увек обзнањују и потврђују на изборима. Као основни механизам промена у политици, избори доводе до контрадикторности јер политичке партије потцењују зрелост

⁴³⁶ Вукашин Павловић, *Цивилно друштво и демократија*, ЈП Службени гласник, ЈП Завод за уџбенике, Београд 2009, стр. 204.

бирачког тела, олако се ослањају на краткорочне мере као што су изборне кампање запостављајући континуирани политички рад а, са друге стране, бирачи прецењују много политичке партије и најчешће неосновано придају њиховим лидерима надпросечне способности. „Да би се дошло до способне политичке елите неопходне су честе изборне селекције. С друге пак стране, превише чести избори односе силну друштвену енергију и новац и доводе изборно тело у стање апатије и резигнираности, што се битно одражава на смањење нивоа учешћа, односно на повећање изборне апстиненције.”⁴³⁷ Као најважнији покретачи реформи законске регулативе за партије се, у том смислу, поставља питање: Да ли партије желе да мењају окружење по слици својих визија, или због користи које доноси власт, мењају своје визије према политичкој потреби? „Да ли су оне „друштва за експлоатацију власти” (Јовановић), или незаменљиви актери који „праве ред у хаосу великог броја гласача” (Лорд Брајс), које својим принципима и деловањем рационализују јавно поље и олакшавају појединцима и друштвеним групама разумевање света и делање у сагласности са врлином, и које нам пружају могућност следбеништва речи и дела најбољих „синова и кћери нације”?⁴³⁸

Реформа партија уједно представља и реформу друштва, у коме те партије делују а у том циљу неопходно је да се партије одрекну захтева за монопол над процесом образовања политичке воље. То подразумева и да се неће устручавати да признају да је њихов циљ да обезбеде својим члановима и кандидатима стратешки важне позиције у влади и државној управи и да су спремне да признају да морају да раде руку под руку са интересним групама, а не да подлегну пред тим групама.⁴³⁹

⁴³⁷ *Ibid*, 224.

⁴³⁸ Јован Комшић, „Две деценије потрага за идентитетом“, у: Чедомир Чупић (ур.), *Партије и избори у Србији - 20 година* –, Фридрих Еберт Штифтунг, Факултет политичких наука-Центар за демократију, Београд 2011, стр. 159.

⁴³⁹ У Србији су потребне партије, које пре свега имају унутрашњу снагу да се супротставе традиционалним претпоставкама и стереотипима, који су настали у другачијим политичким условима и који данас, представљају оптерећење за функционисање савременог парламентарног система. Стога, основни покретач реформи, па и оних у области законске регулативе финансирања партија, управо је воља самих тих партија ако су владајуће, што се у политичкој теорији назива а у овом раду прихваћа, као тзв. политичка воља.

1.1. Притисак цивилног друштва

Концепт цивилног друштва, од самог свог настанка, има изразит демократски набој, са основном идејом унапређења и развијања демократских потенцијала једног друштва у целини. Принципи на којима почива сама идеја цивилитета, су: аутономија, плурализам, солидарност, контрактуалност, заштита приватности и др., и представљају и иначе важне претпоставке савременог демократског политичког система.⁴⁴⁰

Цео концепт цивилног друштва зачајан је јер, самим својим постојањем, врши изузетан притисак на транспарентност финансијских токова унутар политике и тиме одлучујуће доприноси борби против корупције. У том смислу, изазове одрживости цивилног друштва навешћемо по значају. Прво, наступио је процес професионализације у оквиру цивилног друштва, а то значи да је значајан део цивилног друштва на „платама”, а да је проценат волонтера јако мали. То за борбу против корупције може да представља негативан ефекат, јер смањењем донаторских средстава, ствара се претња промене приоритета у агенди цивилног друштва. Ради тога, јачање социјалног предузетништва као начина финансирања цивилног друштва решење је за његову (финансијску) одрживост. У Србији, стање отежава податак да од свих регистрованих НВО, организације које су уско специјализоване за област финансирања политичких партија односно борбу против корупције, у најмањем проценту имају ангажован волонтерски рад. Исто се може констатовати и за струковна удружења, која су, такође, битна антикоруптивна карика. Друго, због изражене зависности организација цивилног друштва од донаторских средстава и приоритета, цивилно друштво се у Србији, у значајној мери одвојило од комуникације са грађанима и њиховим приоритетима, што је довело до раста неповерења грађана према цивилном друштву. Треће, у односу на целину свих пројеката, изражен је низак проценат антикорупцијских пројеката у којима су локална или републичка власт циљна група, што се може протумачити и жељом, да се не сарађује са онима (бежањем) који могу постати

⁴⁴⁰Из самих принципа, наравно, не следи по аутоматизму, да је сваки модел цивилног друштва демократски сам по себи, а још мање то важи за поједине димензије цивилног живота. Оно што, може да се констатује са доста основа, је да су цивилно друштво и демократија природни савезници. То се најбоље потврђује и уочава, у њиховој међусобној повезаности јер тешка времена за демократију, су по правилу, и тешка времена за цивилно друштво и обратно, што пример Србије најбоље потврђује.

потенцијални партнери или (потенцијални) донатори. Четврто, присутан је тренд да су професионализовани делови цивилног друштва подржани од стране међународних донатора, док су волонтерске организације подржане од државних фондова. То је само наизглед и не тако важна разлика, међутим, пошто су волонтерске организације, везане за хуманитарни рад, животну средину итд, налазе се у високом ризику да буду под контролом државе као донатора, односно да буду „цивилно крило политичких странака”. Чак су забележени и случајеви, да су неке послужиле и за њихово нелегално финансирање.⁴⁴¹

Цивилно друштво у савременој демократији има све већи значај, пре свега због својих (демократских) функција (принципа) које су многобројне. Најзначајнија је изграђивање и подизање нивоа демократске политичке културе и подстицање одговарајућих демократских вредности, чиме се стварају претпоставке за демократско функционисање институција државне власти. Такође, важна функција цивилног друштва је да оно представља својеврсни социјални и најшири контролни мониторинг и својеврсно ограничење према начинима вршења власти од стране државе. „Другим речима, цивилно друштво не искључује, нити потиरे државу, већ је, напротив, претпоставља као себи корелативни појам... Кључни значај у антиетатистичком обележју цивилног друштва има чињеница да цивилно друштво својим постојањем и деловањем представља најозбиљнијег критичара државе. У том својству цивилно друштво је најважнији контрабаланс држави и политичкој сфери”.⁴⁴² Трећа битна одлика цивилног друштва је његова неопходна и што већа аутономност у односу на државу и политичку сферу. Цивилно друштво или има потребан степен аутономије или не постоји као цивилно друштво (ни у знацима). Четврто обележје цивилног друштва је плурализам (диверзитет), као препознатљива и јединствена (иманентна) одредница. Плурализам цивилног друштва има

⁴⁴¹ Ове ставове потврдило је и истраживање „Процена стања у сектору организација цивилног друштва (ОЦД) у Србији” које је спровела НВО „Грађанске иницијативе”. У закључку овог истраживања, у делу који се односи на одрживост, наведено је да је, главни проблем цивилног друштва у Србији одсуство донаторске подршке, како међународне тако и домаће, присутан тренд повлачења донатора, још увек слабо или уопште развијена сарадња са локалним властима и медијима. Међутим, оно што посебно забрињава је налаз, да анкетирани НВО не виде свој део одговорности за одрживост цивилног друштва, и то нарочито у оном делу који се тиче слабљења везе са грађанима и потребе (ре)конструкције система интегритета цивилног друштва.

⁴⁴² Вукашин Павловић, *Цивилно друштво и демократија*, ЈП Службени гласник, ЈП Завод за уџбенике, Београд 2009, стр.62.

двоструко значење. Најпре, он представља његово унутрашње својство, јер се цивилни живот одвија у мноштву разноврсних облика и форми као што су грађанска удружења и асоцијације, грађанске установе, грађанске иницијативе и сл. Друго значење је шире и односи се на реално постојање, а не само могућност различитих облика или модела цивилног друштва, и то како у односу на различита конкретно-историјска друштва, тако и унутар једног одређеног друштва.

У скороје време, и држава Србија је почела више да води рачуна управо о цивилном сектору односно цивилном друштву. У том смислу је оформила и посебно тело за сарадњу са овим сектором односно Канцеларију за сарадњу са цивилним друштвом, чији је рад нормирала посебном уредбом. Међутим, иако је овај тренд позитиван, сматрам да је усмерен у погрешном правцу. Уредба је требало да настане као операционализација формуле, по којој би надлежности Канцеларије биле да администрира и координира послове Владе у области цивилног друштва, а не да буде креатор и заговарач организација цивилног друштва код Владе, чиме суштински утиче на интегритет цивилног друштва. Притисак цивилног друштва, првенствено треба да представља услов демократских промена, које ће, између осталог, омогућити да политика не постане средство доминације већ креације. Он треба у крајњем да доведе то тога, да држава изгради стратегију изградње цивилног друштва. У потврду овог става може се цитирати мисао познатог мађарског писца и независног интелектуалца Ђерђа Конрада (George Konrad), који је у својој књизи Антиполитика (Antipolitics) с правом констатовао, да је друштво са стратегијом јаче од наоружане државе (Конрад, 1984:75). „Цивилно друштво у политичкој демократији успоставља неопходна ограничења државне акције” (Кеане, 1988:21-24).⁴⁴³ Међутим у Србији, пре свега због наслеђених слабости, присутне су и одређене специфичности. „У целини гледано, поље цивилног друштва у Србији је у још већој мери фрагментирано од политичог поља. Да би се у таквом пољу изнедрила цивилна стратегија демократских промена потребно је умрежавање цивилног сектора”.⁴⁴⁴ Као шири и адекватнији термин у новије време у употребу улази и назив организације цивилног друштва (ОЦД). То је назив који у себе укључује, поред

⁴⁴³ *Ibid.*, 209.

⁴⁴⁴ *Ibid.*, 219.

невладиних организација, и све друге облике организовања цивилног друштва. Ово се односи на друштвене покрете, фондације и добротворне установе као и данас веома заступљене разне иницијативе грађана. Данас, у савременим друштвима, све важнији облик и канал акције грађана у пољу цивилног друштва, представљају алтернативни друштвени покрети, који све више постају „каналисани” од стране институција система, односно организовани у законски дозвољене форме и усмерени на легалну и институционализовану сарадњу државе и цивилног друштва, првенствено преко владиних канцеларија за та питања.⁴⁴⁵

Посебно је важно истаћи и разлику у значају притиска цивилног друштва у земљама стабилне и неконсолидоване демократије. Иако је његов значај велик и неспоран и у једним и у другим, ипак је ниво корупције знатно већи у транзиционим државама са неконсолидованом демократијом. Из тог разлога је и значај борбе против корупције и, с тим у вези, притиска јавности кроз цивилно друштво, сразмерно већи. На овај начин потврђује се Насмахерова оцена утемељена на компаративној анализи финансирања партија да где год политички новац постане предмет политичке дебате, партије ће покушавати да поправе свој углед код бирача. У том контексту, у свету је све више присутна и појава која се односи на енормно јачање извршне власти – децентрализацију у влади односно стварање једног много комплекснијег извршног система који се састоји од широке лепезе разних институција. „Нова регулаторна тела и независне агенције укључене су у процесе креирања политике. Тај процес креирања политике кроз преговоре различитих министарстава, владиних агенција, интересних група и група за притисак завршава се много пре него што предлог новог закона стигне у парламент”.⁴⁴⁶

⁴⁴⁵На крају, шта је то што треба да се уради како би организације цивилног друштва имале већи интегритет, а тиме и потенцијал за борбу против корупције:

- Регулисање сукоба интереса и кумулације функција у цивилном друштву
- Координација и сарадња организација које се определе за борбу против корупције
- Аутономност у раду и већа окренутост ка грађанима

⁴⁴⁶ Наташа Вучковић, „Политичке странке и (не)моћ политичких институција”, у: Чедомир Чупић (ур.), *Савремена држава: структура и социјалне функције*, Конрад Аденауер Штифтунг, ФПН, Центар за демократију, Београд 2010, стр.149.

1.2. Финансијски скандали објављени у медијима

Један од покретача реформи у пољу финансирања политичких партија и побољшања законске регулативе са тим у вези, свакако представљају и финансијски скандали објављени у медијима, који креирају на неки начин став јавности и чак одлучујуће утичу на интензитет њеног притиска, пре свега према извршним органима власти у свакој држави. С тим у вези, практично се може саставити енциклопедија финансијских афера везаних за партије и с њима у вези политику, у свакој земљи, само у последњих неколико деценија.⁴⁴⁷

Оно што је заједничко обележје свих тих афера, је да су њихови средишњи актери врло често политичари на највишем нивоу власти у држави, као и да су запад и исток у том погледу равноправни, без обзира на идеолошке разлике. У сваком случају, није претерана констатација да су финансијски скандали „црна тачка данашње представничке демократије” (Вилденман). Последице скандала, поред мобилизације јавног мњења која се може сматрати позитивном, су врло често негативне. У њих спадају: 1) потхрањивање цинизма у погледу политичког такмичења, 2) продубљивање јаза између „владара” и „поданика”, 3) слабљење легитимитета власти и као можда најштетније (најнегативније) и 4) губљење заинтересованости грађана за политички процес. Ове последице у међусобној повезаности (корелацији), повећавају ризик од појаве политичке корупције.

Све афере односно скандали у овој области, углавном су везани за корупцију а о радњама корупције је тешко прибавити материјалне доказе, тако да су многе корупционашке афере на западу свој епилог (разрешење) имале пред судом јавности чак и кад није било довољно чврстих доказа. У политици, оној која је присутна у западним консолидованим демократијама, постоји политичка а пре свега морална одговорност и суд јавности, и у оним случајевима када не постоји кривична одговорност. Који критеријум политичке и моралне одговорности је ту у примени, најбоље показује пракса у Америци где се политичка каријера распада ако се открије да је политичар на црно запошљавао

⁴⁴⁷ Примера ради у Италији су ти скандали изазвали пропаст Демокришћана, у Јапану афера „донација” за уговоре, у Француској је било 47 оптужених 2005. године, међу којима и три министра, у Великој Британији афера названа „Формула 1”, у Немачкој афера са председником странке ЦДУ, названа Колгејт, у САД афере са лобистима, у Белгија афера Вили Клас, у Шпанији афера „% за добијање уговора” итд.

кућну помоћницу.⁴⁴⁸ Званичне институције ЕУ су на скандале из последње деценије прошлог века, реаговале низом мање или више обавезних препорука, донетих почетком прве деценије овог века. Могу бити издвојене тачке 1 и 2 Препоруке 1516 „Финансирање политичких странака” која је усвојена на састанку Парламентарне скупштине Савета Европе 22. маја 2001. године, када су усвојени ставови да грађани показују растућу забринутост у односу на корупцију, повезану с поступним губитком независности политичких странака, и учесталашћу непримереног утицаја на политичке одлуке кроз финансијска средства. Првенствени интерес ЕУ, када је ова област у питању, је спречавање губитка интереса грађана за политички живот њихових држава, као и заштита улоге у којој су политичке странке суштински елемент плуралистичке демократије. „Недавно се и премијер Силвио Берлускони нашао на удару италијанског правосуђа и штампе који га терете за повезаност са криминалном организацијом Коза ностром, финансијске злоупотребе у пословању његове компаније Фининвест и подмићивање судија.”⁴⁴⁹

За предмет анализе у овом раду, одлучујућа спрега је између финансијских скандала и медија. Нагли развој медија политичким странкама је донео низ погодности али им је такође и одузео неке од функција. У првом реду, странкама је одузета регрутацијско-социјализаторска функција и поред тога умањена им је идеолошка димензија односно идеолошки капацитет. Практично, све друштвене конфликте преузели су на себе масовни медији, односно они су их каналисали кроз процес извештавања. Из тог разлога савремене странке данас морају имати изграђене ставове о готово свим питањима и спремне одговоре на све изазове а то подразумева програмски и идеолошки растегљиве концепције. Концепт једне чврсте, монолитне, непроменљиве, заокружене идеологије као религије из 19. века, променио се и прилагодио савременој концепцији начина живота а идеологије су преузеле из савременог живота такмичарску форму, како би се

⁴⁴⁸У Чешкој Републици је премијер Грос приликом притиска медија и јавности поднео оставку, јер није успео уверљиво да објасни одакле му новац за стан који је купио када још и није био премијер. Бивши шеф француске дипломатије Ролан Дима осуђен је 2001. на затвор и новчану казну јер је запослио љубавницу у једном предузећу, а она је после код њега лобирала да ово предузеће добија уносне послове. Када упоредимо стање код нас са овим примерима, није тешко извући једноставан закључак где се Србија у том погледу, налази у овом тренутку.

⁴⁴⁹ Мијодраг Радојевић, „Финансирање политичких странака и корупција”, *Пулс Магазин о корупцији*, мај 2003, стр.3.

лакше прилагодиле појединим врстама проблема и очекивањима грађана. Због тога, временом партије мењају своје ставове који одражавају (рефлектују) тренутне политичке приоритете али генерално партије када дођу на власт, држе се својих обећања и испуњавају очекивања грађана из изборног периода, мада је ово случај више у земљама стабилне демократије него у пост-комунистичким. За очекивати је да ће се, у том смислу, Вестминстерски систем (Британија, Аустралија, Канада) показати као најодговорнији јер је једна водећа партија, та која преузима одговорност, па је самим тим она јасна и видљива.

С друге стране, финансирање политичких странака у многим државама транзиције, готово искључиво под притиском финансијских скандала објављених у медијима, наметнуло се као приоритетан политички проблем. У Пољској почетак тог процеса обележава афера Милер тј. примање руске финансијске помоћи. Украјински премијер Лазаренко осуђен је у Швајцарској због прања новца преко Антигве и Барбуда. Нагађа се да је укупно тада утајено око 114 милиона долара. У скорије време, оптужбе за злоупотребе фондова усмерене су на политичаре разних странака без изузетка, па и на председнике држава и партија. У Белорусији је Лукашенко изабран великом већином гласова обећавајући борбу против корупције и нелегалних послова странака, али је тај програм искориштен за елиминисање политичких опонената. У Румунији је у финансијски скандал „Adrian Costea” укључено неколико различитих странака, председник Илиеску и други функционери који су прихватили новац из прикривених (тајних) донација. У Естонији су тренутно главни донатори политичких партија две компаније, обе у већинском руском власништву, што отвара питање самосталности креирања њихове политике према моћним суседима. У Чешкој је питање финансирања политичких партија прерасло у стални извор сукоба између страначких руководства и председника. У Русији је след финансијских скандала бившег председника Јељцина, указао да политичке странке примају донације и од особа осумњичених за криминалне активности. У Словенији афера Оман упозорава да се у финансирању странака склапају и послови сумњиви према сврси, али и (фауустовској) вези према бившим савезницима. „Свакако да је један од најпознатијих случајева корупције шефа државе, који је изазвао велике скандале, пример бившег председника Бразила Фернанда Колора, који је обећао

бескомпромисну борбу против криминала и корупције, а касније постао њихова жртва и морао да поднесе оставку пре истека мандата. ”.⁴⁵⁰ И председник Немачке поднео је оставку због финансијског скандала.

У земљама стабилне демократије све афере у чијем су средишту политичке партије имале су један латентан ефекат: убрзавање реформи и успостављање нових институција, процедура и механизма, као и поштравање санкција са циљем да се онемогући реприза сличних збивања, што је процес који траје неколико деценија (такође и израда нормативног оквира финансијског пословања партија). Супротно, у пост-комунистичким европским земљама чине се у том погледу тек почетни кораци који су олакшани тиме што се могу користити решења која су претходно испробана у државама стабилне демократије, с том оградом што се те земље нису у свом историјском искуству суочавале са свим проблемима као посткомунистичке као што је рецимо процес масовног трансфера државног у приватно власништво (имовину) тзв. приватизација. Управо због брзине и опсега процеса приватизације, свођење корупције на подношљиву меру представља изузетно тежак задатак за све владе тих земаља (пост-комунистичких). Као пример у региону је хрватска партија СДП, која је дуго времена избегавала да узме у обзир контроверзе везане за активности градоначелника Милана Бандића у Загребу, које су тек након дугог времена, резултовале његовим хапшењем.

Политичке партије у Србији и даље упадљиво ћуте на тему „испумпавања” новца из државних фирми у партијске касе. Стари механизам међусобног уцењивачког капацитета међу партијама и њиховим тајкунима и даље беспрекорно функционише. Против ниједног од високих функционера из наведених партија, није покренута истрага ни подигнута оптужница. Било би добро да се и Србији, као и у Хрватској, крене од некога из прве лиге политичара, а да ли ће се то и десити, зависи највише од тога да ли ће неко да проговори, о томе шта се заиста дешава и по чијем налогу.

Потребно нагласити, да постоји и политичка потреба партија да део финансијских средстава држи као златну резерву која је под контролом неколицине, или чак једног функционера, што је логично објашњење зашто су

⁴⁵⁰*Ibid.*, 3-4.

партијске вође често играле неславну улогу у великим финансијским аферама које су потресале многе земље стабилне демократије у протеклим деценијама (Немачка, Италија, Јапан). Зато, да би Србија заиста постала пуноправни члан заједнице напредних демократских западних земаља, потребно је да се и у њој отворе афере попут афере Дасо у Белгији, афере Флик и Колове афере у Немачкој, или „акције чистих руку” у Италији, након које је оптужено за везе с мафијом око хиљаду и пет стотина политичара, међу њима и два бивша председника Владе и многи бизнисмени блиски демохришћанима. Партије изналазе још сложеније технике „упумпавања и прикривања” средстава. „То узајамној трци скривања и откривања механизма политичке корупције даје шансе за успех колико и јурење за сопственим репом.”⁴⁵¹

Са финансијским скандалима објављеним у медијима повезано је и питање власништва над тим медијима који објављују те информације. Потребно је да се обезбеди већа јавност власништва над правним лицима која оснивају јавна гласила, него што је јавности власништва других привредних субјеката.⁴⁵²

1.3. Политичари реформисти

Разумљиво је, само по себи, да свака стратегија која тежи променама и рачуна на ефикасност мора да се заснива на објективном и критичком сагледавању тренутног стања друштва, јер оно представља мотор који треба да изнесе демократске промене. Овај процес сагледавања има две димензије. С једне стране, неопходна је способност политичке елите да реално анализира стање у друштву а, са друге стране, потребна је и способност друштва да се суочи с истином о себи, односно да поседује довољан самокритички капацитет. У првом случају одговорност почива првенствено на политичкој елити а у другом случају, тежиште одговорности је померено ка друштву и његовим неполитичким актерима. Ово не умањује укупну одговорност свих актера тј. политичке елите и цивилног друштва, за тачан пресек друштвеног стања и стварања на основу тога,

⁴⁵¹ Зоран Стојиљковић, *Партијски систем Србије*, ЈП Службени гласник, Београд 2006, стр. 81.

⁴⁵² То се може постићи тако што би се у случају да једно предузеће оснива друго, затражило да у регистар буду уписани подаци о власништву над фирмама који иду до краја власничког низа (то јест до физичких лица). У неким ситуацијама би у регистру требало забележити и податке о лицима која управљају појединим привредним субјектима који учествују у власништву над медијима (нпр. инвестициони фондови). Иако су у Србији донети закон и стратегија о медијима, они ова питања по нашем мишљењу не регулишу на адекватан начин.

развојне стратегије за друштво у целини, која се говор увек базира на променама.⁴⁵³

У Србији је неопходно усвајање Стратегије консолидације и развоја демократије, а ту стратегију може да спроведе само политичар реформиста, који располаже полугама власти и који, што је најважније, има сопствену политичку визију. „Стратегија консолидације и развоја демократије у модерним друштвима и демократским државама нужно је плуралистичка и мора јој се приступити из оба основна поља у којима се успоставља: из поља или угла политике и из поља или угла цивилног друштва.”⁴⁵⁴ Само тако могу бити продуктивне и имати смисла. Политичар са визијом и који је и реформиста, а налази се на власти и у могућности је да ту визију спроведе у дело, од одлучујућег је значаја за развој сваког друштва, па и нашег. Значај политичара реформисте, истичу и неки домаћи аутори из области политике као што је нпр. проф. Гоати. У Србији је тренутно, у току борба против корупције, коју лично предводи актуелни председник Александар Вучић. Питање је, да ли мере, које он спроводи, далекосежно могу помоћи Србији у борби против корупције и да ли он представља прави пример политичара реформисте? Он акцију води често превише персонално, што је могуће само у једном друштву где институције не функционишу, а појединац, тј. „политичар реформиста” замењује институције, што није добро за најважнији процес изграђивања и јачања институција система. У државама са неупоредиво већим демократским капацитетом и економски развијенијим од наше, где је на делу владавина права то чине надлежни државни органи (тужилаштва), независни органи за борбу против корупције а напослетку и судови као део независне судске власти.⁴⁵⁵

⁴⁵³Када је реч о стратегији базираној на променама у тзв. новим демократијама, сматрамо да је Дарендорф у праву када каже да тзв. плуралистичка (плишана) револуција из 1989. године, није донела ниједну нову велику идеју у концепцији демократије иако се базирала на идејама демократије, цивилног и отвореног друштва. Источноевропска друштва пре преласка у тзв. транзицију имала су, у основи, један стратешки циљ: да се ослободе совјетског утицаја и наметнутог им социјализма. Све остало, укључујући и начине успоставе демократије, било је у другом плану и можда је и то разлог, што нису из себе изнедрила ништа „ново” односно оригинално.

⁴⁵⁴ Вукашин Павловић, *Цивилно друштво и демократија*, ЈП Службени гласник, ЈП Завод за уџбенике, Београд 2009, стр. 216.

⁴⁵⁵ Главне друштвене актере у процесу реформи, сматрамо да пре свега, треба поделити на политичке и цивилне. У погледу њих разлика је очигледна: политичку стратегију би требало да стварају и носе политичке елите, а цивилну стратегију – грађани. У Србији, нажалост на обе стране лако можемо уочити, присутне слабости и недостатке. Политичка елита у Србији, је пре

Избори који су одржани 2014. године у погледу борбе против корупције и политичара „реформиста”, по мом мишљењу, нису донели ништа ново. Битан услов за развој демократије, од кога зависи судбина демократских промена означава добро позната Москинова политичка класом и политичка формулом по којој да квалитет демократских политичких промена зависи од квалитета политичке класе која је води, као и од примењене политичке формуле (Мосца, 1965). Овај мањак квалитета код политичких елита у Србији и те како је успорио њен пут ка развијеним државама стабилне демократије. Симптоматично, у том смислу је да, упркос повремене промене нове демократске политичке елите, ствари у овом правцу иду чак и на горе. У том погледу „Избори из децембра 2003. године су показали да је Србија коначно испунила тест из минималне демократије, познат као диктум Пшеворског: да је демократија губитак избора и одлазак политичке партије са власти у опозицију мирним путем (Przeworski, 2000). Али, од минималног до развијенијих облика демократије је велики и у Србији још увек неиспуњен простор.”⁴⁵⁶

За однос, између политичара „реформисте” и цивилног друштва, битно је уочити да невладине организације не могу бити идентификоване као извориште кризе институција, што потврђује и чињеница да су поједине партије, биле посредник у трансферу елите невладиног сектора у нову државну елиту. „Симбиоза између партија и НВО била је толико популарна и значајна, да су неке НВО (Г17+, Демократски центар и Отпор) прерастале у партије, а касније неки истрошени партијски кадрови оснивали НВО (Чедомир Јовановић, Зоран Живковић).”⁴⁵⁷ Из овог „амалгама”, спорадично је на политичкој арени Србије, изницао поједини политичар „реформиста”.

У стабилним демократијама важи правило да финансијски моћници улазе у политику да би очували своје економске интересе, па тако у кабинету председника Сједињених Америчких Држава обично су присутни, имућни људи чија се вредност акција у мултинационалним компанијама мери милионима

свега хибридна и недовољно конзистентно формирана. Стандарди политичке промоције и уласка у политичку елиту нису јасно профилирани што је нарочито „штетно”, јер оставља широк маневарски простор за „инфилтрацију” и неких других чланова са “сумњивим” намерама.

⁴⁵⁶*Ibid.*, 207- 208.

⁴⁵⁷ Винко Ђурић, „Криза институција у Србији”, у: Живојин Ђурић (ур.), *Српска политичка мисао*, бр.1-4, Институт за политичке студије, Београд 2004, стр. 223.

долара. У Србији је пак обрнуто, и важи правило да се у политику најчешће улази да би се решили егзистенцијални проблеми, па је симптоматично да она постаје једина професија а тиме и став да „где је власт ту је и корупција”, у њој више долазило до изражаја. Професионализација политике је процес, који и те како утиче на политичаре реформисте. Професионални политичари, су често изузетно посвећени и политички вешти што је у политици и парламентарном животу неопходно. Али, проблем није у квалитету него у последицама које доноси квантитет. Негативне стране појаве професионалних посланика који живе од политике, како би рекао Вебер, испољавају се, као што је претходно указано, нарочито у транзиционим државама у смислу да је све мањи број посланика који су пре уласка у парламент остварили неке професионалне резултате, а парламент би од таквих посланика могао имати много користи. Због лошег кадрирања професионализација у политици у српској јавности је изузетно критикована појава. Постоји уврежено мишљење да се политиком може бавити уз обављање других послова, а не уважавају се довољно други аргументи који намећу појаву политике као професије. „Професионализација је, наравно, лоша уколико води очувању позиције и каријере у политици уз губљење сваке програмске оријентације, сваког система вредности и одговорности”.⁴⁵⁸ Представљање програма путем кампање, је нарочито у нашим условима једина могућност да се од стране најшире јавности, уочи евентуално политичар реформиста. Програми партија представљају се грађанима преко изборних кампања. У том представљању јавности, „водеће” место заузима лидер политичке партије. Овакви трендови у политици, сужавају маневарски простор за појаву типа политичара реформисте.⁴⁵⁹

Да би се аргументовано анализирао концепција политичара реформисте неопходно је анализирати његове мотиве. Прво се објашњење (мотива политичара) везује за теорију јавног интереса, према којој влада односно председник владе улази у реформу, у случају овог рада борбу против корупције,

⁴⁵⁸ Наташа Вучковић, „Политичке странке и (не)моћ политичких институција”, у: Чедомир Чупић (ур.), *Савремена држава: структура и социјалне функције*, Конрад Аденауер Штифтунг, ФПН, Центар за демократију, Београд 2010, стр.167.

⁴⁵⁹ У западним демократијама страначки идентитет потиче из социјалних расцепа на којима су се партије основале и профилисале, углавном заступајући интересе одређене социјалне групе. То је било раније, али је исходovalo да су на Западу партије углавном старије од бирача, бирачког тела, и већина грађана има уврежену представу о њиховим програмима још из свог детињства. Детаљније у: Славиша Орловић, *Политиколошки огледи*, ЈП Службени гласник, Београд 2010, стр. 138.

због тога што је то у јавном интересу. Обарање нивоа корупције, услед њеног доказано неповољног утицаја на друштвено Благостање АД, доводи до раста друштвеног благостања, а то је у интересу (готово) целокупне јавности. Али јасно је да политичари не заступају јавни интерес. Њихов мотив за ту борбу може бити само увећана вероватноћа реизбора, односно победе на следећим изборима и останак на власти (уколико је то амбиција актуелне власти, а не само један мандат да се све покраде на кратке стазе). Стога је кључно питање: Који су то услови који доводе до тога да делотворна борба против корупције увећава вероватноћу реизбора. То су услови у којима велика већина бирача сматра да је ниво корупције у њиховој земљи веома висок и да је корупција проблем, односно да директно утиче на њихов стандард. Да би се испунили ти услови, потребно је да корупција буде веома распрострањена и да велика већина бирача буде добро информисана о тој чињеници као и о њеном утицају на Благостање АД, што значи да асиметрија информација није велика. Сматрам да је оваква ситуација у Србији, нарочито од 2012. године. Уколико бирачи тако схватају корупцију, тада ће гласати за некога коме је супротстављање корупцији приоритет, односно ко може да понуди веродостојан програм борбе против корупције. Управо то се десило у Србији на изборима 2012. године. Веома важан услов је, такође, да корупција није високог интензитета ограничена на мали број људи, односно мали број веома вредних корупционих трансакција јер се јавља знатна асиметрија информација и смањује се број бирача који могу заиста да процене ниво корупције, обзиром да им није видљива (што је најчешће случај у пракси). Корупција се стога јавља као врло погодна предизборна тема, јер представља проблем (који има последице), којим се може објаснити ниска економска ефикасност, сиромаштво и успорен економски (привредни) раст сопствене земље, па и ниско индивидуално благостање. Ако ове последице нису битне бирачима, нису ни политичарима, па државне власти тада немају подстицај да се боре против корупције (нарочито зато што су врхови власти тада њени невидљиви креатори, ако то бирачи не виде они-политичари то јој неће открити).⁴⁶⁰

⁴⁶⁰Као закључак у погледу питања политичара као истакнутих носилаца друштвених промена, не заборавимо да политичари и политичке странке требају бити морална вертикала друштва у којем делују. Појединац који не поседује етичка и морална начела и који није поштен, не би се требао по нашем мишљењу бавити политиком, јер ће тешко моћи задовољити потребе грађана и тиме

1.4. Рад државних органа и научна истраживања

У савременим демократским друштвима корупција, као што је образлагано, представља велики изазов за нормално функционисање државног апарата. Овај изазов је тим пре израженији и драматичнији у друштвима у транзицији, пре свега због рањивости њихових институција система које још увек нису коначно довршене односно не поседују неопходан интегритет. Што се тиче Србије, у другој половини протекле деценије усвојени су закони којима су коначно успостављене институције независног надзора, који је посебно битан за борбу против корупције. Главни функционални носилац ове борбе је Агенција за борбу против корупције (у даљем тексту: Агенција), а за њом следе Државна ревизорска институција и Комисија за заштиту права у јавним набавкама (у даљем тексту: Комисија). Индиректно укључене у борбу против корупције су и институције Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: Повереник). Независним органима су, приликом вршења контроле, дата овлашћења приступа тајним подацима свих нивоа тајности уз обавезу чувања тајне, подацима који се односе на све врсте набавки (јавне, поверљиве и мале вредности), као и подацима о људским и материјалним ресурсима органа које контролишу.⁴⁶¹ Досадашња пракса показала је да ове институције одговорно, компетентно и непристрасно спроводе надзор корупције у областима своје надлежности што је утицало да јавност има доста поверења у рад ових институција.

Комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, требало би да представља независан државни орган који има директну надзорну улогу. Иако је рад ове институције у правном систему Србије, био успостављен Законом о јавним набавкама из 2008. године, ипак се на њено оснивање чекало пуне две

деловати у јавном односно општем интересу. Овакви појединци, сигуран су антипод траженог политичара „реформисте”.

⁴⁶¹Челни људи ових органа бирају се на период од пет или више година. Тако се Заштитник грађана бира на пет година, Повереник на седам година, Државни ревизор на пет година и председник Комисије на пет година, све њих бира Народна скупштина, док се једино директор Агенције бира јавним конкурсом на пет година. Сви ови органи су за свој рад одговорни Народној скупштини, којој подносе редовне годишње извештаје. Такође, мандат челних људи ових институција дужи је од мандата Владе и Скупштине, чиме се настоји превазићи утицај владајућих странака на персонална решења унутар ових органа. Челници ових органа могу бити привремено разрешени функције, али у досадашњој пракси (од 2005. године) није било случајева смене ових функционера (челника), током два досадашња изборна циклуса (2008. и 2012. године).

године, односно тек је у октобру 2010. године Народна скупштина РС, изабрала прве чланове ове Комисије. „Као другостепени орган, ова Комисија може да усваја или одбацује жалбе (закључком или решењем) понуђача и/или Управе за јавне набавке, јавног правобраниоца или другог државног органа који надзире пословање наручиоца (у случајевима када је реч о повреди јавног интереса). Поднети захтев има „аутоматско суспензивно дејство”, што значи да се поступак јавне набавке обуставља до решавања захтева.”⁴⁶²

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, као примарни циљ свога ангажовања управо има делатности које су наведене у његовом имену, а те активности последично утичу на превенцију корупције. Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2004.), који је представљао револуцију у дотадашњем законодавном оквиру у Србији, установљена је и институција Повереника, а његове ингеренције проширене су и на заштиту података о личности доношењем закона који регулише ову област 2008. године. У борби против корупције, инструмент слободног приступа информацијама од јавног значаја омогућио је и увео по први пут транспарентност у рад државних органа, а оним лицима који траже информације, омогућио да те податке добију на законом утврђен начин, односно омогућио је да буде санкционисано непоступање државних органа по тим захтевима, што је нарочито важно. Ово право је накнадно и дефинисано Уставом РС, а самим законом уведена је и веома значајна обавеза (која до тада није постојала) државних органа, да објављују Информатор о раду тј. публикацију која садржи типске информације о органу јавне власти и његовим активностима, најчешће у временском оквиру од годину дана. Овакав информатор, је омогућио јавности увид у рад тог органа, а поверенику контролу и надзор над тим органом. Повереник може да доноси решења која су извршна (нема могућности жалбе на његова решења), али њихово извршење обезбеђује Влада РС. Такође, последњим изменама закона овај орган добио је и извршна овлашћења, односно овлашћење да новчаним казнама у износу до 200.000 динара кажњава органе за непоступање.

⁴⁶² Марко Милошевић, „Независни државни органи и борба против корупције”, *Београдски центар за безбедносну политику*, новембар 2012, стр. 3.

Заштитник грађана односно Омбудсман, је институција чије је постојање дефинисано тек у важећем Уставу из 2006. године, а чији су делокруг рада и овлашћења дефинисани Законом о заштитнику грађана из 2005. године. За борбу против корупције најважнији је рад ове институције у области добре управе. Заштитник може да препоручи разрешење функционера или да иницира дисциплински поступак, али и да подноси захтев за покретање прекршајног и кривичног поступка, као и да предложи усвајање неког закона или подзаконског акта. Међутим, доста касно је ова институција уведена у наш правни систем и није заживела у оном обиму како је то рецимо у Скандинавским земљама. Грађани имају прилику да се редовно, једном годишње, ако то желе, упознају с извештајима независних државних органа који се односе на претходну годину. Ове извештаје органи подносе Народној скупштини у марту сваке године, а доступни су и на интернет презентацијама тих институција. Такође, постоје и прилике када ови органи јавно објављују ванредне извештаје. Однедавно, изменама Пословника, Народна скупштина има обавезу да разматра ове извештаје, што до сада није била пракса како смо навели, мада морамо констатовати, нису предвиђене никакве последице од стране Народне скупштине, за евентуалне уочене неправилности у раду надзираних органа. Финансирање свих наведених независних органа за сада је искључиво буџетско, мада постоје неке законске могућности да ти органи, превасходно Агенција за борбу против корупције, и сами покривају део својих расхода, сопственим оствареним приходима, што се за сада није дешавало. У Табели 10.⁴⁶³ приказан је преглед људских и материјалних ресурса наведених независних државних органа према доступним подацима из њихових Информатора.

⁴⁶³ Марко Милошевић, „Независни државни органи и борба против корупције”, *Београдски центар за безбедносну политику*, новембар 2012, стр. 6.

Табела 10. Информатор о раду - људски и материјални ресурси

	Агенција за борбу против корупције	Државна ревизорска институција	Комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки	Заштитник грађана	Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности
Број систематизованих радних места	123	416	70	54	69
Број запослених	113	129	36	47/74 + привремено запослени и замене	40
Просторије за рад	Обезбеђен спорном куповином некретнине од супруге ,контроверзног бизнисмена	Четири одвојене локације у Београду	Има просторије	Добијене адекватне просторије, лифт није радио, особе са инвалидитетом нису могле да дођу до Омбудсмана	Има просторије

Осим финансирања, већи проблем представља и однос са надлежним органима Владе тј. њихов став према овим независним државним органима. Наиме, однос Владе према независним државним органима највише наликује односу родитеља према пасторцима – они су као нужно зло, а неретке су прилике у којима се овим институцијама ускраћује помоћ, односно законом обавезујућа подршка. „Мера њихове независности огледа се у додели простора за рад, људских и материјалних ресурса, обезбеђивању извршења решења, пролонгирању рокова за усвајање подзаконске регулативе, као и пробијањем рокова за избор и реизбор челних људи ових институција”.⁴⁶⁴ Као пример оваквог односа, је реизбор Заштитника грађана у последњем мандату, при чему је претила реална опасност да ће истећи законом предвиђен рок за ову активност, а слично се догодило и током реизбора Повереника. Досадашња пракса у раду Владе и њених органа је углавном била игнорантска према извештајима и препорукама независних органа, па чак и према налозима Народне скупштине на исту тему, да је постала предмет пажње и домаће и међународне стручне јавности и организација. Због тога је овај проблем био уврштен и у Националну стратегију за борбу против корупције из 2013. године. „Међутим, шта год у законима или Пословнику буде писало, то, по

⁴⁶⁴ *Ibid.*

нашој оцени, неће значити много уколико народни посланици не буду спремни да, без обзира на став врхова својих партија, позову на одговорност извршну власт због пропуста да спроводе у дело законе и закључке које је Скупштина усвојила”.⁴⁶⁵ Уколико се у обзир узме упоредна пракса неких држава у региону (нпр. Словенија), и у свету (нпр. Сингапур), од настанка првих независних државних органа у Србији (2004. године, оснивањем службе Повереника) па до данас, протекло је релативно мало времена да би све ове институције усталиле свој рад и стекле завидну праксу. Оно што је био присутан тренд у њиховом раду, је чињеница да би од законског проглашења па до персоналног постављања обично пролазило драгоцене време, мерено чак и годинама. Тако је Заштитник озакоњен 2005. године, а први Заштитник именован је тек 2007. године. И у случају Државног ревизора била је слична динамика, Законом из 2005 предвиђено је формирање институције, избор Савета институције обављен је 2007. године, а систематизација радних места 2010. године. И са Агенцијом за борбу против корупције изгубило се најмање две године, мада је она и кад је почела ефективно да ради, каснила са својим извештајима и по годину дана. Пример за наведено су републички избори 2012. године, на свим нивоима, чији су резултати (непотпуни) објављени тек 2013. године. И са овако релативно скромним овлашћењима која су дата овим органима, резултати њихове досадашње праксе рада, пружили су јавности по први пут целовит увид у активности партија у овом пољу и ојачали јавни надзор над политичким актерима.

У погледу рада државних органа, врло битан је детаљан преглед стања, упозорења и препоруке које је Агенција за борбу против корупције дала у свом првом извештају о спровођењу актуелне Стратегије и Акционог плана, а који покрива само прва три месеца спровођења овог акта. Наводи из наведеног извештаја, очигледно нису били озбиљно схваћени од стране тадашње власти. „Закључак Народне скупштине од 5. јуна 2014. године обухвата и очекивање „да ће Влада, у најкраћем року, предложити Народној скупштини измене закона, како би се ускладио правни оквир за рад Агенције са потребама уоченим у досадашњем раду Агенције и надзорном улогом коју Агенција треба да има над

⁴⁶⁵ „Саопштење за јавност: Нови извештаји, исти проблеми”, Транспарентност Србија, од 20. маја 2015.

спровођењем Стратегије и Акционог плана”.⁴⁶⁶ НВО као што је Транспарентност Србија, сматрају да је значајан напредак што скупштински одбори сваке године, посвећују све већу пажњу разматрању годишњих извештаја независних државних органа, али истовремено и указују да Народна скупштина, није обезбедила спровођење својих ранијих годишњих закључака поводом тих истих извештаја. „Најбитнија од свега је била чињеница да је Скупштина обавезала Владу да је до 6. децембра 2014. извести о испуњењу свих мера за унапређење прописа и праксе које су утврђене у скупштинским закључцима”.⁴⁶⁷ Такође, Национални конвент о Европској унији у Србији (НК ЕУ) је јединствен пројекат који има за циљ институционализацију сталног тела у оквиру којег ће се водити тематски структурирана дебата између представника државне администрације, политичара, невладиних организација, стручњака, професионалних организација и шире јавности, о будућем приступању Србије Европској унији. Општи циљ пројекта је јачање капацитета Србије за процес ЕУ интеграција и стварање форума за трајну и јавну дебату о европској будућности Србије, која би обухватила и регионе у Србији.

2. ЦИЉЕВИ ЗАКОНСКЕ РЕГУЛАТИВЕ

И поред чињенице, да је финансирање политичких партија у Србији од 2011. године уређено новим законом, и даље су потребна значајна унапређења ове области како би се остварила успешна борба против политичке корупције. Постојеће слабости законског оквира неопходно је отклонити и, у том смислу, од користи су препоруке организација цивилног сектора, које се баве том облашћу, а указују на најкритичнија места. Она су уочена у одсуству одредби, које уређују рад удружења и других субјеката повезаних са политичким партијама, и у лоше конципираним одредбама закона, укључујући и оне које се односе на буџетска издвајања за финансирање редовног рада политичких субјеката и која више представљају награду за резултате остварене на последњим изборима, него средство за спречавање трговине утицајем оних који су на власти. Лоше су

⁴⁶⁶ „Саопштење за јавност: Антикорупцијска стратегија није била покретач реформи” Транспарентност Србија, од 30. јануара 2014.

⁴⁶⁷ „Саопштење за јавност: Нови извештаји, исти проблеми” Транспарентност Србија, од 20. маја 2015.

конципирани и поједини делови кривичноправне норме у новом закону, пре свега у погледу намере за извршење кривичног дела.⁴⁶⁸ Приметно је такође да нема целовитости антикоруптивног сета закона, јер недостају одредбе у другим законима, укључујући неопходне измене Закона о прекршајима, Закона о буџетском систему, Закона о Републичкој радиодифузији, Закона о јавном информисању итд. Већи део слабости који се односио на правни оквир а односио се на слабости које се тичу обима и потпуности евиденција које политичке странке воде и извештаја које подносе, превазиђен је доношењем подзаконског акта којим се уређује подношење годишњих финансијских извештаја политичких странака. Годишњи финансијски извештаји политичких странака, почев од 2012. год. били су по први пут посебно осмишљени за ту сврху.⁴⁶⁹ У овом погледу, тек је за 2014. год. ДРИ завршила ревизију финансија СНС, ДС и СПС, и резултате објавила јавности тек крајем новембра 2015. год. али правосудни органи и даље нису донели нити једну правноснажну пресуду у смислу званичног утврђивања „непоузданости” финансијских извештаја.

Циљева законске регулативе, они су добрим делом условљени и праксом изборних процеса. У том смислу одлука Агенције на почетку изборног процеса 2012. године, да сачека да се заврши цео изборни процес, па да тек онда реагује на све пропусте које је евентуално уочила, у прибављању и трошењу средстава од стране политичких субјеката од стране учесника у изборима, показало се, да је ”дала „крила” партијама и да су оне без много страха од санкције прикупљале и трошиле новац у кампањи, вероватно са идејом водилом да „кога брига за све то када избори прођу”. Нарочито ако на изборима при томе још и победе. У смислу циљева законске регулативе, неопходно је навести циљеве актуелне Националну стратегију за борбу против корупције. Они су: „

⁴⁶⁸Актуелни Закон садржи и недовољно прецизне одредбе, које услед те непрецизности подлежу различитом тумачењу нпр. у погледу разликовања финансирања редовног рада партија и изборних кампања, коришћења средстава намењених редовном раду странака, коришћења средстава из зајмова јер се у пракси новац из свих извора користи за све потребе. Непрецизне су и одредбе које се односе на поделу посла у вршењу контроле између Агенције за борбу против корупције и Државне ревизорске институције.

⁴⁶⁹Поред проблематичне законске регулативе, у Србији је „перцепциран” још један велики проблем а то је одсуство примене појединих одредаба како бившег тако и актуелног закона. У том смислу, доминантан је утисак да партијски извештаји нису поуздан извор информација и да се из њих не може видети потпуна слика страначких прихода и расхода, као што смо наводили. Међутим ови ставови никада нису били ни званично потврђени, нити аргументовано демантовани и управо то је стварало одређену дозу „несигурности” у примени антикорупционе стратегије.

- 1) Отклонити недостатке у правном оквиру контроле финансирања политичких активности и субјекат
- 2) Ојачани капацитети у области превенције сукоба интереса, контроле имовине и прихода јавних функционера.
- 3) Утврђени јасни критеријуми за предлагање, избор и разрешења, као и вредновање резултата рада директора јавних предузећа
- 4) Усвајање законског оквира којим се регулише лобирање
- 5) Усвојени акциони планови за борбу против корупције на покрајинском и локалном нивоу”.⁴⁷⁰

Поред остваривања приоритетних циљева у које спадају и неки од претходно наведених, Стратегија предвиђа, као подједнако важан део борбе против корупције, и превенцију те борбе. Циљ превенције је успостављање анализе ризика на корупцију у поступку припреме прописа. Стога су, у поступку доношења прописа, неопходне измене којима ће бити прописана обавеза свих предлагача прописа да у току њихове израде изврше анализу ризика на корупцију на основу методологије коју израђује Агенција резултат анализе опишу у образложењу предлога. Поред тога, предлагач прописа ће бити дужан да достави мишљење од Агенције о ризицима на корупцију, пре подношења органу који доноси пропис.⁴⁷¹ Таква решења у области финансија, постала су део међународних правила односно демократски стандарди, и нису само необавезна упутства већ императивни захтев према националним државама. Прихватити таква институционална правила свакако не спада у трошак већ у бенефит демократије. Основно начело једнаких шанси политичких странака у изборној утакмици које је темељ демократије постало је уједно и обавеза државе да га омогући, али и да на основу њега постави, услове добијања, расподеле и коришћења јавних (буџетских) средстава, да захтева пуну транспарентност трошкова редовног рада и трошкова политичких кампања политичких странака

⁴⁷⁰ „Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године” донета од стране Народне Скупштине Републике Србије на седници одржаној дана 1.јула 2013.године, стр.4.

⁴⁷¹ Циљ законске регулативе у овој области је свакако, потпуни прекид функционисања спреге политичких партија са крупним капиталом, нарочито обзиром на претпоставку да се политичке партије у начелу финансирају потпуно нетранспарентно и неконтролисано. У овом случају, вишегодишња настојања да се у финансирање политичких странака уведу слична правила на нивоу ЕУ, за европске демократске земље, имала су исход односно резултирала су јасним стандардима и упутствима.

као и да уведе ограничења слободе давања приватних донација и комерцијалне активности странака. На другој страни, оно што је потребно потенцирати је, у науци углавном прихваћен став, да политичка корупција представља већу опасност у демократијама него у другим облицима политичких система, јер дезавуише темељне демократске принципе, а пре свега принцип једнаког поступања државе односно примене њеног апарата, према сваком грађанину као и принцип одговорног вршења власти. Такође, „Једнако поступање подразумева једнак приступ грађана тржишту, запослењу и јавним службама, док одговорно вршење власти претпоставља да политичари морају да буду изложени поновним изборима и да се осећају несигурним у погледу своје будућности. Међутим, осећај несигурности не би смео да буде превише изражен, јер то може довести до „парадокса сигурности”⁴⁷².

Добро уређен систем финансирања политичких странака, што представља „најоквирнији” циљ законске регулативе, омогућује испуњење циља да се политичким странкама као централним актерима демократског процеса, обезбеде финансијска средства и легални начини за њихово прикупљање, како би се обезбедило њихово нормално функционисање и да се обезбеди њихова јавност како би се спречила, евентуална, штета јавном интересу уколико би евентуално странке на власти своје активности доминантно усмериле на обезбеђивање интереса главних финансијера и својих припадника. Зато се ови прописи најчешће сврставају у домен антикорупцијских, иако се на тај начин понекад замагљује претходни циљ. Важно је, овде, поново нагласити да балансиран приступ, који ће уважавати оба циља, може да рачуна на имплементацију која може да се подведе под појам владавине права.

2.1. Елиминација корупције

На сузбијању политичке корупције може се деловати различитим мерама, у различитим областима. Пре свега, нормирањем у материји сукоба интереса, лобирања и финансирања политичких партија, тако да закони о финансирању политичких странака треба да пруже гаранцију за транспарентно прикупљање и

⁴⁷² Горан П. Илић, „Политичка корупција *versus* Владавина права”, *Српска политичка мисао*, бр. 4 (2013), стр. 17.

трошење средстава у политичком надметању, мере за контролу тачности података у извештајима партија од стране независног тела, посебна правила за вођење пословних књига и друге мере. За елиминацију корупције, од нарочите је важности дефинисати јасна правила којима се ограничава утицај донатора, нарочито на структуре унутар партија задужене за формулисање и доношење одлука, а то су обично руководеће структуре. Тиме би се спречила основна слабост изборног процеса у демократији, а то је да под дејством финансијске моћи донатора (тајкуна) долази до одступања од изворног политичког програма, који је подржан од стране грађана на изборима и који би требало да служи општем интересу. У супротном се цео изборни процес дезавуише и воља грађана маргинализује. Стога је недвосмислено где је извор најопасније корупције. „Најопаснија корупција долази из партијског система. То је политичка корупција. Помоћу ње шире се на све системе разни облици коруптивних радњи. Она подстиче, одржава, шири и штити системску корупцију. Преко партија, корупција се увлачи у системе и подсистеме”.⁴⁷³

Упоредна анализа три најуспешнија модела у борби државе против корупције, односно политичке корупције као њеног најопаснијег облика, показала је да је, за сада, најбољи и најуспешнији пример хонгконшки модел. Његова потпуност огледа се у томе што обухвата најбитније и најзначајније функције у борби против корупције међу којима посебно треба истаћи истражну. То је практично, једино независно државно тело у свету с огромним бројем функција. Истражна функција се издваја јер је темељно разрађена и на основу те разраде, добро организационо позиционирана. Фактор који овом телу омогућује рационално и ефикасно функционисање и постизање максималних резултата је, пре свега, добар законски оквир и оштре казне. Када је у питању политичка корупција, једно од најбољих законских решења јесте могућност укидања имунитета свим функционерима у власти, као и припадницима безбедносно-правосудних органа. Независно тело може да укине имунитет, односно нико се њиме не може користити, ако истражни органи комисије нађу материјалне доказе да је извршио кривично дело корупције и то се односи на све државне

⁴⁷³ Чедомир Чупић, Милица Јоковић, „Модели за системску борбу против корупције”, стручни чланак настао у оквиру научно-истраживачког пројекта Универзитета у Београду –Факултета Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту, Београд 2013, стр.195.

функционере. Хонгконг је раних седамдесетих година XX века био међу земљама с највећом корупцијом и у Азији и у свету. Ради обрачуна с тако високом и умреженом корупцијом формирана је Независна комисија против корупције (Independent Commission Against Corruption– ICAC). Ово независно државно тело успостављено је још 1974. године, али је дуго стагнирало и тек када је реформисано, пре свега добијањем истражне функције, почело је од 2002. године да показује прве успешне резултате. У примени хонгконгшког модела корупција је за нешто више од пет година сведена на ниво где се појављује као инцидент односно она је потпуно занемарива појава. За оволики успех, пресудна је била и политичка воља код носилаца власти. Код нас је, дуго, било евидентно да та воља није ни декларативно испољавана. Стратегија у хонгконгшком моделу базира се на три међусобно добро усклађена елемента који се примењују истовремено. Први је изграђивање свести у јавности, односно давање до знања и државним органима и грађанима да ће свака оптужба бити до краја истражена. Други елемент односи се на систем процедура одлучивања, како у државним тако и приватним институцијама, односно преиспитивања и елиминисања корупционих ризика, који могу да произађу из њих. Трећи елемент односи се на изграђивање свести у јавности о степену штетности корупције, односно обуку грађана да препознају акте корупције у својој средини.⁴⁷⁴ Према хонгконгшком моделу, тако разрађена стратегија примењује се на све системе и подсистеме у држави и у друштву. Она није ограничена само на јавни сектор. То је пример да се реформе у једној држави и друштву не могу делимично већ само целовито примењивати. У другим државама покушано је да се реформом само једног система обухвати корупција у целини и тако савлада, али су сви ти покушаји неуспешно окончани. „Корупција је велики проблем у читавом свету а посебно на Балкану, истиче Џенифер Галк, што показују истраживања ТИ за 2004. годину.... На основу резултата поменутог истраживања, грађани балканских земаља верују да је корупција имала велики

⁴⁷⁴Циљ обучавања за борбу против корупције јесте да грађани разумеју зашто је корупција штетна, опасна и зла друштвена појава и да се подстакне заједничка борба против ње у оквиру државе и друштва. Грађани тако постају свесни корупције као можда и највећег проблема који урушава друштвени и државни поредак који би у нормалним околностима, обезбеђивао материјалну сигурност њихових живота, равноправност пред законом и гарантовао стабилност и ред у друштву и држави. У том смислу јако је важно да се после процесуирања на случајеве корупције, примењују кривичним законом одређене строге затворске казне.

утицај на политички живот у њиховим земљама”.⁴⁷⁵ Други модел је модел Новог Јужног Велса у Аустралији, који је направљен по узору на хонгконгшки. Нови Јужни Велс донео је Закон о ИЦАЦ-у 1988. године. „Према том закону, главне функције ИЦАЦ-а су следеће: 1) истрага и откривање коруптивног понашања у јавном сектору, 2) активно спречавање корупције пружањем саветодавне и друге помоћи и 3) обука грађана и јавног сектора о корупцији и њеним последицама. У надлежности ИЦАЦ-а су и сви појединци који обављају јавне функције. ИЦАЦ једино нема надлежност над полицијским снагама”.⁴⁷⁶ Најзначајнија надлежност ИЦАЦ-а, и у овом моделу је истражна, у оквиру које независно државно тело Новог Јужног Велса има знатна овлашћења за прибављање доказа. У овом моделу примењени су и неки институти који су, бар у европском законодавству и пракси из ове области, непознати. У њих спада специјални механизам за истрагу, који ИЦАЦ може да користи у неким случајевима, као што је јавно саслушање. Сви позвани на јавно слушање приликом откривања коруптивног понашања имају статус сведока. Сведоци су обавезни да говоре истину и ризикују затворску казну ако нешто прикрију или подметну, односно ако се покаже да њихов исказ није истинит. Овај начин јавног слушања потиче из парламентарне праксе у Аустралији и показао се од изузетне важност у спречавању коруптивних радњи. Мој став је да је то пре свега зато, јер се ћутање показало као злато за оне који се баве корупцијом. Све док људи из њиховог окружења ћуте, у страху за радно место или зато што резонују да то није њихова брига и није њихов новац, корупција ће неометано цветати и бујати па је могућност јавног саслушања без последица, допринела разбијању тишине.

Унутрашња организација ИЦАЦ-а се састоји од Одсека за процене, Одељења за правна питања и Одељења за Истрагу. „Обавеза ИЦАЦ је да пријављене случајеве рангира према сложености и приоритету. Посебан одсек за процене даје препоруке о свакој примљеној притужби Већу ИЦАЦ које чине комесар, његов заменик, начелници служби за правна питања, истраге и

⁴⁷⁵ Винко Ђурић, „Крива институција у Србији”, у: Живојин Ђурић (ур.), *Српска политичка мисао*, бр.1-4, Институт за политичке студије, Београд 2004, стр. 224- 225.

⁴⁷⁶ Чедомир Чупић, Милица Јоковић, „Модели за системску борбу против корупције”, стручни чланак настао у оквиру научно-истраживачког пројекта Универзитета у Београду –Факултета *Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту*, Београд 2013, стр. 202.

спречавање”.⁴⁷⁷ Оно што је важно још истаћи је да, у овом моделу, борба против корупције није поверена само и искључиво ИЦАЦ-у. „У Новом Јужном Велсу борба против корупције трослојно се осигурава. Први слој у тој борби је ИЦАЦ која има велика и широка овлашћења. Други слој је Инспектор задужен за праћење рада ИЦАЦ. Трећи слој је Одбор за ИЦАЦ формиран од посланика у парламенту (власти и опозиције и самосталних посланика) и представника владе”.⁴⁷⁸ Трећи истакнути модел у борби против корупције је Шведски модел, обзиром да Шведска спада међу земље у којима је, према мерењу перцепције корупције које спроводи Transparency International, корупција сведена на најмању могућу меру, јер је на нивоу повременог инцидента. „Иако је корупција сведена на најмању меру, Шведска стално чини напоре да побољшава и изоштрава антикорупцијске мере. У оквиру тих мера најчешће се посматра и истражује корупција у државној управи, затим на високим политичким нивоима власти, као и на нивоу куповине и продаје где су могуће фалсификоване фактуре”.⁴⁷⁹ Посебно се, овим моделом, прате јавне набавке за које се, с правом, сматра да могу постати предмет и поље коруптивних радњи. Из тог разлога, у Шведској су на снази закони који се односе на јавне набавке. Поред Закона о јавним набавкама, који је општег карактера, донети су и посебни закони из појединих области јавних набавки као што је Закон о јавним набавкама у области водопривреде, енергије, транспорта и поштанског сервиса, а у припреми је и Закон о јавним набавкама у области одбране и безбедности. По овој спецификацији, овај модел је практично јединствен у свету. Праћење и контролисање јавних набавки у Шведској такође је јединствено, јер се заснива на пет начела, односно фундаменталних принципа и на

⁴⁷⁷ *Ibid.* 203.

⁴⁷⁸ *Ibid.* 204.

⁴⁷⁹ *Ibid.* 205.

вишестепеној контроли. Ти принципи су: једнакост, недискриминација, транспарентност (јавност), пропорционалност и заједничка сагласност.⁴⁸⁰

Поред успешне елиминације корупције, неопходно је да један од најчешћих циљева које законодавац жели да оствари нормативном регулацијом односно сетом антикоруптивних закона буде и елиминација узрока који доводе до њеног стварања а то је и ограничавање максималног износа средстава која је дозвољено утрошити у изборној кампањи.⁴⁸¹ За елиминацију корупције, ипак је најважније „Лимитирање изборних трошкова а такође оно је врло важан корак ка приближном изједначавању шанси барем у почетном делу кампање и олакшавању уласка нових играча у политички простор.“⁴⁸²

Прилагођено тренутном стању у Србији, од стране неких стручњака су предложена евентуална два модела, која би била одговарајућа за ефикасну борбу против корупције односно за побољшање њеног постојећег нивоа. Први модел би претпостављао да се Агенцији за борбу против корупције додели још једна функција и то истражна. Ова функција би највише имала ефекта, ако би се омогућило запошљавање бар 500 истражитеља и ако би се организовала према хонгконшком моделу истраге. Она не би смела да буде замена за постојеће државне органе (полиција, тужилаштво и суд) који су дужни да се боре против корупције. Тиме би се успоставила и ефективна одговорност постојећих органа, јер би био успостављен један ефикасан систем истраге са водећом улогом Агенције која је независан елемент у том систему. У случају да неко од тренутно постојећих органа, у оквиру овог новог система истраге закаже услед политичких

⁴⁸⁰У Шведској су у борби против корупције, препозната и разрађена средства као што су: јавност, слободна и независна штампа, слободни судови и тужилаштво, државна ревизија и слободни и независни органи у оквиру власти који контролишу све што може да иницира ризик коруптивног деловања. Прво и најважније средство јесте јавност у раду јавног сектора. Ако неко из јавног сектора стави ознаку тајности информације, грађанин се може обратити суду за оцену да ли је потребна тајност те информације и суд је дужан да у разумном року донесе одлуку, односно пресуду. Друго средство јесте слободна и независна штампа, што подразумева да средства информисања могу слободно да обавештавају о сумњама или могућим ризицима у вези са обављањем јавног посла. Наравно, то је увек праћено високим професионалним стандардима које треба поштовати до краја, како се не би извргло у своју супротност.

⁴⁸¹Ствар је у томе, како Ли Куан Ју истиче, да модерна изборна утакмица сама по себи генерише корупцију у друштву. Напросто, рупе у систему које се праве због враћања партијских „дугова“, дају лош пример и пружају могућност и неким функционерима који раде за странку, да се и сами окористе. Видети у: Драгомир Анђелковић, „О цензусу и политичкој корупцији“, Магазин Видовдан, број од 24-ог јуна 2013.,стр.3.

⁴⁸² Владимир Гоати, *Политичке партије и партијски системи*, Факултет политичких наука Универзитета Црне Горе, Подгорица 2008,стр. 242.

притисака, брзо би био откривен. Тим случајевима би се управо и бавили истражни органи Агенције.

Други модел у борби против корупције у Србији, састојао би се у формирању посебних одељења у оквиру полиције као што је на пример у Великој Британији, илу у оквиру тужилаштва, као што је на пример у Шведској. Постоји и могућност формирања специјалног суда, али такво решење не само што би била новина у упоредној пракси већ би било и изузетно скупо и неефикасно. Ово пре свега, јер проблем у борби против корупције није толико изражен у процесуирању тих случајева, мада је и то реалност у Србији, већ у њиховом откривању а то обухвата истражне надлежности. У оквиру оба ова модела, изузетно би било значајно проширити овлашћења ревизорске институције. Она би пре свега требало да се организационо утемељи на шведском примеру у коме се ревизија спроводи на три нивоа, јер постоје централни ревизори на нивоу целе државе, затим локални на нивоу општина и што је нарочито битно у оквиру партије и то на свим нивоима, од локалних до централних. ТИ, са седиштем у Лондону, је још 2004. године уочила да осим дефиниције корупције, постоји и њен тежак практичан проблем јер је корупцију понекад немогуће доказати, зато што се често остварује уз поштовање свих правила по којима се доносе одлуке. То је уочено код појаве да постоји закон који регулише неку област, али је он коруптиван јер су постојали утицаји на његово доношење, па се поступајући у складу са њим у ствари, строго легитимно гледано не крши закон.⁴⁸³

2.2. Јачање начела владавине права

Када се узима у разматрање однос између политичких партија односно њихове финансијске моћи и владавине права, пре свега је потребно одредити

⁴⁸³Начелно посматрано, демократија поседује механизме којима се може успоставити делотворна брана корупцији а то су пре свега, отвореност друштва, одговарајући увид јавности у државне послове посебно преко Заштитника грађана и Омбудсмана, слобода медија и притисак политичке опозиције, државне институције са јаким интегритетом односно институционалним капацитетима, нарочито према извршној власти, независно судства итд. Међутим, потребно је указати на то да сви ови елементи делују на дужи рок, и стога је неопходно време да се успоставе демократске институције и да оне почну да буду делотворне. Демократија захтева демократску традицију, која се понекад ствара генерацијама односно код ње нема брзих решења.

њено место у правном систему неке државе.⁴⁸⁴ Али, владавина права је и нешто више од владавине важећег устава и важећих закона, није обична уставност и законитост како је схватају позитивисти, него је поредак слободе. Овакво схватање је потекло од представника природноправне школе.

Према савременим ауторима, то схватање заступа Фридрих Хајек, по којем владавина права није владавина конкретних закона, него је то владавина оног што закони треба да буду, она је „метапавна доктрина или политички идеал”. Тај идеал је остварљив и владавина права постоји у стварности у мери у којој му се позитивни законодавац приближава и следи га. Међутим, ако би се покушао одредити њен појам односно најбоља дефиниција, најприхватљивије од наших савремених писаца, је тумачење које је дао Чавошки да је Владавина права „метапавна идеја о ваљаном правном поретку који подробним и постојаним правним ограничењима државне власти, одговарајућим својствима закона и поузданим институционалним јемствима највећма обезбеђује људску сигурност и слободу” односно „да владавина права не представља владавину било каквих позитивних закона независно од стварне садржине коју они могу да имају, већ владавину онога што закони треба да буду, то јест метапавну доктрину или политички идеал.” На основу ових ставова следи да је суштина идеје о владавини права, потреба за правом ограниченом и одговорном политичком влашћу чије деловање за сврху и циљ има остваривање и заштиту најширег корпуса људских права и слобода.

Њен вишевековни историјски развитак је резултовао коначном теоријском симбиозом класичног либерализма и теорије представничке демократије у XIX веку, која је заменила напетост између двеју доктрина обзиром да је либерализам доктрина о томе шта треба да буде закон, а шта демократија, доктрина о начину на који се одређује шта ће бити закон. Савремени појам владавине права се, на овај начин, може изједначити са конституционалном демократијом, схваћеном „као начело и теорија владавине права (која) представља ограничено (представничким системом успостављено) одговорно и подељено вршење

⁴⁸⁴Владавина права је основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима. Владавина права се остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону. Детаљније у: „Владавина права” – Википедија, *sr.wikipedia.org*

политичке власти од стране (равнотежом) узајамно контролираних уставних носилаца власти”. (Лидија Баста-Флајнер)⁴⁸⁵ У политиколошким и културолошким условима у којима се налази Србија, владавина права се најчешће у пракси везује за правосудни систем. Правосудни систем се, опет, везује најпре за борбу против корупције, и традиционално се сматра најслабијом кариком у том антикорупционом оквиру. Ако се претпостави да су политичке партије главни генератор корупције, онда се логички може доћи до везе између партија и правосудног система и до њихове негативне корелације. „Ако правосудни систем у најкраћем могућем року не стане на своје ноге, ако не постане аутономан и ефикасан – прича о владавини права у Србији биће права Химера, фикција, на коју се много не базирају потенцијални страни инвеститори, клијенти и тако даље (Гоати).”⁴⁸⁶ Неопходно је, такође, навести који су то елементи владавине права. То су материјална ограничења власти, својства закона и права и слободе грађанина која су институционално и процесним законима загарантована. Материјална (супстанцијална) ограничења власти се, данашњем савременом свету, чине уставом, као највишим правним актом (у Великој Британији уставним конвенцијама), али све више и међународноправним инструментима. Одговарајућа потребна својства закона, као најважнијег акта власти, а у смислу владавине права су пре свега: општост, одређеност, јасност, постојаност, унутрашња морална вредност односно праведност. Институционална и процесна јемства слободе, обухватају хабеас корпус јемства, којима се штити лична слобода и спречава самовољно хапшење и затварање. Она такође сублимирају, одговарајући правни поступак (*due process of law*, енгл.), који подразумева постојање правила о непристрасном и правичном поступку који омогућава решење насталог спора, уз истовремена поуздана јемства правне сигурности и индивидуалне слободе. Наравно да слободе појединца нема без забране доношења ретроактивних закона (*ex post facto*, лат.), те и она спада под наведена јемства. Један вид материјалног ограничења власти, представља и независност судства. Она има две димензије: институционалну и персоналну. Независност судства као институције се огледа у његовој самосталности према органима законодавне и

⁴⁸⁵ *Ibid.*

⁴⁸⁶ Јована Вукотић, „Корупција у Србији и прерасподела политичког плена”, *Радио Глас Русије*, 31. 3. 2013, стр.4.

извршне власти, као и према појединцима, политичким партијама, другим организацијама и различитим интересним групама у друштву. Персонална независност се огледа у независности судија као личности, у њиховој слободи да доносе непристрасне одлуке на основу сопствене оцене чињеница и сопственог схватања закона, без ограничења, утицаја, подстицаја, притисака, посредних или непосредних интервенција, ма од кога или из било којих разлога. Да би ова персонална независност била и у пракси а не само теоретски спроводљива, као неопходан услов се намеће непокретност и сталност судијске функције коју је потребно и Уставом гарантовати. Овај вид ограничења резултат је основног материјалног ограничења а то је подела власти на законодавну, извршну и судску и на основу те поделе успостављеног система „тежа и противтежа” (checks and balances, енгл.) којим се оне међусобно ограничавају.

У претходним редовима успостављена је веза између владавине права и корупције. Стога се владавина права, често у нашим условима тумачи као основни услов односно механизам за успешност, борбе против корупције. Другим речима, ако Србији буде успешно успостављена владавина права, тада ће бити искорењена и корупција. Отуда се владавина права код нас намеће као „метафизички идеал” јер је корупција, очигледно, све израженија (нарочито целог региона).⁴⁸⁷

Правни поредак је основни пут и начин регулисања материје из политичке стратегије. То, другим речима, значи да је правна држава истовремено и циљ и оквир политике. Појам правне државе је европско-континентални појам који има циљ да се одговори на питање постављено још у античкој филозофији – како успоставити државу у којој ће људима владати закони, а не они који владају по арбитрерној вољи. За разлику од европско-континенталне традиције правне државе (Redchststaat), англосаксонска друштва су понудила нешто другачији и обухватнији одговор на поменуто класично питање. Правна традиција развијана у Британији и Америци нашла је израз у формули о владавини права (Rule of law,

⁴⁸⁷Докле год се становници Србије не претворе из поданика у грађане, недостајаће нам грађанска свест, без које нема демократије а та свест је код нас тренутно на веома ниском нивоу, јер још увек немамо грађане него као што смо констатовали поданике. Поред бројних различитости у схватању и тумачењу владавине права, која су делимично и идеолошка, сва схватања и размишљања данас имају нешто заједничко. То је идеја да је владавина права камен темељац модерне државе а додали би и демократије. Она обезбеђује права и слободе појединцу, али исто тако обезбеђује ефикасна средства санкционисања у случају њихове повреде.

енгл.). Принципи владавине права су много шири од идеје о правној држави (која може да буде правна, али не обавезно и демократска). Због тога владавина права, као начин регулисања основних правних принципа и норми, много више одговара цивилном друштву и цивилној стратегији од ускосхваћеног концепта правне државе, која је ближа логици политике. „Што се савремене Србије тиче она је доста далеко од модерне и ефикасне правне државе, а још даље од начела владавине права, као темељног принципа регулације и нормирања односа у друштву”.⁴⁸⁸ У том смислу, „Данас, свака савремена правна држава је незамислива без постојања принципа владавине права. Остваривање правне државе не може представљати циљ, већ само нужну претпоставку за владавину права, остваривање уставности и законитости, правде и правичности”.⁴⁸⁹

Без обзира што није развијен на нивоу целе ЕУ, јединствен правосудни систем, изграђује је међусобно поверење држава чланица на основу општих начела, што је први предуслов за наведени систем.⁴⁹⁰ Овим се начелом осигурава да се сва јавна овлашћења спроводе у оквиру ограничења утврђених законом, који су у сагласности са вредностима демократије и темељних права, а под надзором независних и непристраних судова. Ипак, судска пракса Суда Европске уније и Европског суда за људска права, као и документи које усвоји Веће Европе, на основу препорука Венецијанске комисије, као стручног тела, пружају нетаксативан низ наведених начела и, на тај начин, дефинишу основно значење владавине права као заједничке вредности ЕУ-а у складу с Чланом 2. УЕУ-а.

Иако су у претходном делу текста, дефинисани појам и начела владавине права, неопходно је поново констатовати да данас у савременој теорији постоје три основна схватања. „Према првом, либерално-демократском схватању, појам владавине права није временски и просторно ограничен, него је то филозофска категорија која има универзално и вечито важење. Овако схваћена владавина

⁴⁸⁸ Вукашин Павловић, *Цивилно друштво и демократија*, ЈП Службени гласник, ЈП Завод за уџбенике, Београд 2009, стр. 223.

⁴⁸⁹ „Владавина права” – Википедија, sr.wikipedia.org

⁴⁹⁰ „Међусобно повјерење међу државама чланицама ЕУ-а и њиховим правним суставима темељ је Уније. Начин provedбе владавине права на националној разини има кључну улогу у том погледу. Повјерење свих грађана ЕУ-а и националних тијела у функционирање владавине права посебно је битно за даљњи развој ЕУ-а у „подручје слободе, сигурности и правде без унутарњих граница”. То ће се повјерење изградити и одржавати само ако се владавина права буде поштовала у свим државама чланицама”Више о овој теми: „Комуникација комисије еуропском парламенту и вијећу: Нови оквир ЕУ-а за јачање владавине права” Еуропска Комисија, Страсбоург, 11. 3. 2014. стр. 2-5

права исказује се више политичким него правним начелима (R. L. Sharwood). Тако се истиче да је владавина права синоним за демократску заједницу, да је она поредак слободе...”.⁴⁹¹ Друго схватање представља позитивистичко схватање владавине права, по ком се питање исправности права своди на формалну законитост аката државне власти. Заступници овог другог тумачења су представници правног позитивизма, тзв. нормативистичке школе у праву чији је родоначелник Hans Kelzen. Овакво схватање владавине права, назива се још формалистичко или легалистичко. Према трећем схватању, владавина права не представља владавину било ког позитивноправног поретка као таквог, него владавину позитивноправног поретка са специфичним својствима. Владавина права, и у овом тумачењу, представља ограничење власти али оно се спроводи на тај начин, да ограничавајућа правила морају бити изричито дефинисана у позитивном праву.

2.3. Јачање функционалне демократије

Демократија је сложен и суптилан процес, који се не „прима” увек и на сваком месту. За тако осетљив процес потребно је испуњење низа предуслова, како Дал каже, „неуобичајен склоп повољних услова”, у које он убраја писменост, образовање, људска права, поштено и независно судство, аутономију организација и плурализам, распрострањеност богатства и равномјерност висине дохотка. Уз ове услове, треба додати и основе на којима инсистирају и други теоретичари односно аутори, и тако се долази до сазнања да се у претпоставке за развој демократије убрајају многи фактори и чиниоци, од економских, социјалних, политичких, културолошких и историјских, до међународних, тзв. ситуационих. У најважније, и најнеопходније међу њима, свакако спадају: владавина права, заштићеност приватне својине и општа конкуренција свих и свега, односно панацеја (слобода) тржишта.

Један од битних предуслова за демократски развој је и одговарајући ниво економског развоја. Ова условљеност је произашла из чињенице да је, у савременим друштвима, присутан висок степен условљености између свих

⁴⁹¹Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, ИПД Јустинијан, Београд 2006, стр.603-604.

релевантних компоненти човековог друштвеног живота и његовог материјалног стандарда. Ова чињеница чини развој демократије зависним од нивоа економске развијености.

Поједини теоретичари (Djuі), иду толко далеко да тврде да је за човеков прогрес, економска борба (повијест) била више демократскија, а тиме и више ослободилачка, од политичке борбе (повијести). То не може да значи да су друштва са богатијом економском историјом политички прогресивнија, те да економска развијеност законито повлачи за собом демократичност. Али значи да се, тек на одређеном нивоу економске развијености, може имати онај ниво образовања и политичке културе који грађане чини дораслим демократском изазову. „Само економски независан и социјално збринут грађанин може бити спреман за демократску партиципацију, која (било да се ради о контроли владе и других политичких институција, било о аутономном креирању мјера јавне политике) подразумева, поред неопходних знања, слободно вријеме и одговарајући утрошак енергије”.⁴⁹²

Јачање функционалне демократије могуће је само кроз демократски развој који се заснива на редовним и по потреби ванредним демократским изборима. Међутим, Србија је на том путу спутана многим присутним факторима. У партијским системима у којима се изборно надметање одвија у складу са клијентелизмом а не према програмским принципима заснованим на идеологијама појединих партија, слабије су шансе за консолидацију демократије. Такође, традиција ауторитарности олакшава развој појаве картелизације, која подразумева (представља), контролисани облик међустраничног такмичења и истовремено стварање препреке за нове политичке играче и вештачке стабилности партијског система, због чега су промене једино практично могуће, тек након смрти лидера или услед великих ломова у партијама. Сем тога, и интернационализација политике као и међународни амбијент односно фактор, врло су битни уопште за развој демократије у неком окружењу. Развој демократије у неком друштву (држави) зависи у великој мери и од политичког амбијента у окружењу, те општег стања међународних односа. „У питању су чињенице да, с једне стране, поједине земље више тешко могу о(п)стати изван регионалних заједница и да, с друге

⁴⁹² Радован Радоњић, *Демократија*, Центар за грађанско образовање, Подгорица, 2004, стр.27-28.

стране, приступање тим заједницама подразумева претходно испуњавање великог броја прецизно утврђених услова, међу којима они што се односе на демократију и демократско имају истакнуто мјесто.”⁴⁹³ Ово је случај Србије. Условљеност демократије са партијама успоставља везу и са партијским системом. У партијским системима у којима преовлађује клијентелизам, слабије су шансе за консолидацију демократије. Ово важи и из тог разлога што бирачи обезбеђујући добра путем клијентелизма, могу веома ограничено остварити своје материјалне интересе на начин на који то није могуће путем јавног добра.

Обзиром да ме у овом раду интересује и веза између функционалне демократије и политичког система у Србији, може се констатовати да она није била делотворна. Закључак је да изборни систем није допринео стабилности парламентарног и страначког система, што има негативне последице на функционисање политичког система у целини а тиме и успостављање функционалне демократије, што то захтева осмишљену изборну реформу. Мартовски избори 2014. године били су десети изборни циклус за избор народних посланика, мали јубилеј изборне демократије а други такав јубилеј је обележавања 2015. године четврт века од почетка процеса редемократизације у Србији и у смислу Избора од 1990.-2014. године, то представља рекапитулацију за Србију. „Број изборних циклуса, честе промене изборних правила указују на две појаве. Прва, да смо близу електорализма: имамо много избора, а мало суштинских промена у политичким елитама и политици коју воде. Друга је нестабилност политичких институција оличена у широким, идеолошки, програмски и политички хетерогеним парламентарним већинама које продукују слабе владе са кратким мандатима.”⁴⁹⁴ Оваквом негативном закључку допринео је и пропорционални изборни модел. Избор кандидата препуштен је углавном странкама, односно лидерима. Партије у Србији (њихови лидери), најчешће немају изграђене критеријуме ни демократске процедуре одабира кандидата.

⁴⁹³ *Ibid.*

⁴⁹⁴ Милан Јовановић, “ Парламентарни избори у Србији 2014. године: мали јубилеј“, *Политички живот* бр.11 (2014), стр.16.

Потенцијални кандидати искључиво воде рачуна о што већој близини лидеру странке и месту на изборној листи.⁴⁹⁵

Опредељивање за одређени изборни систем сматра се једним од два главна конституционална избора. По Лајпхарту, два основна избора са којима се суочавају творци нових демократских устава су избор између већинског и пропорционалног изборног система (и њихових варијанти, подваријанти) и између парламентарног и председничког облика власти. Изборни системи представљају један од манипулативних инструмената политике јер они, на известан начин, формирају и политичке партије. Зато, како је присутан одређени степен манипулације приликом настанка партија, логично је претпоставити да се он пренео и на саме партије, које су, последично, у својој основи манипулативне. О томе колико није једноставно, направити добар одабир изборног система сведочи Дејвид Фарел: „Ако се стручњаци не могу сложити који изборни систем је најбољи, не треба да изненађује то да су политичари за различите изборне системе”. О томе сведочи и пример Америчког удружења за политичке науке (АПСА), у којем секција која се бави изборним системима није изабрала свог председника, јер нису могли да се договоре по ком изборном систему да га изаберу. Све наведено, се још више усложњава када су у питању пост-комунистичке државе. „Како би рекао бугарски колега Иван Крастев, владе бивају изабране након љубавне везе са бирачким телом, али су венчане са међународним донаторима. Гледајући одоздо, балканске демократије су политички режими у којима су гласачи слободни да мењају владе, али су врло ограничени да мењају политике”.⁴⁹⁶ У најужој вези са развојем и јачањем функционалне демократије је и одговор на питање, да ли постоји тренд маргинализације парламента, главне институције представничке демократије? Без аутономије посланика и достојанства парламента, обесмишљава се читава идеја представничке демократије, а самим тим и смисао партија и избора. Изборни систем, у великој мери, има везе и са природом мандата. Мандат посланика може бити слободан и

⁴⁹⁵ Несумњиво допринео је и пропорционални изборни модел. Избор кандидата препуштен је углавном странкама, односно лидерима. Партије у Србији (њихови Лидери), најчешће немају изграђене критеријуме нити демократске процедуре одабира кандидата. Потенцијални кандидати искључиво воде рачуна о што већој близини лидеру странке и месту на изборној листи. Детаљније у: Милан Јовановић, „Парламентарни избори у Србији 2014. године: мали јубилеј“, *Политички живот* бр.11 (2014), стр.16-17.

⁴⁹⁶ Славиша Орловић, *Политиколошки огледи*, ЈП Службени гласник, Београд 2010, стр.10.

императиван. Представничка демократија подразумева да представници народа нису слуге својих бирача, односно нису везани императивним мандатом. Изабрани представници имају широке могућности да у складу са својим мишљењем делују у најбољем интересу својих бирача о чему ће на следећим изборима они судити и пресуђивати. „У неконсолидованим демократијама и пост-комунистичким земљама, посао посланика је „лукративан“... Иако су посланици више одговорни бирачима него партији, они не би требало да буду предмет класичне трговине. Џејмс Џефордс је 2001. године, прогласивши себе независним послаником, променио структуру америчког Конгреса”.⁴⁹⁷ Из свега наведеног, произилази да је подизање угледа парламента и његовог капацитета, приоритетан задатак и за развој функционалне демократије. У данашњим околностима ово није нимало лак задатак, када се под притисцима, који долазе споља и изнутра, услед глобализације и мешовитих суверенитета, нарочито код неконсолидованих демократија, један део државне, а самим тим и парламентарне моћи, прелива како на супердржавне, тако и на субдржавне институције (интересне групе итд.).

Други принцип демократије је да влада постоји да би служила грађанима од којих и потиче легитимна политичка моћ која је са њих прешла на исту. Влада је одговорна за заштиту права грађана, а заузврат они дају влади привремено овлашћење да доноси одлуке у њихово име. Сасвим је обрнути редослед у аутократском политичком систему где легитимитет власти суштински не проистиче од грађана и где влада од истих само захтева одређено чињење а за узврат не захтева њихов пристанак нити се обавезује да одговори на њихове потребе. Грађани су искључени из учешћа у јавној политици, власт је неограничена и не води рачуна о правима истих нити им омогућава да бирају своје представнике. С друге стране, власт демократске владе је ограничена законима који штите друштвене и политичке слободе, који су, опет, дефинисани Уставом. Ово ограничење се спроводи кроз принцип поделе власти на различите огранке као и установљавања провере овлашћења сваког огранка власти. Зато је оваква влада организацијски и процедурално више склона да доноси одлуке у

⁴⁹⁷ *Ibid.*, 96.

корист друштва у целини (или већине људи у њему) него неком личном интересу.⁴⁹⁸

У друштвима стабилне демократије наслеђе политичке културе и традиције, која се развијала деценијама, као и институционализација партијског система, су предуслови за постизање општег консензуса око основних друштвених питања. У Србији још увек све наведено недостаје тако да код нас, пре свега као народа, нема политичког консензуса, што има последицу да ми ни појединачно ни као народ, још не увиђамо да постоје политичке законитости које су универзалне за свако време и свако демократско друштво, нпр. да нема демократије без политичких странака, да је могуће, али није неопходно, да се буде члан једне странке, да припадност некој партији не треба да буде кључ за решавање егзистенцијалних проблема појединца итд. Политичке странке управљају државом и друштвом у стабилним демократијама али не кроз процес партократије (појава нарочито изражена у Србији), већ кроз процес снажења стабилних и јаких институција система, које су то на основу свог интегритета односно великог институционалног капацитета. Партократија је владавина партија али на изврнут начин, којом оне не дограђују него разграђују постојеће институције. Садашњи евидентни мањак функционалне демократије у Србији, није настао тек тако, већ је одраз бурних историјских догађања и превирања, па се може сматрати да је делом објективно условљен. „Један од главних разлога што наши људи, грађани, још увек не увиђају неке основне законитости демократије, јесте тај што ми као народ имамо негативно политичко наслеђе, које се између осталог манифестује и у повременим прекидима деловања политичких партија што је све допринело да су се тешко пробијале у нашем друштву.”⁴⁹⁹ На њега је

⁴⁹⁸ Међутим, питање је и „квалитета” самих учесника тј. партија. Ако се на изборима појављују партије, које у својој унутрашњој организацији представљају „окоштале” олигархијске структуре па чак и тоталитарне, онда у случају њихове победе на изборима можемо добити тоталитаризам а у најекстремнијим случајевима и нацизам и фашизам. То укратко значи, да се демократским механизмима не мора увек доћи (постићи) до демократије. Да би демократија заиста постојала а још при томе и била функционална, предуслов је дакле да они учесници који су позвани да је претежно изграђују, а то су по нашем мишљењу политичке партије, и сами буду унутар себе као што смо навели демократични. Демократија је стога нужно повезана са финансијама политичких партија односно једна од кључних теза овог научног рада је узајамна повезаност демократије и токова новца, односно финансијске моћи.

⁴⁹⁹ Десимир Тошић, „Политичке странке и демократија у Србији“ у: Зоран Лутовац (ур.), *Демократија у политичким странкама Србије*, Фридрих Еберт Штифтунг, Институт друштвених наука, Београд 2006, стр.13.

утицао и недостатак континуитета, који је био изазван споља ратовима или изнутра, унутрашњим збивањима политичке природе као што су државни удари и сл.

Основни проблем наших странака у прошлости представљао је отпор оних који владају, било да су владоци били против странака у начелу, као што је био случај са нашим династијама, било да је реч о владајућој странци, која није у начелу против странака, али дозвољава рад само својој странци, као што је то био случај у доба комунизма односно социјализма као прелазног стања. У оба случаја, није увиђано да нема напретка друштва без напретка странака односно да нема демократије без партија, јер политичке партије су њени „стубови”. Демократија чак, у доба комунизма није била ни пожељна, јер је сматрана тековином капитализма. Кад се анализирају неки догађаји из даље прошлости, јасно се уочава да ни ондашњи водећи људи у демократским странкама Србије, нису били значајно убеђени у будућност демократије нити су имали вере у појам слободе, у демократском смислу. Пример за наведено је, да је приликом државног удара 1929. године, и забране партија, велики број првих људи тих странака, које су сматране изузетно демократске као и они сами, одобрио тај удар и пришао режиму Краља. Зато сматрам, да се њихов „повратак” 1990. године, са поновним увођењем вишепартизма, десио у невреме, јер тада није било ни минималних услова у друштву за развој демократије, обзиром да је на прагу био грађански рат у тадашњој СФРЈ. Из наведених разлога су и данас све српске политичке странке у извесном смислу недовршене ”.⁵⁰⁰

2.4. Подстицање грађана на учешће у акцијама цивилног друштва

Главни друштвени актери сваког демократског друштва су његови грађани. Они су, са друге стране, променљиви и, повремено, спремни на максимални

⁵⁰⁰Постмодерна (функционална) демократија (идеал за наше странке) која је де-идеологизирана, је настала управо на постулату, да јавност има право да зна све о финансијама, имовини и новчаним изворима, оних који их политички воде. И то не само да је право јавности, већ и обавеза власти. Слободни грађани ако су то суштински, а не само декларативно, морају да имају гаранцију да онај ко располаже њиховим новцем и одређује им обавезе, које нису мале у савременим условима, није корумпиран, јер би у супротном, он корист из њихових обавеза, извлачио само за себе или малу групу око себе. Стога, политичари имају обавезу да грађанима о томе пруже све податке, односно да их увере у супротно. Ово је уједно и практично једина „ефикасна” гаранција грађанима, у демократском систему по нашем мишљењу.

политички ангажман (као што је то било 5.октобра 2000. године у Србији, у масовним политичким протестима против старог ауторитарног режима), али у највећем делу времена, често равнодушно и незаинтересовано, повучени из јавног политичког простора (у периодима политичке апатије и резигнације). Да би грађанин дошао до изражаја, неопходан предуслов је стварање грађанског, цивилног друштва. Процеси унутар цивилног друштва, као аутентичног облика повезивања и организовања независних грађана и њиховог слободног деловања према јавној власти, другачији су и имају другачији исход у односу на процесе у политичком пољу. „Они човјеку омогућавају да, умјесто апстрактних „виших”, преферира своје реалне животне циљеве, и тако сопствену визију друштвеног интереса претпостави разним органистичким и холистичким пројекцијама „општег добра”.⁵⁰¹

У Србији организације цивилног друштва су највише присутне у активностима мониторинга примене сета закона из области финансирања партија. Ове организације, као паралелне државним, са неупоредиво мањим финансијским средствима и лошијим материјалним условима, често су представљале значајнију базу уочених незаконитости у изборним процесима, у односу на званичне државне органе. Организовањем јавних расправа заснованих на емпиријским подацима и штампањем литературе из ове области (што су све активности НВО), не подстиче се само формулисање решења за проблеме у области финансирања странака, већ се и едукују новинари и јавност. Зато би, у условима Србије, у којој је политичка односно системска корупција толико захватила организам државе, НВО требале да буду један од водећих покретача контроле финансирања политичких активности.⁵⁰² Цивилно друштво је посебно добило на значају у ситуацији све присутног тренда опадања интересовања грађана, за политичке партије.

⁵⁰¹ Радован Радоњић, *Демократија*, Центар за грађанско образовање, Подгорица, 2004, стр.25.

⁵⁰²Кораци ка одређеном активнијем учешћу цивилног сектора већ су учињени, пре свега од стране самих организација. Оне су саставиле одређене „Препоруке за унапређење изборног процеса у Србији”, на основу мониторинга који су спроводиле у различитим областима пред и за време парламентарних избора 2012.год. Препоруке се односе на унапређење изборног процеса у Србији, као сублимација закључака и налаза мониторинга изборне кампање и мониторинга извештавања медија током избора. Избори 2012. год. свакако су били прекретница по више основа. Једна од особености наведених избора, је по мишљењу великог броја учесника, јединствени бирачки списак, који је по први пут коришћен на овим изборима.

Партије немају ефикасне механизме превазилажења сопствене природе, која се одликује многострукошћу и контроверзама, створеним најпре услед деловања унутрашњих интересних група у самој партији. Партије опстају и данас, као што су опстајале и у прошлости, пре свега на вољи за моћи (из жеље за њеним поседовањем) и патронажи над јавним службама. Партије као последицу свих наведених процеса ка јавности шаљу слику вештачке монолитности односно затворености, а то увелико доприноси незаинтересованости за њих. Свакако да наведена криза партија, не треба да проузрокује конфронтацију актера цивилног друштва са њима, већ треба да укаже на могућности да и једни и други треба да нађу начине заједничке „кохабитације”, где сваки од њих има јасно дефинисану сопствену улогу у друштву односно политичкој заједници.

И поред свега наведеног, странке остају и даље, кључна посредничка и инструментална структура између друштва и власти. Али не и једина. Док држава има монопол принуде (силе) а њени представници према грађанима су партије, цивилно друштво је ненасилно а његови представници према грађанима су НВО. Још су амерички „очеве оснивачи”, аутори федералистичких списа, а нарочито Џејмс Медисон, сматрали да је важно да представничка влада очува дух и осећај политичке заједнице, али су указивали на страх од представљања партикуларних интереса, пре свега, припадања странци. Управо је ова важна особина очувања духа и осећаја заједништва карактеристика савременог цивилног друштва, код кога то не постоји. То је његова велика предност, као и неопходна непристрасност према државним политикама. Овај дух заједништва, много касније Ђовани Сартори је резимирао да странке остају сигурно на сцени само ако успеју да нађу равнотежу између странчарења и непристрасног владања односно страначког интереса и општег интереса.

Подстицај грађанима на учешће у акцијама цивилног друштва произилази очите појаве засићености партијама, изражене нарочито у земљама стабилне демократије, али и код нас и у региону. Последица оваквог стања је делегитимизација политичког деловања и настанак „политичког подземља” у којем коруптивни начини заступања и остваривања политичких интереса постају функционализовани. На тај се начин политичке странке претварају у дезидеологизована удружења ловаца на јавне ресурсе који услед одсуства

некажњивости, било да је оно правне, изборне или етичке природе, користе право одлучивања и располагања за лично, пријатељско или породично-родбинско предузетништво. Тако политика постаје одскачна даска за покретање сопственог бизниса, при чему се, као почетни капитал, користи бесповратна државна помоћ. Овакво стање рађа политичку искљученост за све друге а у доминантан положај ставља учеснике у коруптивној економији. Паралелно са овим процесом траје процес развлашћивања демократских институција, пре свега парламента, који постаје машина за легализацију заробљене државе у којој седе партијски делегати. Једном речју, заробљеност се са државе шири и на друштво. „Описано стање за последицу има дисфункционализацију политичког деловања које бива друштвено омражено, јер међу грађанима настаје веровање да не постоје политичке странке које су у функцији заговарања њихових интереса и програма”.⁵⁰³

Може се поставити питање: Да ли до укључености грађана у цивилни сектор, долази у тренутку када се, разочарају у партију којој су до јуче веровали или припадали? За политичке партије важи општа претпоставка да ће увек следити преференце бирача. Када партије дођу на власт, очекује се да своје изборне програме и обећања реализују у оквиру политике владе. Проблем је у томе, што нека од датих обећања захтевају велика новчана средства и ту је онда пресудан финансијски чинилац јер ако партија, када дође на власт, нема могућности да реализује неке веће инфраструктурне пројекте, тешко да може да очекује победу и у другом изборном циклусу. Ту се онда увек изнова, отвара простор за појаву политичке корупције. Подстицање грађана да гласају за одређену партију може довести узрочно-последично и да се грађани подстакну на учешће у акцијама цивилног друштва, нарочито ако су ти подстицаји везани за неку битну тему за грађане. „Активност и истрајавање цивилног сектора на решавању проблема нетранспарентног финансирања политичких странака добар је пут ка изградњи квалификованог јавног мњења које ће ојачати притиске на политичке странке...“.⁵⁰⁴ У том смислу, грађани могу бити активни учесници у борби против корупције, уколико се укључе у акције цивилног друштва чак и пре

⁵⁰³Група аутора, „Чиста политика”, БИРОДИ, омогућио УСАИД, Београд 2013, стр.19

⁵⁰⁴ Ђорђе Вуковић, Миодраг Милосављевић „Ка реформи система финансирања политичких странака”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр.25.

него ако су гласачи за неку странку. Висока стопа незапослености у Србији, узрокује да значајан број школованих људи остаје без посла, што их упућује на учешће у акцијама организација цивилног друштва.

2.5. Подстицање поверења грађана у институције система и политичаре

Фридрих фон Хајек, познати немачки филозоф, поставља слободу као потенцијално везивно ткиво између либерализма и демократије, и такође закључује: „Ако је демократија у конфликту са слободом онда ја нисам демократа”. Основна разлика између поредака слободе (демократских) и неслободе (ауторитарних) огледа се у томе што поредак слободе “барем привидно” слуша своје грађане, док их апсолутна власт „прислушкује”. Постоје две вечне тежње у друштву, да држава тежи да држи под контролом грађане, а грађани са желе да контролишу власт. Код успостављања демократских поредака, односно изградње демократије (што је битно за Србију), на самом почетку је важно усвојити, најбоље у форми друштвеног консензуса, сазнање и уверење да су институције важне и да њихов адекватан избор, може да има значајне ефекте у процесу даље изградње и успостављања демократије. Формалне институције су од суштинског значаја али нису довољне. Треба имати на уму и чињеницу да су институције дело људи и да стога не функционишу исто у различитим контекстима, пре свега у разноврсним историјским наслеђима и политичким културама појединих држава.

Конституционална сагласност већине је основно начело демократије као и потреба њеног сталног усавршавања које се спроводи уз помоћ дугорочне стратегије која увек има две димензије: политичку и цивилну, а за обе је важно како се генерално уређују односи појединца и друштва, односно државе.⁵⁰⁵ Као што је познато из времена класичних теорија, друштвени уговор је врста политичко-правне презумпције, или метафоре, којом се изражава најшира сагласност за установљење једне политичке заједнице, односно државе.

⁵⁰⁵ У том смислу, модерна политичка теорија је још од Хобса и Лока установила принцип одлучујуће предности већине чија сагласност се изражава у процесу доношења устава. У пољу цивилног друштва, коме је устав, наравно, највиши и најшири политичко-правни оквир, идеја конституције има пандан у установи друштвеног уговора који предстаља симболички социјално-политички акт друштвене или опште воље, којим се установљава сама држава.

Представници наведеног друштвеног консензуса су политичари. „Позвани да служе јавном добру, политичари су идеолошки све више индиферентни и интересује их само власт. Није толико дошло до „краја идеологије” колико су идеологије постале сведеније, компетитивније и операционализоване”.⁵⁰⁶ Када је реч о савременој Србији, она се у оба поља и даље суочава са конституционалном кризом и, у политичком смислу, још увек је изразито подељено друштво. Отуда је тешко да се дође до широке сагласности у пољу политике, то јест, приликом доношења устава, што је очигледно у садашњем тренутку, где сви актери на политичкој сцени, заговарају промену постојећег Устава, па се она ипак не дешава. Очигледно због постојања невидљивих блокада, проузрокованих наведеним поделама.⁵⁰⁷

Сва спроведена истраживања јавног мњења у Србији, па тако и она реализована у периоду од јануара 2001. године до децембра 2004. године, која су спроводиле истраживачке агенције (Медијум, Стратешки маркетинг, ИНПРЕС), а која су узета у разматрање јер обухватају почетни период демократских промена, насталих после 5.октобра, показала су да грађани немају довољно поверења у институције власти. Тај тренд присутан је и данас, а посебно се односи на правосуђе и законитост рада органа власти, што представља озбиљну субјективну препреку у остваривању нужних реформи (транзиционих процеса). С друге стране, за успешност реформи неопходан је висок степен поверења у Владу и надлежна министарства, да би се спровеле опсежне мере борбе против сиромаштва које је захватило Србију, а које поред економских питања увек отварају правна и социјална питања. Важно је овим поводом нагласити, да посткомунистичка друштва имају мало правих путева до парламентарног конституционализма односно легитимне изградње институција али је парламент најалост данас као што смо истакли, прилично маргинализован и у стабилним и у новим демократијама. Стога је неопходно перманентно унапређивање односа

⁵⁰⁶ Славиша Орловић, *Политиколошки огледи*, ЈП Службени гласник, Београд 2010, стр. 8.

⁵⁰⁷ Исто је тако и у пољу цивилног друштва, то јест у могућности да се утврде неки кључни полазни принципи, или нека врста друштвеног уговора о карактеру и уставним темељима државе. Људи пишу уставе, али као што је указивао Бенжамен Констан, „воља људи је ретко та која прави уставе; њих прави време. Детаљније у: Вукашин Павловић, *Цивилно друштво и демократија*, ЈП Службени гласник, ЈП Завод за уџбенике, Београд 2009, стр.222.

између оних који су изабрани и оних који су бирали. Ако тога нема, то онда представља увод у најчешће дуготрајан процес „ерозије” институција што је наравно сасвим дестимулишући чинилац за процес изградње поверења грађана у те исте институције.⁵⁰⁸ За процес наведеног подстицања, важно је указати и на уочене негативне ефекте које медији производе, пре свега драстичним смањивањем простора који посвећују демократској расправи, чиме праве грешку у разумевању своје улоге, јер мешају подређеност политичарима (што ниједан слободан медиј себи не сме да дозволи) са подређеношћу демократској политици. Медији као очигледан политички фактор у савременом политичком пољу, бар до сада, нису понудили бољу идеју од демократске политике иако се, на много начина, отворено и прикривено понашају као да то јесу. Неповерење подстиче и чињеница, да када народ делегира своју сувереност, он је се одриче, више не влада собом, већ се њиме влада. „Самим чином гласања једнакост гласача пада у кутију са њиховим листићем... У парламенту се лична одговорност претвара у одговорност партија. Посланици, руковођени партијским интересима, не слушају своју савест”.⁵⁰⁹ Овако лошем стању, односно неповерењу грађана у Србији, допринела је и чињеница да, током првих година од успостављања демократске власти, није било могуће концентрисати довољну количину друштвене енергије чак ни за неопходне промене, а да о неком јединству око крупних пројеката и не говоримо.

Оно што је врло значајно истаћи је да је у Србији увек (до сада) слаб институционални систем омогућавао да се после избора у власт „угурају” и оне партије које нису прешле изборни ценсус, а које су се у свом ранијем деловању компромитовале до те мере, да оног тренутка када уђу у власт, немају ни минимум подршке у јавном мњењу Србије. С друге стране, у друштвеном, политичком и економском животу Србије мањак је интегративних процеса и процедура. Готово све се своди на супротстављање, опонирање и деструкцију.

⁵⁰⁸ Актуелна дилема је, да ли би ту трансформацију институција требало урадити по начелима либералне (неолибералне), или пак национално-демократске концепције уређења Србије? У свету као и код нас, тренутни однос либералних и национално-демократских снага у друштву износи 30:70 у корист национално-демократских снага. Детаљније у: Винко Ђурић, „Криза институција у Србији”, у: Живојин Ђурић (ур.), *Српска политичка мисао*, бр.1-4, Институт за политичке студије, Београд 2004, стр. 219.

⁵⁰⁹ Славиша Орловић, *Политичке партије и моћ*, Југословенско удружење за политичке науке и Чигоја штампа, Београд 2002, стр. 137-138.

Све су ово, као што је истакнуто, чиниоци који трајно умањују поверење грађана у институције система и политичаре и што посебно забрињава „хронично” трају. Подстицање поверења грађана у институције система и политичаре готово је немогуће у атмосфери, честих конфликта главних политичких актера, и то нарочито међу партијама које су заједно довеле до политичких промена, затим отварање али и не затварање бројних афера, незадовољство брзином спровођења демократских реформи и неиспуњеним обећањима водило је разочарању грађана.

Сматрам да је нарочито битан феномен персонализације политике, који је изражен у нашој јавности. Он је повезан са опадањем поверења грађана у могућност политичких институција да успешно решавају опште тешкоће и проблеме или заступају њихове специфичне интересе. „Услед недовољно интересно профилисаних програма, странке у Србији нису довољно социјално утемељене, па тако ни успешно препознате као заступници интереса појединих социјалних група. Због тога оне према неким ауторима (Славујевић, 2002.) губе привлачност.”⁵¹⁰ Ово су све фактори који оснажују партијску идентификацију у друштву са истакнутим партијским лидерима, као појединцима, нарочито у време избора. Персонализација политике води потискивању страначких (и свих других) програмских и идеолошких садржаја, посебно оних који би могли да представљају било какав вид ограничења харизматском лидеру. У том смислу потискује се и сваки вид стандарда у политичком деловању јер „спутавају” харизматског лидера у његовој „мисији” просветљења народа. Међутим, управо наведени стандарди су брана за на пример, склапање непринципијелних коалиција са партијама супротних политичких опредељења, односно представљају алтернативни извор лојалности.⁵¹¹ Србија мора што пре да избегне политичке процесе који доприносе: „Свођење објективних политичких процеса и безличних политичких процедура на субјективне диспозиције појединачних политичких актера – особине, жеље, намере, мане и врлине појединачних људи – а

⁵¹⁰ Мирјана Васовић, „Персонализација политике у „транзиционој“ политичкој култури Србије: социјалнопсихолошка исходишта и политичке последице“ у: Зоран Лутовац (ур.), *Демократија у политичким странкама Србије*, Фридрих Еберт Штифтунг, Институт друштвених наука, Београд 2006, стр. 53.

⁵¹¹ Важно је истаћи, да у нормалним околностима у дужем временском периоду (не претерано дугом), та персонализација као и „одбацивање” стандарда, могу битно да ослабе не само партијску идентификацију чланова, већ и утицај програмских опредељења странке на политику у друштву уопште, што се, кад-тад, лидерској странци враћа као бумеранг односно „обија о главу”

демократско политичко надметање на сукоб личности, појачава конфликтне потенцијале друштва, једноставно зато што поспешује афективну, на рачун рационалне, политичке аргументације у процесу политичког опредељивања”.⁵¹² Нарочито је битно да се поверење грађана, подстиче радом надлежних државних органа, и у том смислу, добар пример је представљао Владин Савет за борбу против корупциј, чији је рад под будним оком јавности (на став грађана пресудну улогу има политика Владе).

3. ПРЕДМЕТ ЗАКОНСКЕ РЕГУЛАТИВЕ – ЈАВНО И ПРИВАТНО ФИНАНСИРАЊЕ И ЗАБРАНЕ

У одредби Члана 3. Закона о финансирању политичких активности (2011.), садржана су општа правила о изворима финансирања политичких субјеката. У одредбама које следе, Закон детаљније разрађује јавне и приватне изворе. У Ставу 3. ове одредбе регулише се право политичких субјеката да се задужују код банака и других финансијских организација у Републици Србији и ово право се остварује применом одредби других прописа којима се ова материја уређује. Зато треба разјаснити да ли је листа субјеката код којих се политички субјекти могу задуживати исцрпљена одредбом у Члану 3. Став 3., односно код кога се све политички субјекти могу задуживати, по важећем закону. По мом мишљењу, кључно је питање: Ко се све може у држави Србији бавити депозитним и кредитним пословима? „Закон о банкама („Сл. гласник РС” бр. 107/05, 91/10) одређује да се банка бави депозитним и кредитним пословима и да се нико осим банака не може бавити овим пословима, осим ако на то није овлашћен законом. Из овога се јасно закључује да се политички субјекти не могу задуживати код физичких лица, а код правних лица само у оним случајевима када та правна лица имају законско овлашћење да се баве депозитним и кредитним пословима.”⁵¹³

Примера ради, трошкови последње изборне кампање 2014. године вишеструко су надмашили суму која је дељења из буџета пре избора, што је било око 8,9 милиона динара по листи. Према тадашњим првим проценама, само за огласе на телевизијама и билбордима утрошено је око 13 милиона евра. Стога се и

⁵¹²*Ibid.*, 56.

⁵¹³ Ивана Петрин, Наталија Ристивојевић, Ђорђе Вуковић, *Водич кроз Закон о финансирању политичких активности*, ОЕБС, УСАИД, Београд 2012, стр.13.

после ових избора, могло очекивати да рачуни буду подмирени из буџетских дотација на које учесници нису могли да рачунају пре избора, а за које нису имали покриће у време настанка трошкова, из кредита, или да плаћање буде одложено. Закључак је да су и ови избори протекли у окружењу које је погодвало неправилностима, злоупотребама и корупцији, јер је пропуштена прилика да се реше проблеми који су уочени 2012. године. Зато је требало претходно испитати тачност извештаја о финансирању претходне кампање, покренути прекршајне поступке, испитати сумње на куповину гласова и злоупотребу јавних ресурса, уредити медијско представљање, формирати Надзорни одбор у парламенту и проверити да ли су обећања дата у кампањи остварива. Наравно, чињеница је да ово представља подухват на који Србија још није спремна.

Правилном у Члану. 3. Став 3., је дозвољено политичким субјектима да могу узимати кредите и зајмове за финансирање и редовног рада, када је то потребно, и изборне кампање. У погледу кредита и зајмова узетих за финансирање изборне кампање, јавља се следеће важно питање: Да ли овакви кредити и зајмови, с обзиром на своју намену, могу бити отплаћени искључиво из средстава прикупљених за изборну кампању или могу бити отплаћивани и из средстава за финансирање редовног рада? Уколико је ово друго решење могуће, да ли могу бити отплаћивани и из средстава из јавних извора за финансирање редовног рада или само из средстава из приватних извора. Полазећи од циља који се желео постићи прецизним регулисањем овог права, да се политичким субјектима омогући несметана политичка активности, као основна делатност, ради које су основани, то кредити и зајмови постају начин за остваривање довољних средстава за ове сврхе па стога кредити и зајмови узети за намену финансирања изборне кампање могу бити отплаћивани и из средстава за финансирање редовног рада политичког субјекта, без обзира да ли та средства потичу из јавних или из приватних извора. Приликом сваког тумачења, евентуално, спорних одредби Закона везаних за јавно финансирање, треба увек поћи од намере законодавца када је оно у питању, а то је да се њиме желело пре свега постићи то, да се политичким субјектима омогући несметана политичка активност.

Важно је истаћи, а у смислу дилеме, јавно или приватно финансирање и забране, да у политичкој науци не фигурира консензус око начина финансирања

политичких партија. С тим у вези, у дискурсу о финансирању политичких партија, истичем да је врло важно ко регулише, то јест врши надзор над изборним процесом и финансирањем политичких партија. Штавише, у ставу многих аутора, преовлађује мишљење да корпорацијско донирање и корпорацијско лобирање доводе политичке партије у подређен положај у односу на велике корпорације и излажу их ризицима политичке корупције.⁵¹⁴ Такође, упоредна пракса указује на то да ефекти система финансирања политичких странака не доносе једнаке резултате у различитим државама. Стога, закључивање, по аналогији, у овом сегменту није претерано поуздано. Међутим, то не значи да треба у потпуности одустати од примене успешних пракси, већ да добре праксе треба контекстуализовати и дати им смисао у складу са одликама система у који се преносе. Поједине организације цивилног друштва, биле су веома активне у својим настојањима да утичу на креирање антикорупцијског законодавног оквира у Србији. Аутори су сагласни, да је важно како ће се контролисати токови новца у кампањи и у том смислу било је предлога, да треба лимитирати изборне трошкове а са друге стране пратити приходе у кампањи. Процена је да зависно од тога колико партију „воли бирачко тело“, странке по једном гласу троше између 70 и 2.000 динара, односно просечно 300 -400 динара да уђу у парламент. Из тога би произишло, да треба, између милион и четири милиона евра да се уђе у парламент, зависно пре свега од тога шта су претензије странке процена је неких аутора (нпр. Стојиљковић). Контролно тело је кључни параметар у обезбеђивању контроле финансирања политичких странака. Ово посебно важи за младе демократије, али установљавање комисије у Великој Британији, чији је задатак, између осталог, и контрола финансирања политичких странака, довољно говори у потврду изнетог става. Политика је, у данашње време постала изузетно скупа, а нови механизми куповине утицаја или других видова политичке корупције, свакако су изван опсега традиционалних метода контроле. Овде се долази на, већ споменути, терен игре мачке и миша, где се једни методи контроле развију и примене а одмах затим, коруптори нађу нове методе корупције и тако у круг.

⁵¹⁴Међутим, често није једноставно правити разлику (диференцирати) политичку корупцију од политичког лобирања, које је допуштено законом. Практика трговине утицајем такође има обележја политичке корупције. Због наведенога, сматрамо да држава треба донети ефикаснију регулативу у сфери финансирања политичких партија, јер је на тај начин једино могуће редуцирати и ставити под контролу корупцијске радње у партијској политици.

3.1. Директно јавно финансирање из буџета

Редовно функционисање политичких партија, чиме се уједно обезбеђује њихова независност у односу на оне који финансијски помажу рад политичких партија (физичка или правна лица), може се обезбедити једино из јавних средстава односно буџета. Оваквом ставу се у новије време, приклонио велики број држава, на шта указују и бројни прописи.⁵¹⁵

Већ полувековна пракса јавног финансирања партија, оправдала је основну, полазно дефанзивну и одбрамбену концепцију, односно функцију јавног политичког финансирања а то је да буде коректив, евидентним ограничењима приватног финансирања, односно неједнаком приступу приватним ресурсима од стране појединих политичких конкурената. Једино у овом погледу јавно финансирање је испунило очекивања, по мом мишљењу. У свим осталим сегментима везаним за равноправност, то се није десило. Јавно финансирање допринело је и сигурнијем, стабилнијем и континуираном деловању политичких актера, што је створило повољну климу и услове за обнову њихових едукативних и социјализацијских функција. У супротном, велика већина странака будила би се, после дугог периода међуизборне политичке хибернације или настајала непосредно пред изборе.

У упоредним законодавствима, према италијанском законодавству о финансирању политичких партија, из државног буџета се финансирају трошкови изборних активности, активност парламентарних група у Сенату и Дому посланика и доприноси у раду парламентарних група у Дому посланика и Сенату. Према француском законодавству држава учествује у финансирању изборне кампање кандидата за положај Председника Републике и кандидата за посланичка и сенаторска места у Националној скупштини. У Немачкој финансирају се политичке партије а не кандидати на изборима. Право на финансијску помоћ из

⁵¹⁵ Закон Шпаније о финансирању политичких партија у чл. 2 наводи: материјална средства политичких партија потичу од јавног и приватног финансирања. У изворе јавног финансирања спадају: јавне субвенције намењене за изборне трошкове, државне субвенције парламентарним групама у домовима Генералног Кортеса, као и државне субвенције парламентарним групама у представничким телима провинција. Према Закону Белгије о ограничењу и контроли изборних трошкова и о финансирању и рачуноводству политичких партија, политичке партије полажу право на финансијску помоћ од стране државе за изборну кампању и за сам рад. Детаљније у: Зорица Радовић, „Финансирање политичких партија“ у: Владимир Јовановић (ур.), *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд 1991, стр. 24.

државног буџета имају оне партије које су на претходним изборима освојиле најмање 0,5% гласова у једном изборном округу. „У Швајцарској не постоји јединствено законодавство о финансирању политичких партија. Ситуација се разликује од кантона до кантона као и од федералног до кантоналног нивоа власти. Посебни прописи о финансирању политичких партија такође не постоје, већ су разне дотације политичким партијама предвиђене различитим прописима... У кантону Женева директно се финансирају изборни трошкови политичких партија”.⁵¹⁶ И пост-комунистичке државе, такође су по угледу на државе стабилне демократије, кроз законе о политичким партијама регулисале питање њиховог финансирања, при томе усвајајући различите концепте. Стога су нпр. неке са више детаља а неке само у наговештајима, нормирале финансирање политичких партија из буџета.⁵¹⁷ Државно финансирање странака допринело је, на посредан начин, смањењу политичког екстремизма, који се заснивао на осећају да се се живи у политички затвореном кругу, без финансијских средстава. Окренутост ка јавним финансијама, омогућила је стварање процедуре и правила у политичким изборним надметањима и креирање толерантније атмосфере у односима политичких партија и коалиција. На другој страни, у расправама о (не)пожељности јавног финансирања странака и изборних кампања, најчешће се истиче пет група или врста критичких приговора и разлога против учешћа државе у финансирању активности политичких актера. Први разлог односи се на растућу и убрзану тенденцију етатизације партија и настанку партијског картела, односно „плурализоване партијске државе”, као нуспродукту државног финансирања странака. Свакако да се на овај начин, стварају повољни услови за појаву „осмозе” државног и партијског апарата.

Други приговор тиче се паралелног процеса настанка све моћније, и од бирача удаљеније, политичке класе. Њу, поред јавног финансирања, поспешује и раст трошкова и пратећа професионализација и комерцијализација изборне

⁵¹⁶*Ibid.*, 24-25.

⁵¹⁷ „У Бугарској, у Закону о политичким партијама предвиђено је да ће се политичке партије финансирати из државног буџета и то кроз финансирање политичке кампање и кроз финансирање рада самих партија зависно од броја места освојених у парламенту. Мађарски парламент је донео врло детаљан пропис о политичким партијама а пре свега о финансирању и материјалном пословању ових организација. Од суме која се годишње предвиди у буџету 25% се даје свим партијама подједнако а осталих 75% се дели зависно од броја представника у Народној скупштини”. Зорица Радовић, „Финансирање политичких партија“ у: Владимир Јовановић (ур.), *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд 1991, стр. 25.

кампање и укупног политичког тржишта. Ова појава је нарочито изражена у Србији, где се на политичкој сцени, стално налазе исти људи и партије.

Трећи и четврти разлог против државног уплитања у финансирање странака и кампања, базирају на ставу да се њима слаби позиција (ванпарламентарне) опозиције и тиме доприноси конзервирању постојећег партијског система, односно слабљењу његовог репрезентативног, демократског потенцијала. Ово би се могло превазићи уколико би се, у неком проценту, дозволило финансирање редовног рада и ванпарламентарним партијама из буџета (уз наравно појачану контролу како се троши новац).

Пети, унутарстраначки разлог и аргумент чини оцена да државно финансирање јача преговарачку моћ и позицију врха странке у односу на страначко чланство и локалне органе, односно доприноси централизацији и бирократизацији странака. Ради превазилажења ових тенденција, које су очигледне, поједине државе а у нашем региону Хрватска, увеле су финансирање локалних органа странака пре него централа.

Када се говори о јавном финансирању, мисли се на државне изворе или јавне фондове, премда се индиректно занемарује чињеница да су крајњи извори ових средстава опет грађани, у својству пореских обвезника. У многим савременим западним демократијама, и у готово свим новоуспостављеним демократијама, јавно финансирање је постало главни извор јавних прихода партија. Премда је реч о јавном новцу, који се по неким равномерним критеријумима расподељује политичким партијама, потребно је поставити питање: Да ли је новац неутралан када долази из државних извора? Напоследку, какве су последице по демократски процес – да ли субвенционирање партија доводи до правичнијег изборног такмичења и да ли (де)мотивише грађане да се и сами ангажују у редовним активностима политичких партија?⁵¹⁸

Поре тога, јавно финансирање, чак и када би могло спречити финансијске злоупотребе, са озбиљном сумњом намеће питање: Да ли је све већа сличност између политичких партија и државе пожељна? Моје је мишљење да јавно

⁵¹⁸У великој мери уз горе наведене корективе, јавно финансирање уз истовремену и усклађену примену приватног финансирања, представља по нашем мишљењу најбоље решење за финансирање политичких субјеката. Поједини аутори иду тако далеко, да сматрају да се са применом јавног финансирања, може чак рећи да се политичке партије на западу лагано национализују. Тиме се истовремено излажу и ризику да постану пуки „привесци” државе.

финансирање затире дух партије, јер партије у своме настанку и своме историјском трајању од преко сто година, никада нису биле државно субвенционисане. А биле су и тада, као и сада, водеће снага у друштву, што може само да значи да би исто тако постојале и када би државно донирање било укинато. Такође, јавно финансирање је потпуно изоловало партије од чланства јер, нарочито у пост-комунистичким државама оно износи и преко 80% свих страначких прихода, што никада раније није било у историји партија. На тај начин, право је питање: Да ли су данашње партије у тим земљама стварно политичке партије у дословном смислу те речи или интересне клике. Ако би се ово мишљење пренело на садашње стање у Србији у којој, према финансијским извештајима самих партија, државно финансирање чини и 95% њихових прихода, онда се не може радити о правим политичким партијама, јер је њихов унутрашњи дух деформисан или нестао услед нестанка приватних извора финансирања. Поједини аутори (Стојиљковић), сматрају супротно: „Јавно финансирање – под условом да приступ државним средствима буде отворен и за ванпарламентарне странке са скромним, али не и безначајним утицајем – може чак допринети и отворености и стабилности партијског и политичког система”.⁵¹⁹

Ипак, данас преовлађује забринутост за демократију у упоредном законодавству, обзиром на постојање разлога који доводе у питање демократски исход нарочито у погледу феномена јавног финансирања. Његови недостаци су да се одлука о томе колико новца би требало да буде трансферисано партијама, и на који начин, доноси од стране законодавног тела, што значи да су парламентарне партије истовремено и у улози даваоца и корисника новца. „Друго, критеријум за разрез новца на основу удела партија у добијеним гласовима на изборима или броју мандата у парламенту, директно јача позиције парламентарних и дискриминише ванпарламентарне партије, а самим тим и оспорава принцип фер и слободног демократског такмичења.”⁵²⁰ Повећано ослањање партија на државне субвенције јача гравитацију партијског апарата ка њеном вођству у парламенту и главном одбору, што доприноси негативним тенденцијама да оне постану

⁵¹⁹ Зоран Стојиљковић, *Партијски систем Србије*, ЈП Службени гласник, Београд, 2006, стр. 100.

⁵²⁰ Дијана Вукомановић, „Финансирање политичких партија – демократски стандарди у свету и Србији“, у: Живојин Ђурић (ур.), *Српска политичка мисао*, бр.1-4, Институт за политичке студије, Београд 2004, стр.180.

лидерске и елитистичке организације. Четврто, издашне субвенције из јавних извора омогућавају партијама обиман изборни маркетинг који се у току предизборне кампање пласира грађанима-бирачима што представља штетну појаву.

Може се закључити да је, уз претходни услов постојања одговарајућег институционалног аранжмана, и пратећу демократску регулативу процеса надгледања и контроле, јавно финансирање странака стекло своју демократску легитимацију и верификацију.⁵²¹ Из тог разлога, само неколико демократија данас не даје странкама директне субвенције, мада систем варира (најчешће се новац странкама даје на основу броја гласова или на основу броја посланика). Данас су – што изненађује – приватни извори финансирања већи од јавних извора у само три водеће демократије: Холандији, Белгији и САД. Штавише, 13 система даје и додатне, индиректне субвенције (попуст пореских олакшица за донаторе странке, као што је случај у САД, Канади и Немачкој), док бар 23 демократије странкама дају бесплатно време на телевизији. Чак и у Британији расте јавно финансирање странака. У том смислу и улога државе у Европи сразмерно је већа.⁵²²

3.2. Индиректно јавно финансирање и приступ медијима

Индиректно јавно финансирање је регулисано Чланом. 6 важећег Закона који носи назив: „Услуге и добра из јавних извора“. Под услугама и добрима из јавних извора подразумевају се све оне услуге и добра која иначе пружају и дају политичким субјектима, државни, покрајински и органи јединица локалне самоуправе, као и организације чији је оснивач Република Србија, покрајина или јединица локалне самоуправе. То су услуге и добра чије је пружање и давање уређено посебним прописима, а које се пружају или дају било за редован рад,

⁵²¹Ми се наравно, не слажемо са овим оценама у потпуности, јер колико је допринело демократији јавно финансирање је јој још много више одузело. Отуда чак извлачимо закључак, да државе које фактички практикују сто постотно јавно финансирање (као Србија), никако не могу бити суштински стварно демократске. Због тога су последично стално и „нестабилне“.

⁵²²У Холандији се државно финансирање, као удео у приходима странке, креће од 14% до 31%. Немачке странке које добију више од 2% гласова могу одмах да добију накнаду својих трошкова за изборе, док држава плаћа све веће своте фондацијама „блиским партији“ попут Фондације „Фридрих Ебарт“, блиске социјалдемократама. Број партијских функционера које плаћа држава, такође је у порасту, а посланици у Бундестагу дају део својих плата својим странкама, што се може сматрати државним финансирањем. У Шпанији је прикупљање приватних средстава за странке ограничено на само 5% њихове државне субвенције.

било за изборну кампању. Смисао ових услуга и добара је управо у томе да се оне обавезно дају под једнаким условима свим политичким субјектима. Њихов пример је право на једнако време за предизборну промоцију и представљање предизборног програма странака на јавном радиодифузном сервису или давања, за потребе промотивних скупова, на коришћење сала и других простора који су у својини Републике Србије, а којима управљају државни органи или организације чији су они оснивачи, или давање у закуп, под повољнијим условима за политичке субјекте, пословног простора у државној својини. „Поред наведених облика директног финансирања политичких партија неке државе се служе и посредним финансирањем политичких партија било тако што одређене њихове активности односно приходе од тих активности ослобађају плаћања пореза (приходи од чланарина, приходи од организовања добротворних скупова итд.) или пак у одређеном проценту ослобађају од пореских обавеза правна и физичка лица која су потпомогла финансирање неке политичке партије или њеног кандидата”.⁵²³

Истовремено, услови под којима се услуге и добра пружају, као и само њихово пружање, морало би да буде транспарентно. Ово не значи да су сви политички субјекти обавезни и да користе дате могућности, али треба да им буде доступно и омогућено да, уколико то желе, тако понуђене услуге и добра могу да користе. У условима Србије, „Приликом уређивања услова за пружање услуга и давања добара у државној својини политичким субјектима треба имати у виду члан 29. став 2. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Сл. гласник РС” бр.97/08, 53/10) који изричито забрањује да функционер користи јавне ресурсе за промоцију политичке странке”.⁵²⁴ Индиректни јавни расходи у доба изборне кампање разликују се од редовних јер је период изборне кампање доба које је посебно осетљиво за јавне расходе. У том термину, јавља се природна тежња код носилаца политичке власти да увећају трошкове не би ли их они учинили популарнијим код бирача, било непосредно (исплата повећане социјалне помоћи,

⁵²³ Зорица Радовић, „Финансирање политичких партија“у: Владимир Јовановић (ур.), *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд 1991, стр.25.

⁵²⁴ Ивана Петрин, Наталија Ристивојевић, Ђорђе Вуковић, *Водич кроз Закон о финансирању политичких активности*, ОЕБС, УСАИД, Београд 2012, стр. 15

инвестиције у јавне радове) или посредно (преузимање обавеза ради привлачења инвеститора, што ће бити одмах приказано у кампањи).⁵²⁵

У погледу оцене ко контролише приступ медијима, треба најпре одговорити на питање: Ко финансира медије у Србији односно ко су њихови прави власници? Овом темом се баве многи истраживачки новинари као и стручни аутори и представници организација цивилног друштва у Србији. Постоји више разлога за прикривање односа и порекла капитала у медијима односно њихових правих власника. Анализирајући ово питање из угла финансијске моћи партија у Србији, долази се до закључка да прикривање правог стања ствари у медијима, односно сами медији, представљају изузетан извор и финансијске а тиме и политичке моћи партија. Имена власника прво се крију да се не би отворило питање порекла новца. У условима Србије, већина комерцијалних медија настала је деведесетих, када се новац стицао на „мистериозан” начин. Имена правих власника се крију и због тога да не би била установљена веза између власника и садржаја које њихови медији пласирају, јер се медији често користе за остваривање политичких, комерцијалних и личних циљева. Ствар додатно компликује и правна могућност која се „појавила” у нашем законодавству уназад пар деценија, да се прави власници крију иза off-shore компанија које су регистроване у иностранству. Ова могућност, се од тад, обилато користи. Савет за борбу против корупције представио је први извештај у Србији, у коме се власничка структура доводи у директну везу са садржајем медија.⁵²⁶ Савет је, у своме извештају, јасно показао да постоји висок степен контроле медија и да грађане Србије медији информишу о оним темама, које одговарају интересима оних који њима управљају, а не о темама које су у општем интересу. „Аутор (В. Бараћ) истиче да у Србији чак и онај тајкун који купи медиј ради профита не остварује тај профит на тржишту. Много је лагодније добијати новац из буџета...Наши медији све више постају пропагандни сервис за пласирање

⁵²⁵Значајно увећање јавних расхода или умањење јавних прихода може да буде у вези и са другим видовима злоупотребе јавних фондова а не само „изборним”, на пример, тако што се од фирми које послују са државом тражи да део уплаћеног новца врате кроз прилог политичкој странци на власти.

⁵²⁶Треба имати у виду, да је проблем са медијским власништвом много сложенији него са власништвом привредних фирми. Фирме служе за стицање профита, често и за прање новца, за то могу да служе и медији, али они су истовремено и институције за трговину утицајем и пласирање политике, с тог разлога критеријуми за њихово јавно пословање требали би да буду већи у односу на фирме.

диригованих информација. Уместо да истинито извештавају, они креирају јавно мњење онако како то одговара моћницима”.⁵²⁷

Сматрам да је веома важно нагласити, да је нова медијска култура и политика, која је данас доминантан тренд, створила лажну представу о положају грађанина у друштву генерално.⁵²⁸ Данашња 24-часовна култура вести је оно што дефинише политичку агенду, али не треба занемарити и увећану брзину којом грађани и интересне групе долазе до информација и узрочно-последично реагују на политичку сферу и процес доношења одлука. Долази до професионализације у политичком заступању и све већег ангажовања медијских и ПР стручњака. Партије воде континуиране изборне кампање креирајући медијски календар. Због тога, политичари данас у сваком тренутку морају бити спремни за инстант комуникацију (и информацију), без обзира да ли реагују активно стварајући своју причу или реактивно реагујући на медијску иницијативу противника.

Опште позната околност је да се користи буџет да би се контролисали медији. Чињеница је да у медијској стратегији Србије, коју је усвојила влада, стоји да држава треба да се повуче из медија. То би било револуционарно, сматра већина аутора, да је урађено на почетку транзиције, а данас то звучи „смешно”.⁵²⁹ Аутор (В. Бараћ) истакла је да је за евидентан помак у овој области, неопходно утврдити ко су најмоћније и најбогатије ПР агенције, ко стоји иза њих и како функционишу односно да ли су у сукобу интереса. У Србији је све то видљиво, али је на неки начин и дозвољено јер се може донети добар закон, апсолутно по европским стандардима, али, ако притом постоје институције које су потпуно

⁵²⁷ Верица Бараћ и Сњежана Миливојевић, „Ко контролише медије у Србији” *Мост Радија Слободна Европа*, доступно на <http://www.slobodnaevropa.org/> 5. новембар 2011.

⁵²⁸ Несумњива је чињеница, да је развој модерних електронских медија током последњих деценија, а нарочито појава нових медија као последица информационо-технолошке револуције, променио свет, створивши добру основу за уверење да ће грађани бити боље обавештени, да ће се информације брзо размењивати, да ће нови медији дати даљи подстицај демократизацији друштва што је било и логично за очекивати, приближити могућности образовања и сазнања и допринети увећавању једнаких шанси обзиром да ће раније недоступне у новој ери информатике, информације постати широко доступне. Међутим, сматрамо да се већина ових очекивања за сада није остварила

⁵²⁹ Иначе, данас главни новац за финансирање медија долази од државе. Кроз разне форме оглашавања држава даје медијима око 15 милиона евра годишње, а између 21 и 25 милиона стиже по основу конкурса и разних форми државне помоћи. Годишњи буџет за оглашавање Телекома, а то је јавно предузеће, износи 30 милиона евра. Када се томе додају и друга јавна предузећа и чињеница да се Радио телевизија Србије такођер финансира из јавних прихода, испоставља се да је цео колач новца који је на неки начин везан за државу, готово једнак оној суми који долази од агенција за оглашавање.

зависне од извршне власти и у којима раде подобни кадрови, показује се да од тога нема никакве користи. „Верујем да и притисак Европске уније може да помогне. Никада није било да власт може све да контролише. Тачно је да је она донела законе по својој мери, да је формирала институције које јој одговарају, али она је неуспешна на свим пољима, њени резултати су јако лоши и сам живот ће захтевати промене”.⁵³⁰ Савет је у извештају утврдио да, од 30 медија које је анализирао, 18 има недовољно транспарентно власништво. Такође је утврђено, да медији на годишњем нивоу од 50 државних институција добију 15 милиона евра за оглашавање и промоцију, а да кроз јавне конкурсе добијају од 21 до 25 милиона евра. Ако се ти износи упореде са укупним приходима са тржишта оглашавања, који износе око 160 милиона евра, може се закључити да медији добијају приближно четвртину прихода од државе, што указује да држава има велики утицај на РТС. Све то за последицу има отвореност медија за промоцију својих власника и политичара, као и затвореност медија за бројне проблеме у Србији, укључујући и проблем политичке корупције. „Савет је током анализе обимне документације уочио три главна проблема медија:

- 1) нетранспарентност медијског власништва,
- 2) економски утицај државних институција на рад медија кроз различите типове буџетских давања и
- 3) проблем РТС-а који, уместо јавног сервиса, има улогу сервиса политичких странака и владајућих елита, што све за последицу има затвореност медија за бројне проблеме са којима је Србија суочена, па и за проблем корупције”.⁵³¹

У градовима и општинама где је опозиција била на власти, може се видети идентичан механизам сарадње локалне власти са ПР агенцијама блиским владајућој странци.⁵³² С друге стране, неформална политика као фактор који је слабо схваћен у новим демократијама повезана је са медијима. Медији су

⁵³⁰*Ibid.*

⁵³¹ „Извештај о притисцима и контроли медија”, *Синдикат новинара Србије СИНОС*, 2011, доступно на <http://www.sinos.rs/>

⁵³² Тако, на пример, агенцију „Профајлер тим”, која је повезана са Александром Вучићем, редовно су биле ангажовале општине Земун и Вождовац од када је СНС преузела власт у њима. Из података које је Савету, доставила Управа за трезор такође је видљива повезаност агенције „А медија” са државним институцијама којима су руководили кадрови некадашње странке Г17 плус, а директор те агенције је био некадашњи високи функционер Г17 плус Томислав Дамјановић.

доказали да су међу најутицајнијим политичким снагама, али ипак су при том, остали „ни сасвим” транспарентни ни одговорни. У појединим државама као што је Бугарска још није јасно ко су власници појединих медија. У државама као што је Румунија, сами медији су били укључени у случајеве корупције.⁵³³ Веома слично стање је и у Србији, где се до сада о власничким питањима над медијима, углавном ћутало и та изузетно значајна тема је стављана „под тепих” односно никада није „презентирана” јавности. Код питања медија, „Улога коју имају власници медија је још контроверзнија. Власничка концентрација у региону је изражена и наставља да расте. Локални медијски тајкуни као што су Ирена Крастева и Красимир Грегов (Бугарска), Јаромир Соукуп (Чешка), Ханс Луик (Естонија), Андрејс Екис (Летонија) итд. добијају на значају у различитим пословним секторима. Неки од њих се активно баве политиком.”⁵³⁴

У погледу бесплатних термима примери учешћа државе су различити. Тако, рецимо, у Великој Британији електронски медији су у обавези да бесплатно уступе простор за оглашавање партија и кандидата, при чему две највеће партије – Лабуристичка и Конзервативна, добијају подједнако време за бесплатну промоцију, а остали актери далеко мање време, сразмерно својој снази и утицају. У Француској и Немачкој бесплатни термини се добијају пропорционално изборним резултатима оствареним на претходним изборима. На другој страни, у Данској, Холандији и Италији државна телевизија свим странкама уступа једнако бесплатно време за промоцију (Славујевић, 2005:239). „Изузетак у овом погледу чине САД у којима нема бесплатних термина и сво медијско време се, без лимита, мора куповати по једнаким фер условима. Када је о плаћеном политичком оглашавању реч, многе га земље или у потпуности забрањују (Велика Британија, Холандија, Шведска, Норвешка) или забрана важи само за изборни период (Француска, Немачка, Ирска, Шпанија)”⁵³⁵

⁵³³ „У Пољској, такозвани Ривингејт скандал (у који су били умијешани уредник важног дневног листа и премијер) открио је неформалне канале преговора између медија и политичке елите, што је подстакло кампању браће Качињски против „система” („уклад”). У Словачкој је такозвани Горила скандал такође разоткрио широко поље неформалних, ако не и клијентелистичких односа између политичара, новинара и власника медија”. Жак Рупник, Јан Зјелонка „Стање демократије 20 година касније: домаћи и спољни фактори”, *Институт за јавну политику*, Подгорица 2015, стр.20.

⁵³⁴ *Ibid.*, 21.

⁵³⁵ Зоран Стојиљковић, „Политика и новац”, Београд 2014.

Треба приметити, да је плаћено политичко оглашавање, заправо предмет озбиљних спорова и контроверзи. Критичари истичу плутократску опасност, односно тенденцију озакоњења неједнакости и владавине најбогатијих и корумпирања демократских режима. Пошто кампање траже све више новца, њихово финансирање тражи све више спонзора који могу да дестабилизују поверење бирача у партије и политички систем у целини. Присталице плаћеног оглашавања истичу да оно омогућује већу креативност и аутономију а да се његови негативни ефекти могу отклонити тиме што ће се трајање и учесталост емитовања плаћених политичких порука ограничити, али и успоставити једнаки и повољни услови за изнајмљивање термина на електронским медијима по приступачним ценама. Сматрам да ови аргументи свакако имају мању тежину у односу на критички орјентисане.⁵³⁶ Савет Европе у овом погледу не упућује својим чланицама јасну препоруку, односно не изјашњава се ни за ни против плаћеног политичког оглашавања. На основу свега до сада наведеног, „не чуди чињеница да се у медијима у Србији може наћи изузетно мали број случајева корупције који су истраживачким радом открили сами медији, односно новинари, било да су доспели до докумената који указују на сумњиве случајеве, било да су пренели наводе особа које су сведоци корупције, жртве или учесници у коруптивном ланцу”.⁵³⁷ Сматрам да јавност у Србији није свесна значаја који истраживачко новинарство треба да има, не само у откривању случајева финансијских злоупотреба од стране партија и борби против корупције, већ и у креацији другачије атмосфере у друштву уопште.

3.3. Домети и границе приватног финансирања

Анализирајући приватно финансирање може се закључити да постоје три општеприхваћена генерална става. Први је уверење да је приватно финансирање политичких партија пожељно, чак и неопходно, јер знатно више од јавног

⁵³⁶Ипак и поред свих покушаја „ограничења” од стране државе, сматрамо да је полазни концепт присуства медија у политици а зарад профита (зараде), супротан начелима демократије а у основи и политике. У то смислу, питање да ли је плаћено политичко оглашавање које је најинтензивније изражено у предизборним кампањама политичких партија, фактор који „квари” медије и да ли би оно требало и забранити, питање је које сматрамо да у Србији мора са посебном пажњом да се анализира.

⁵³⁷ „Како против корупције? Актуелни проблеми и питања из рада репресивних антикорупцијских органа у контексту европских интеграција” Транспарентност Србија, децембар 2014. стр. 37

финансирања, стимулише политичко учешће (партиципацију) грађана, доприноси ширењу политичке понуде и формирању нових партија и тиме, индиректно, политичкој едукацији и социјализацији. Оно такође даје већу могућност избора грађанима, што је веома значајно са становишта артикулације свих интереса у друштву. Приватно финансирање је, на другој страни, и неопходна брана претераној етатизацији политичких странака и њиховој зависности од државних дотација. Иако су партије алтернативан (у односу на државни апарат) извор за пропагирање пројеката и мера државних органа, оне су у „недовршеним” демократијама, какав је случај са Србијом, заправо прави а не алтернативни показатељ правца кретања државних политика.

Други став је нешто ригорознији, и он подразумева да приватно финансирање мора бити контролисано од стране државе да не би постало механизам легитимне неједнакости између партија, јер би, у том случају, успех на изборима, у великој мери, зависио од способности лидера странака да прикупе новчана средства а не од пропагирања и квалитета њиховог програма и идеологије. Закон из те области мора да буде и средство пажљиво одмерених и контролисаних брана у погледу висине и врсте прилога, ако се жели да очува слободан и фер карактер избора и њихова легалност и легитимност.

Трећи је став је највише окренут ка јавности. По овом ставу, утврђивање горњих лимита појединачних прилога физичких и правних лица, као и обавеза регистровања прилога, за основни циљ имају очување транспарентности и јавности, аутономије и плурализма, јер се странкама на тај начин оставља изван маневарски простор у односу на притиске и уцењивачки потенцијал крупних финансијера. Евентуално ограничење круга давалаца прилога, има циљ да превентивно утиче на спречавање могућих интересних аранжмана који с великом извесношћу воде корупцији, као и да спречи продор прљавог новца у политику.

Финансирање политичких странака из приватних извора, нарочито у теорији, се често сматра „отвореним” путем за велике финансијере да легално утичу на политику. На основу његових слабости, развио се, као што је већ истицано, у почетку супсидијарни а касније као примарни, јавни извор финансирања политичких странака. Он је, у почетку, превасходно имао сврху да

оснажи политичке странке и да их, до извесне мере, учини независним од финансијских центара моћи.⁵³⁸ Иако се јавни извор финансирања у садашњој пракси фаворизује, сматрам да се, уз одговарајуће корективне механизме, приватни извор намеће као логичније решење за партијско и политичко деловање. Стога приватни извор ни у ком случају не може представљати „други извор финансирања политичких партија”. Приватни извори могу да буду: чланарине, добровољни прилози, наслеђивање, средства од легата и од прихода на основу партијске имовине. Наравно, као коректив добро је одредити прецизне максималне износе које могу дати физичка а које правна лица. Такође, у истом смислу, важно је и да имена свих који дају чланарину и добровољне прилоге буду јавности доступна. Међутим, управо у овом сегменту у пракси и земаља стабилне демократије долазило је до различитих „заобилажења”. Законски је углавном регулисано, у већини држава, да сва добијена средства, приходи и расходи, морају да буду књиговодствено евидентирани и јавно објављени на сајту политичке странке. Та се обавеза треба односити и на евидентирање и објаву свих врста поклона и нарочито услуга које су пружене без надокнаде.⁵³⁹

Однос према приватном финансирању, треба да зависи, пре свега, од начина на који се из приватних извора стиче новац. На пример постоји и случај у Великој Британији, да чланови странке преко платне картице коју ексклузивно поседују, један део промета који преко ње остварују уплаћују директно на рачун странке. Тај пример ни на који начин не би могао да представља облик фаворизовања великих донатора и веома је сличан јавном финансирању. На

⁵³⁸ „Ипак, у највећем обиму политичке странке добијају финансијску подршку из приватних извора. Појединци, групе или организације финансијски помажу рад политичких странака јер са њима деле вредности, интересе, интерпретацију прошлости, виђење садашњости и идеју организовања заједнице у будућности. Преко политичких странака, које се по дефиницији боре за добијање позиција политичке власти и њено вршење, ти актери су у могућности да остваре своје визије и идеје. Управо то и чини срж политичког живота.“ Ђорђе Вуковић, Миодраг Милосављевић, „Ка реформи система финансирања политичких странака”, у: Миодраг Милосављевић (ур.), *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, Фонд за отворено друштво, ЦеСИД, Београд 2008, стр.120., ЦеСИД, стр. 14.

⁵³⁹ Код приватног начина финансирања, можда је његов „најспорнији” вид, партијско предузетништво. Партије су до пре деценију или две у области предузетништва, доминантно остваривале део финансијских прихода публиковањем новина, књига, продавањем партијских значака, видео-снимака са партијских скупова, пића и хране у партијским клубовима итд. Од овога начелног става постоје изузеци, попут Лабуристичке партије Велике Британије, чије локалне организације поседују фудбалске клубове, а из тако остварених (партијских) прихода подмирују део трошкова властитог функционисања. Али, партије у земљама стабилне демократије нису прави предузетници јер не могу, због законских препрека, да диверзификују своју активност према захтевима тржишта.

основу наведенога, Ware (1996:301) исправно закључује да приход који на описани начин остварују партије „уобичајено није растући извор партијског дохотка у касном двадесетом столећу”. Истини за вољу, међутим, доходак из извора као што су публикавање новина, књига, продавање партијских сувенира итд., нипошто није безначајан: у Комунистичкој партији Немачке средином осамдесетих година двадесетог века достигао је једну трећину, а у Комунистичкој партији Италије једну петину укупног прихода (Вон Беуме, 2005:114).

После првих плуралистичких избора 1990. године, и губитка власти комунистичких партија, статус њихове имовине различито је регулисан: у Естонији и Летонији имовина је национализована, у Пољској је 96% средстава пренето у државни буџет, док је у Словенији имовина Савеза комуниста Словеније и Социјалистичког савеза радног народа Словеније постала власништво партија сукцесора, какав је случај и у Црној Гори са имовином СКЦГ и ССРН. Оно што је важно истаћи је да је, без обзира на различита решења имовинске заоставштине бивших комунистичких партија, предузетничка функција партија у ново успостављеним демократијама је лимитирана. У Словенији делатност партијских предузећа ограничена је на издаваштво и на сферу културе, са ограничењем да тако остварени приход не може прећи 20% укупног партијског дохотка. У Русији је активност партија у економској сфери лимитирана на издаваштво, продукцију партијских пропагандних материјала и сувенира и на каритативну сферу. У Естонији, поред наведених делатности, партијама је дозвољено да организују лутрије. У Закону о финансирању политичких странака Босне и Херцеговине (2000.) предузећа у власништву странке могу да се баве, према Члану 3., само културном и издавачком делатношћу. Насупрот томе, у Албанији, према Закону о политичким партијама (2000.) отворен је широк простор партијама да суделују у привредним активностима, али им је, ипак, забрањено да оснивају правна лица и да се у привредним пословима удружују са другим субјектима. У Црној Гори партијама је дозвољено да стичу приходе из „имовине, легата и свих врста нелукративних активности”.⁵⁴⁰

⁵⁴⁰ Актуелни Закон о финансирању политичких активности у Србији, није предвидео раније ограничења, већ је дозволио да „политичка странка стиче имовину купопродајом, наслеђивањем и легатом” и „забрањено је да политичка странка стиче удео или акције у правном лицу”. Такође чл.

У већини држава западне демократије финансирање политичких партија, из анонимних извора и мимо законом прописаних норми, кажњиво је и неприхватљиво. Пенале за такво понашање политичке партије плаћају на изборима, а њихови лидери, уколико се на нешто тако усуде, на суду.⁵⁴¹

У теорији се, у последње време, управо због деловања корпоративног капитализма, често поставља питање: Да ли финансирање политичких партија од стране правних лица, компанија и интересних група треба дозволити? Сматрам да је то апсолутно дозвољено и пожељно, али уз поштовање одређених начела. Пре свега, странке треба натерати да обелодане своје финансијере, јер ће јавност само на тај начин бити упозната са свим могућим евентуалним злоупотребима функција, које се обављају у име народа. Такође, самим тим ће и политичке партије бити пажљивије у свом избору партнера из света бизниса и неће омогућавати, да се преко њих перу велики износи прљавог новца стеченог нелегалним пословањем.

3.4. Ограничења прихода и расхода

Обезбеђивањем једнакости изборних шанси, искључиво у материјалном погледу, односно једнакости политичких партија, обезбеђује се посредно и једнакост грађана у вршењу изборног права, што је такође један од главних захтева о коме се води рачуна приликом регулисања питања финансирања политичких партија. Ово се заснива на жељи да све политичке опције буду равноправно заступљене, барем на старту политичке трке. Делимично, овај услов се испуњава кроз редовно финансирање рада политичких партија који није

14 „Политички субјекат не може стицати приход од промотивне, односно комерцијалне делатности”.

⁵⁴¹Како смо могли закључити из налаза прикупљених током израде овог рада односно студије, већина партија у Србији финансира своје редовне и предизборне активности управо из „црних фондова” које пуне анонимни донатори. Да ли је разлог томе недостатак политичке културе у Србији, то што бирачи због оваквог понашања не кажњавају партије на изборима или просто недостатак адекватне законске санкције, тек треба утврдити јер се ово на Србију нарочито односи.

непосредно везан за саму изборну кампању а делимично ограничавањем средстава која се могу утрошити за активности изборне кампање.⁵⁴²

Приватни извори финансирања политичких партија су, све више, предмет посебног регулисања и посебне контроле. Поред чланарина, прихода од активности партија и прихода од непокретности које партије поседују, предмет посебне пажње а и ограничења су поклони и друга давања физичких и правних лица. Ови приходи се, по правилу, двоструко ограничавају и то с обзиром на висину која се може дати односно примити и с обзиром на порекло дародавца. Ово су за сада и једини начини ограничавања у пракси.⁵⁴³ Код разматрања ограничења прихода и расхода политичких партија, сматрам да је најважније ограничење расхода изборне кампање односно да је ово основно питање. Државе, у складу са својим економским могућностима, треба да размотре увођење мера ради спречавања претеране потребе за финансирањем политичких странака, као што је установљење ограничења висине расхода изборне кампање.

Што се тиче Србије, висина расхода у ранијем закону је била одређена посредно, тако што су били ограничени укупни приходи из приватних извора за изборну кампању, док у актуелном закону ни овог ограничења нема. Контрола расхода, када је законом предвиђено њихово ограничење, може да се обавља полазећи од извештаја које надзорни односно контролни орган добија од странака и других актера који учествују у кампањи, након чега се прикупљају информације о томе да ли постоје трошкови који уопште нису приказани, а затим да ли су они трошкови који су наведени приказани истинито.

У оба случаја, ова контрола је садржински идентична односно исто се

⁵⁴²Наведено ограничење се постиже одређивањем ко не може бити донатор политичкој партији и лимитирањем прилога од стране физичких и правних лица, а не само лимитирања оних износа које додељује држава. У Италији нпр. од укупне суме предвиђене за финансирање политичких партија 15% се подједнако распоређује свим партијама које учествују у изборима. У Француској ово питање је решено тако што је одређена максимална сума коју председнички кандидат може да утроши за своју изборну кампању а исто тако одређена је и максимална сума коју посланички кандидат може потрошити за своју кампању.

⁵⁴³„Најчешће врши се ограничење висине суме коју једно физичко или правно лице може дати кандидату кога подржава на изборима; затим, прописује се забрана примања финансијских средстава од стране правног или физичког лица страног порекла или пак забрана примања од стране анонимних дародаваца; ограничава се висина суме коју кандидат на изборима може да потроши за своју кампању а која потиче из приватних извора; прописује се забрана примања финансијске потпоре од одређене категорије установа; прописује се такође и забрана примања помоћи од стране оних дародаваца за које се претпоставља да тим путем желе да утичу на политичку партију”. Зорица Радовић, „Финансирање политичких партија“ у: Владимир Јовановић (ур.), *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд 1991, стр.26.

обавља и када ограничења има и када их нема. Оно што може predstavљати једину разлику је што се (оправдано) може очекивати, односно са већом вероватноћом, да ће они расходи који су законом ограничени бити приказани у умањеном износу и да би их стога требало надzirати са појачаном пажњом. Сви ови облици ограничења и забрана, имају циљ умеровање утицаја новца на политику односно спречавање уплива прљавог новца у политику, и обезбеђивање независности и слободног политичког деловања. Истовремено, ограничења прихода и расхода се највише примењују код прилога физичких и правних лица, јер су они највише критиковани и највише оспоравани извор прихода за страначке финансије, мада сматрам да је то у савременим условима „корпорацијско донирање”. Законодавци зато настоје да ове прилоге учине што транспарентнијим забрањујући, по правилу, могућност давања анонимних прилога, као и уводећи обавезу њиховог регистровања и јавног објављивања ако су изнад одређеног износа.⁵⁴⁴

Неке државе су увеле различите прагове за донације физичких и правних лица. У релативно малом броју држава постоји и ограничење укупног износа средстава које партија сме уопште да прикупи из свих извора. Запажено је и да законодавство и пракса у многим државама, често не праве ни довољно јасну разлику између прилога за изборну кампању и редовних страначких активности. Такође, до сада се као готово нерешив, проблем у пракси појавило евидентирање и постављање граница прихватљивог обима различитих облика неновчане, радне и материјалне помоћи, и квазиволонтерског ангажовања, једном речју индиректних донација. „Скоро неухватљив и тешко решив кључни проблем представљају и евидентирање, третман и ограничавање soft money – новца који у кампање индиректно уносе актери који финансирају активности попут истраживања потребних изборним претедентима или организовања произборних кампања, односно кампања промовисања вредности и ставова које заступају

⁵⁴⁴За нашу анализу, веома је индикативан податак да су у Србији све до 2004. године били дозвољени анонимни прилози, под условом да нису прелазили 3% укупно прикупљених средстава. Поред тога, у упоредној пракси примењује се поред већ наведеног ограничавања висине појединих прилога, и ограничавање висине укупних страначких и изборних прихода и расхода. Најзад, већина земаља као што смо навели, настоји да редукује круг потенцијалних дародаваца, односно да директно забрани финансирање странака од стране појединих донатора, најчешће страних држава и организација.

одређени учесници избора, без њиховог директног именованја.”⁵⁴⁵ Ограничења прихода и расхода партија треба, такође, ускладити и према политичком тржишту. Наравно, никаква мера регулативе не би могла да преокрене постојећу организациону еволуцију етаблираних партија из добровољних удружења с масовним чланством у квази-предузећа, која се у све софистициранијим и скупљим кампањама надмећу за управљање друштвом односно Благостањем АД, како се стручно означава као појам. Ако би се дозволили неограничени расходи политичких партија, за време изборних кампања, за шта је сада Србија лош пример, отварају се многа питања оправданости оваквог става законодавца.

Посебан проблем у претходним изборним кампањама у Србији, био је везан за обим рекламирања учесника изборне кампање. У актуелном Закону у Члан 23. у Ставу 3. се, из тог разлога, упућује на примену правила којима се уређује поступање медија у изборној кампањи. Тумачења и упутства у вези са овим аспектом изборног поступка су у надлежности регулаторних тела у медијима, пре свега Републичке Радиодифузне Агенције (РРА), па је ова институција у обавези да ближе уреди право рекламирања кроз формат познат као изнајмљени термин (ИТ). Ако политичка странка користи средства супротно Члану 23. Закона, казниће се прописаном новчаном казном за прекршај. У будућности ће (поред прошлих кампање које је пратила), кампању за предстојеће изборе, осим заинтересованих бирача, пратити и Агенција за борбу против корупције.⁵⁴⁶

Већина демократија има неку врсту обавезне контроле финансирања кампања (немају их Холандија, Шведска и Тајланд) и настојала је да регулише страначке финансије на три начина: покушајем да ограничи политичке расходе, покушајем да ограничи приватне донације и нуђењем државних средстава политичарима и политичким странкама, као алтернативе приватним средствима. Усвајање ограничења расхода морало би да следи пример Канаде, у којој је Закон о трошковима избора из 1974. наметнуо строга ограничења на потрошњу странака, и на централном нивоу и у изборним јединицама. С друге стране,

⁵⁴⁵ Зоран Стојиљковић, *Партијски систем Србије*, ЈП Службени гласник, Београд 2006. стр. 89.

⁵⁴⁶ Будући да се јавне и политичке функције привремено преплићу, у Агенцији подсећају да су функционери дужни да недвосмислено саопште јавности да ли износе ставове државне институције коју представљају, или став политичке партије. Бирачу мора да буде јасно да ли кандидат шаље поруку са јавне или политичке функције.

Канадско искуство показује да ограничење трошкова не смањује нужно јаз између различите финансијске моћи различитих партија. Ограничења трошкова кампање, напосто су навела странке да пажњу усмере на своје редовне оперативне трошкове. Већина држава сада такође намеће бар индиректна ограничења трошкова, забраном плаћене политичке рекламе на телевизији (само 12 од 45 земаља из истраживања усваја ово ограничење, док нпр. Француска забрањује и рекламе у штампи, постере, па чак и бесплатне телефонске линије). Међутим, сматрам да је и овде дејство ограничења такво да се проток новца само скреће уместо да се зауставља.

3.5. Забране

Као што је већ истицано, у поглављу о ограничењима, која представљају вид забрана, она се односе на одређени круг субјеката којима се забрањују да буду донатори партијама. „Многе државе постављају забране у погледу извора прилога за партије или кампање. Међу њима, најраспрострањеније су забране које се односе на донације из иностранства (36%), донације било којег правног лица (20%), донације правних лица која имају уговоре са државом (24%), донације које долазе из анонимних извора (41%), од синдиката (15%), прилози који се дају у натури (4%). У многим случајевима постоје и други видови забране (26%), што укључује забрану финансирања од јавних служби и јавних предузећа, организатора игара на срећу, хуманитарних организација, невладиних организација, верских заједница итд.”⁵⁴⁷

Међутим, кључни проблем представља одређење ширине круга субјеката који чине прихватљиве, легитимне донаторе односно ко предстаља неприхватљиве. У позадини овог проблема је појава која је релативно скоро уочена, да је да донирање од стране мултинационалних компанија и прилив на тај начин огромних количина новца има деформишући утицај на политику. Стога се отвара дилема коме, осим појединаца, треба дозволити приватно финансирање странака и изборних кампања а да то не доведе до сукоба интереса и корупције. Најчешћа је пракса у упоредном законодавству, а што је било и најлакше

⁵⁴⁷ Немања Ненадић, „Финансирање политичких партија: контрола и надзор”, Транспарентност Србија, Београд 2011, стр. 2.

оправдати и контролисати, да се из круга могућих донатора искључују страни финансијери у облику стране државе и страних правни и физичких лица⁵⁴⁸.

Забрана финансирања у државама стабилне демократије, најчешће постоји и када се ради о прилозима државних предузећа и предузећа код којих удео државног капитала прелази одређене проценте. Неприхватљивим се сматра и финансирање од стране приватних корпорација и установа које послују са државом, односно с њом потписују уговоре о набавкама или од њених органа, служби и агенција добијају субвенције, бар док ти аранжмани трају. И у случајевима у којима не постоје видљиви разлози за забрану финансирања од стране компанија, те се донације додатно опорезују. Дobar пример за наведено је Немачка, у којој је законодавац био принуђен да усвоји наведене одредбе јер је била уочена појава масовне злоупотребе наведених донација од стране „пословних људи“. У новије време, све чешће се наведена забрана проширује на временски оквир који обухвата, извесно време пре и после наведеног уговорног односа. Увођење забрана на прилоге корпорација често је резултат претходних афера. Примера ради, забрана је у Белгији уведена након афере Дасо, када је истоимена француска ваздухопловна компанија уплатила велике новчане суме на рачуне лидера водећих белгијских партија ради добијања уносних послова.⁵⁴⁹

Будући да је изричито прописано да политички субјекти не могу стицати приход од комерцијалне нити промотивне делатности (Члан 14. Закона), односно да не могу стицати добит, отуда је јасна и забрана да не могу стицати ни удео ни акције у правном лицу које је привредно друштво. Под забрану утврђену у Ставу 4. овог члана не потпадају случајеви оснивања задужбине и фондација, без обзира на основну имовину коју оснивач даје при оснивању задужбина, будући да се

⁵⁴⁸ Не спорећи начелну прихватљивост овог става, данас се међутим поставља питање да ли је то ограничење и потребно и практично изводљиво када се ради, рецимо, о индиректној, техничкој и логистичкој подршци (опрема, едукација, акциони тренинг, истраживања јавног мњења) коју одређеној странци пружа њена међународна политичка асоцијација или фондације политичке породице чији је странка члан. Наравно, постоје и државе које под извесним условима дозвољавају страном, недржавно финансирање (Чешка, Грчка, Италија, Мексико, Холандија, Шведска, Велика Британија).

⁵⁴⁹ У актуелном закону забрана финансирања прописана је чланом 12 Закона. Политичким субјектима ставом 4. није дозвољено стицање акција и удела у правном лицу. Начини на који се удели и акције у привредним друштвима стичу су по основу уплате или уношења улога приликом оснивања привредног друштва, односно приликом повећања основног капитала. Привредна друштва се оснивају ради обављања привредне делатности у циљу стицања добити. По основу удела и акција стичу се управљачка и својинска права у тако основаном привредном друштву.

задужбине оснивају ради добродоног остваривања општекорисног циља а не лукративног и имају статус недобитних невладиних организација (Закон о задужбинама и фондацијама – „Сл. Гласник РС“ бр. 88/10).

Забрана финансирања прописана Ставом 5. овог члана, установљена је због неспојивости природе задужбина и фондација и природе делатности политичких странака. Законом о задужбинама и фондацијама утврђено је и оснивање, правни положај и циљеви задужбина и фондација. Политичке странке могу оснивати задужбине и фондације, међутим задужбине и фондације имају правни субјективитет, те су у том смислу независне од својих оснивача. Задужбине се оснивају ради добродоног остваривања општекорисног циља или приватног интереса, а фондације ради добродоног остваривања општекорисног циља. У вези приватног интереса Законом о задужбинама и фондацијама, прецизно је изричито утврђено да циљеви не смеју бити усмерени на остваривање посебних интереса политичких странака, односно на непосредно учешће у изборној кампањи или прикупљање средстава за изборну кампању, као и финансирање политичке странке, коалиције или кандидата.

Финансирање партија од стране синдиката, уније послодаваца и грађанских удружења у великом броју земаља је дозвољени извор прихода односно активност тих субјеката. Тако је у законодавствима нпр. Немачке, Шведске, Британије, Јапана итд. Тамо где она није дозвољена као у САД, Француској и Турској, на пример, забрана се аргументује одбраном слободне воље грађана и спречавањем могућности убирања прилога без изричите сагласности и чак уз противљење дела чланства. „Но, и у овим земљама постоји могућност прикупљања прилога чланства организација цивилног друштва преко политичких и акционих комитета. Најпознатији примери таквих комитета у САД јесу Committee for Political Education (COPE) синдикалне конфедерације AFL-CIO, на једној страни, и послодавачки политички фондови – Business Industry Political Action Committee (BIPAC) или American Medical Political Action Committee (AMIPAC) на другој страни (Beume, 2002:116)”.⁵⁵⁰

Недозвољено прикупљање средстава је прописано Чланом 13. актуелног закона. Пре свега закон забрањује давање обећања или стављања у изглед, било

⁵⁵⁰ Зоран Стојиљковић, *Партијски систем Србије*, ЈП Службени гласник, Београд 2006. стр. 90-91.

какве привилегије или личне користи даваоцу прилога од стране политичког субјекта. Ово се нарочито односи на партије на власти које су то нарочито у могућности да врше. „Ово су ситуације када се сматра да је стицање средстава незаконито јер нема слободно изражене воље на страни даваоца прилога да тај прилог учини. Такође, забрањено је прикривање идентитета даваоца прилога, било тако што би се користило треће лице било тако што би политички субјекат штитио идентитет даваоца прилога.”⁵⁵¹ Генерално посматрано, ситуацију у погледу режима забрана у Србији, од увођења вишепартизма, могуће је, по обележијима, поделити на четири различита периода.

Први период се односи на време до 1997. године и доношење трећег по реду закона о финансирању странака, и карактерише га, и поред постојања и честих измена законске регулативе, фактички привилеговани статус и позиција СПС-а и других прорежимских странака и с тим у вези, готово потпуни волунтаризам и арбитрарна позиција државе. Прорежимске странке су настале још пре првих вишестраначких избора, диригованом фузијом СКС и ССРН Србије, којом је СПС плански постао наследник значајне имовине а у циљу стицања не мале почетне предности у односу на политичке конкуренте.

Други период почиње Законом из 1997. године, који установљава релативно умерен систем ограничења и забрана. По њему, странке нису могле да прикупљају средства од влада и других организација и органа страних држава, као ни од органа државе и локалне самоуправе. Оно што је још важније по мом мишљењу, је да је забрана финансирања странака важила је и за организације које послују средствима у државној својини, као и предузећа у којима је учешће државног капитала веће од 10%.

Трећи период започиње Законом из 2003. године, који проширује листу забрана на анонимне дародавце, верске и хуманитарне организације, приватна предузећа која обављају јавне услуге по основу уговора са државним органима и јавним службама (док постоји такав уговорни однос), као и предузећа и организација које врше јавна овлашћења. Међутим, с друге стране, помало неоправдано проширење ове листе забрана и на сва страна физичка и правна лица, синдикате, све увознике и извознике, продавце и произвођаче акцизних

⁵⁵¹ Ивана Петрин, Наталија Ристивојевић, Ђорђе Вуковић, *Водич кроз Закон о финансирању политичких активност*, ОЕБС, УСАИД, Београд 2012, стр. 23.

производа, носило је са собом ризик крутог и екстензивног система ограничења. На овај начин је увођење, у наш законодавни систем, крутог система ограничења, имало последицу заобилажење и неделотворност закона.

Четврти период започео је са актуелним Законом о финансирању политичких активности из 2011. године, и њега карактерише апсолутна забрана комерцијалне делатности али истовремено прилично флуидан став према другим изворима прихода, укључујући и, по први пут, дозволу политичким странкама стицања непокретне имовине средствима из јавних извора. Забрана стицања прихода од комерцијалне делатности, прописана је у Члану 14. актуелног закона. Ова забрана има циљ да спречи неконтролисани проток готовог новца кроз политичку странку, односно његово прање преко странке, јер је то начин да се подстакне корупција и организовани криминал и озбиљно изигравање ограничења у погледу висине прилога који се могу дати политичком субјекту. Забрана промотивних активности је уведена јер је практична контрола прихода остварених продајом различитих ситних промотивних предмета готово немогућа и, у пракси, доводи до беспотребног пораста сумње у незаконито стицање средстава, због чега је овим законом забрањена.⁵⁵²

Кључно, у вези са забранама, је успостава одређеног баланса. Треба водити рачуна да се политичким странкама, као суштинским институцијама демократије која преко њих функционише, ускраћује финансирање ригидним прописима, којима је циљ пре свега да се потисне превелики приватни утицај и интерес, а са друге стране се, на тај начин, присиљавају на нездраву зависност од стране државе. Сматрам да политичко тржиште, на коме нема ограничења за отворене приватне донације и минималне државне субвенције, не би постало легло корупције већ би могло и да је умањи, уклањањем потребе за изговорима. Посебно је широк списак забрана у време страначких изборних кампања. У складу са актуелним законом, „У оквиру изборне кампање недозвољеним се сматрају различити типови хуманитарних активности, који су бележени у ранијим

⁵⁵²Што се тиче комерцијалне делатности, забрањен је било какав приход, имајући у виду чињеницу да се политички субјекти односно странке оснивају ради политичког деловања и ради остваривања политичких циљева, а што би начелно требало да буде супротно идеји остваривања прихода и профита. Међутим, у пракси то најчешће није тако већ је управо обрнуто. Политички субјекти у случају на горе наведене начине, стицања незаконито стечених средстава, имају обавезу уплате у буџет РС.

изборним процесима, односно разни облици бесплатних услуга који се нуде потенцијалним бирачима, као што су хуманитарна помоћ у храни (брашно, месо, уље...), бесплатни лекарски прегледи или поклањање вредних ствари (апарати, компјутери, аутомобили или чак и куће)”.⁵⁵³

3.5.1. Забрана одређених врста прилога

Ова забрана се, пре свега, односи на поклон. Све што функционер добије без накнаде у вези са обављањем своје функције сматра се поклоном. Поклон може представљати знак пажње, гест куртоазије, укоренењени културни образац, али може представљати и увод у корупцију. Због тога је важно регулисати питање поклона које функционери примају односно та регулатива треба да одговори на питања: Шта је функционерима дозвољено да приме, шта смеју да задрже, како воде евиденцију, коме пријављују поклоне и, што је најважније, како јавност може да провери да ли је функционер пријавио све што је добио.

Закон о финансирању политичких активности, у Члану 9., Став 1. прилог дефинише: „Прилог је новчани износ, осим чланарине, који физичко или правно лице добровољно даје политичком субјекту, поклон, као и услуге пружене без накнаде или под условима који одступају од тржишних”. Свакако да је у погледу забрана, интенција законодавца била таква да је, законским одредбама о финансирању, тежио да обезбеди независност политичких странака од приватних донатора, а у мањој мери и независност странака од државе. При томе се мало рачуна водило о ефектима које ће финансирање имати на конкретну политичку странку у зависности од њених могућности стицања укупних прихода. Свакако да начин расподеле новца из буџета и ограничења приватног финансирања, имају различите последице на политичке странке. У принципу, велике политичке странке, које имају разгранату капиларну структуру, и изражене активности током целе године, и када имају велики број посланика у парламенту, не могу рачунати са тим да ће се финансирати у претежном делу из буџета, и усмерене су ка томе да велики део средстава потраже код приватних донатора. С друге стране, мање разгранате и мање активне странке, чак и када их заступа свега неколико народних посланика у парламенту, могу у потпуности да подмире своје трошкове

⁵⁵³*Ibid.*, 33.

из буџета. Наравно, у најлошијем положају су врло активне странке које не могу да рачунају на буџетске дотације. Ово је врло важно узети у обзир приликом нормирања забрана. И по новом закону прилози су ограничени. „Закон о финансирању политичких странака у члану 9. дефинише прилоге као „новчани износ, осим чланарине, које физичко или правно лице добровољно даје политичком субјекту, поклон, као и услуге пружене без накнаде или под условима који одступају од тржишних. Прилог су и кредити, зајмови и друге услуге банака и других финансијских организација у Републици Србији, дати под условима који одступају од тржишних, као и отпис дугова”.⁵⁵⁴ Одредбе ове врсте, како у претходном тако и у важећем закону ограничење постављају по висини индивидуалне донације физичког или правног лица и истовремено забрањују поједине изворе прихода, који су процењени као ризичнији, у потпуности. Мере које служе спречавању заобилазног финансирања постојале су и у претходном а постоје и у важећем закону, с тим да су у важећем додатно појачане тиме што је експлицитно предвиђена забрана финансирања преко трећих лица. Слабост законских решења, генерално, огледа се у томе што није ни на који начин ограничено право трећих лица да сами и за свој рачун спроводе активности које на неки начин погодују странци уместо да странци дају прилог. Примера ради, уколико организација А плати емитовање рекламног спота странке Б на телевизији, она то не би смела да учини директним плаћањем телевизији и морала би да буде уписана вредност емитоване рекламе као прилог дат за изборну кампању. Међутим, организацији А није забрањено да сама плати израду рекламног спота у којем се позивају грађани да гласају за странку Б и да затим плати за емитовање таквог спота некој телевизиској станици. Ово је само, мали пример који указује колико је актуелни антикорупциони законски оквир „недоречен”.⁵⁵⁵ Ако се анализирају упоредна законодавства, по овом питању, може се приметити да су решења различита. У Шпанији износ анонимних

⁵⁵⁴ Зоран Гавриловић, Јелена Милуновић, Павле Димитријевић, Снежана Ђапић, Борба против корупције у Србији Алтернативни извештај, Биро за друштвена истраживања - БИРОДИ, Београд 2013, стр.53.

⁵⁵⁵ Ово нарочито када се узме у обзир и чињеница недостатка неких кључних закона из области борбе против корупције као нпр. Закона о пореклу имовине, затим међусобне неусклађености законских а камоли подзаконских аката па и решења у погледу забрана. Закон о финансирању политичких активности прописује да они који дају прилог морају да доставе изјаву да су измирили своје обавезе према држави и да нису у последње две године обављали послове од општег интереса по основу уговора.

донација (које су у већини земаља забрањене) ограничен је на 5% средстава која партије добијају из буџета. Донације привредних корпорација (и уопште правних лица) партијама у Француској забрањене су законом усвојеним 1988. године. У Белгији је 1989. године прописано ограничење изборних трошкова, а забрана донација од стране приватних корпорација ступила је на снагу 1993. године, што је била последица велике финансијске афере која је избила, када је испливало на светлост дана да је моћна француска ваздухопловна компанија Дасо, ради добијања уносних послова, уплатила велике новчане суме на банковне рачуне лидера владајућих белгијских партија. У Шпанији није дозвољено јавним или приватним корпорацијама које, по уговору, обављају послове за владу, да уплаћују новчане прилоге партијама. Поједине организације цивилног друштва у Србији (БИРОДИ), бавиле су се истраживањима кршења постојећих забрана у погледу прилога, на основу доступних података са сајта Агенције за борбу против корупције, са сајтова политичких партија и сајта Агенције за привредне регистре. Орјентација им је била преваходно на финансирање кампање за парламентарне и председничке изборе, али и на текуће финансирање највећих политичких странака у Србији током 2012. године.⁵⁵⁶

Премда је у већини европских пост-комунистичких држава дозвољено да појединци и приватне корпорације буду финансијски спонзори партијама, законодавац није уверен у добронамерне мотиве дародаваца, па је увео различита ограничења. Прво, износ донација је, по правилу, лимитиран. У Естонији појединац може да поклони партији максимално 62,5 евра, док износ донација правних лица није ограничен. У Пољској новчани поклон појединца партији за председничке изборе не може бити већи од 15 минималних месечних зарада, на дан пред почетак изборне кампање, а укупна сума тих донација лимитирана је на 100 минималних месечних зарада. У Румунији укупна сума годишњих донација појединца партији не сме прећи 100 минималних плата, а сума поклона корпорација је 500 плата. Законодавац у Русији (2000.) дозвољава да појединац

⁵⁵⁶Као што је разлика између држава старе и нове демократије изражена у многим областима, тако и у материји финансирања политичких партија игра значајну улогу. Ово пре свега, због чињенице да су институционални капацитети држава „нове” демократије, у принципу врло ограничени као и да су те државе знатно сиромашније у односу на ове друге. У таквом амбијенту, уплив већих количина „сивог новца”, на политичко тржиште логички изазива и различите последице у дотичним државама.

поклони партији износ од највише 10.000 минималних дневних надница, а привредна корпорација 100.000 минималних надница. Максималан износ поклона партији у Летонији (2007.) је 45.870 евра, с тим да се највиши износ поклона од стране чланова партија одређује партијским статутом. У Словенији је горња граница поклона од појединаца и приватних корпорација десет просечних месечних зарада, што је 2004. године износило око 7.000 евра. У Македонији горњи лимит је, према Закону о политичким партијама (1994.), сто просечних плата (око 17.000 евра), што се у изборној години удвостручује. У Босни и Херцеговини укупан износ прилога приватних и физичких лица не сме премашити осам просечних плата. У Србији Закон о финансирању политичких странака (2003.) ограничио је прилоге физичких лица на највише десет просечних месечних зарада годишње, а ако је реч о правном лицу на 100 просечних зарада, а Закон о финансирању политичких активности (2011.) ограничио је прилоге физичких лица и правних лица на годишњем нивоу за редован рад, на највише двадесет односно 200 просечних месечних зарада.

У упоредној пракси постоје примери заобилажења закона, у којима су, нарочито партијски лидери и њихови најближи сарадници, демонстрирали велику вештину и домишљатост, успевајући често да буду корак испред законодавца. Такви примери уочени су у Немачкој у којој су, до почетка деведесетих година двадесетог века, приватне фирме или богати појединци, уместо директних новчаних давања партијама, која су само делимично изузета од пореза, новац уплаћивали тзв. функционалним организацијама, које су га потом прослеђивале партијама. Забрана функционалним организацијама да поклањају партијама више од једне четвртине прихода, заобилажена је тако да је прва организација дозначавала партији до 25% прихода, а остатак средстава усмеравала је ка другој (трећој, четвртој) функционалној организацији, која је понављала читаву операцију. „У томе треба тражити објашњење зашто су богати бизнисмени у Немачкој од 1950. године регистровани велики број „функционалних организација”. Али, правосудни органи су после извесног времена реаговали и покренули око 1.700 истражних поступака против индустријалаца, партијских

лидера и представника „функционалних организација”.⁵⁵⁷ Немачка је, са једне стране, пример узорне правне државе међутим, исто тако је и најбољи пример наведене домишљатости партијских лидера и донатора. Тако се, баш у Немачкој, међу првим државама у упоредној пракси, јављају случајеви да су моћним пословним људима као посредник у трансферу финансијских средстава према партијама служила и грађанска удружења, партијске фондације и каритативне институције, јер су ослобођени плаћања пореза. То је, међутим, онемогућено законом усвојеним 1992. године, којим је партијама забрањено да примају финансијску помоћ од тих организација. Истим актом прописано је да функционалне организације не могу да добијају средства која су намењена политичким партијама, а укупан удео средстава која те организације могу да дозначе партијама (без пореза) смањен је са 25% на 10%. Чим законодавац примени неко ново антикорупционо средство, коруптор одмах реагује и усаврши начине корупције, и тако у недоглед.

3.5.2. Забрана одређених врста трошкова

Из прегледа забрана финансирања, треба одговорити и на питање о забрани трошкова, јер их сматрам узајамно повезаним областима. Међутим, обе наведене забране у пракси лако су заобиђене финансирањем нестраначких и невладиних удружења и домаћих фондација, асоцијација различитих намена и посебних, видљиво нестраначких али за изборе корисних активности (нпр. инвестиције, истраживања јавног мњења и сл.).⁵⁵⁸

Из наведеног би произилазила забрана одређених врста трошкова, односно улагања новца у политичке фондације које заступају страначке интересе. То подразумева и случајеве да странке улажу новац у оснивање и рад НВО. Ово би, такође, подразумевало и случај да странка не сме да улаже новац у лобирање које је политичка делатност. По мом мишљењу, у погледу забрана одређених врста трошкова, требало би поћи од једног става да би све финансијске активности

⁵⁵⁷ Владимир Гоати, *Политичке партије и партијски системи*, Факултет политичких наука Универзитета Црне Горе, Подгорица 2008, стр. 235.

⁵⁵⁸ Ограничења страних донација, с друге стране обично су заговарале владајуће странке, вероватно из „страха” за сопствени монопол на домаћој политичкој сцени, који једино неки „играчи” са стране могу да угрозе. Овакав случај и најбољи пример за описану појаву, је тренутно стање у Црној Гори и дешавања поводом пријема у НАТО савез (децембар 2015. год).

странке требало да се односе само на остварење једног циља - да се на изборима постигне што бољи изборни резултат. Никако се не би смело дозволити да странке новцем, који стекну на легалне и нелегалне начине, учествују у привредним активностима. Ово изричито значи да партије новац морају да користе само за изборну трку и да, по евентуалном освајању власти, кроз распоређивање својих истакнутих чланова на руководећа места у државном апарату, спроводе свој партијски програм који је заснован на партијској идеологији. Новац добијен за политичко деловање, мора бити коришћен само за легалне начине доласка на власт а никако за друге активности.⁵⁵⁹ Практично, осим формалних забрана у одређеним изборним прописима, које партије без већих проблема заобилазе, оне су суштински слободне да велике износе новца улажу у нпр. финансијске трансакције на берзи, не у својству правног лица и на своје име већ преко поверљивих физичких лица, која не морају формално да буду чланови странке, да стичу на тај начин деонице у различитим предузећима и тиме власничке уделе у истима, итд. У том смислу, у многим је државама финансијска подршка странкама из буџета постала временом све важнија. Поред наведеног, „Изворна аргументација да је прорачунска компензација трошкова кампања, те финансирање минимума трошкова странака у корист демократије, постепено се мијења. Јасно је видљиво да тај аргумент вриједи само уз пуну транспарентност и унутарстраначку демократичност и контролу. Ако те претпоставке изостају, што је правило, тада је државно финансирање само начин кориштења политичке моћи за сасвим особне и уско страначке сврхе. Помоћ се сматра безусловним даром, а не обвезом према јавности да се трошкови минимизирају, оправдају и учине јавним”.⁵⁶⁰ Практично, на описане примере, види се да политичке странке могу да буду параван за прање новца на различите начине, јер новац којим располажу нису, по законима већине држава, обавезне да троше искључиво за политичку

⁵⁵⁹У том правцу чини нам се да су сва законодавства подбацила, јер партије располажу релативно великим количинама новца, нарочито ако су на власти, а практично не постоји никаква контрола где оне троше тај добивени новац, сем када се наравно не ради о изборним циклусима. Већина савремених закона о финансирању политичких партија и закона о телима која се баве контролом финансијског пословања партија и борбом против корупције, иде у правцу контроле на који начин странке добивају новац а мање се бави питањима како оне располажу са тим новцем, нарочито када се не ради о изборним циклусима.

⁵⁶⁰Josip Kregar, Đorđe Gardašević, Viktor Gotovac, „Novac u politici – Prijedlozi za uređenje pravila o financiranju političkih stranaka i izbornih kampanja”, Transparency International Hrvatska, 2003, str.30.

активност која би се у основи сводила на изборну активност и припреме за исту у међу-периодима између изборних циклуса. Доказ за ову нашу тврдњу је и актуелни Закон о финансирању политичких активности (2011.) који сугерише да су „трошкови изборне кампање су трошкови политичке активности у току изборне кампање”. Партије, стога, својство правног лица могу користити, и злоупотребити, на различите начине који нису, уопште још ни познати у пракси а камоли анализирани у теорији.⁵⁶¹

Уопште посматрано, као што је више пута наведено до сада, различите су околности у богатим и сиромашним друштвима (као што је Србија), јер у стабилним демократијама партије постоје деценијама и биле су у прилици да за то време стекну огромна финансијска средства, док је, за то исто време, у друштвима као што је наше, дошло и даље долази до стварања и нестајања на десетина парламентарних политичких партија, међу којима је мали број њих имао могућности да дуже егзистира на политичкој сцени и преживи више изборних циклуса. Превасходно из овог разлога су, у нашем а мање-више и у другим транзиционим друштвима, честе финансијске афере, јер тренутна власт нема времена да чека повољну прилику, већ одмах почиње са злоупотребама, свесна чињенице да се на власти неће дуго задржати.⁵⁶² Сходно наведеном, и злоупотреба јавних средстава за потребе финансирања владајућих партија сматра се опште познатим и прихваћеним феноменом у транзиционим сржавама из којих је и потекла као што је већ анализирано. Ове злоупотребе, међутим, најчешће нису директне у смислу коришћења буџетских средстава опредељених за друге намене за потребе финансирања партије, већ се могу манифестовати у различитим облицима као што је обезбеђивање разних користи за лица блиска владајућим

⁵⁶¹ Питање партијског предузетништва, се нарочито „радикализује” по нашем мишљењу у материјално далеко богатијим друштвима од нашег, где се партијама само из јавних извора, превасходно из буџета, на располагање стављају десетине милиона финансијских средства. У тим друштвима, приметно је и „осипање” партијског чланства, па политичким странкама ни по тој основи, нису потребна знатна финансијска средства за капиларну мрежу одбора, и на тај начин се поред осталог ствара „вишак” новца, који партијска руководства односно лидери могу трошити „према сопственом нахођењу”.

⁵⁶² Партијско језгро и то не сви у њему, већ најчешће свега од два до пет његових припадника, има потпуно сазнање о финансијама странке, и самим тим могућност да располаже са новцем који евентуално потиче из „сиве зоне” и није нигде легално евидентиран, па су стога и могућности његовог пласмана практично „неограничене” што се тиче финансијских прописа који се односе на материјално пословање странке, јер тај новац будући да није нигде званично приказан он званично и не постоји. То је управо и суштина нелегалних токова „прљавог” новца.

странкама, рад државних службеника у радно време за потребе партије, коришћење државне позиције за промоцију страначких интереса као и разни облици злоупотреба у области јавног уговарања.

У Србији су на снази, нови законски прописи о расходима. Једна од битних измена у новом Закону о финансирању политичких активности, је укидање ограничења која се тичу тога колико је политичким странкама дозвољено да троше новца. Претходни законски оквир је садржавао веома стриктна ограничења везана за потрошњу политичких субјеката, мада су то била ограничења везана за износе које су политички субјекти могли да прикупе укупно. У претходном законодавном оквиру, постојало је такође ограничење у смислу да средства прикупљена од приватног финансирања у вези са изборним кампањама нису могла да премаше средства добијена јавним финансирањем. Такође „јавни конкурси за доделу средстава из буџета локалних самоуправа, чија је примарна функција обезбеђивање развоја појединих непрофитних делатности, прете да постану средство за легално извлачење новца за потребе владајућих странака. Изостављањем било какве контроле, доводи се у питање сам интегритет јавних конкурса”.⁵⁶³

Поједине организације цивилног сектора у Србији, као на пример Центар за развој непрофитног сектора прикупљале су податке на основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, о трошковима и давањима новца из буџетске линије 481 – дотација невладиним организацијама. Тако се дошло до податка да је највећи појединачни добитник ових дотација Српска православна црква, а следећи је Црвени крст, који добија упола мање, док се добар део новца издваја на спортске клубове и политичке партије, а тек на крају за невладин сектор (НВО и удружења грађана). Такође, политичке партије стоје иза оснивања појединих невладиних организација, са циљем да преко њих, користе средства из буџета а једини начин да се то спречи, је да та средства која се троше буду јавно представљена а њихови корисници буду обавезани да јавно представе своје финансијске извештаје. „Чланство у партији се може утврдити и зато странке ако неког негде подржавају од председника тих удружења, они нису формално учлањени већ су јој блиски па се на основу тога не може доказати да је

⁵⁶³ „Странке преко измишљених удружења извлаче буџетски новац” 021 Сигурност за будућност, 10. 10. 2014

неко добио новац, све се своди на међусобно оптуживање и није доказ на суду.”⁵⁶⁴ Он доста делује уз подршку ЕУ у оквиру програма „Јачање медијске слободе у Србији”.

3.5.3. *Забрана одређених врста изборне пропаганде*

Забрану одређених врста изборне пропаганде треба посматрати кроз забрану тзв. негативне пропаганде што, у најкраћем, представља изношење увреда и низа клевета и коришћење нечасних метода у односу на политичког опонента у изборној кампањи али се превасходно рефлектује кроз борбу против корупције. Поједини аутори у том смислу (Драгомир Анђелковић), сматрају да, ако се Србија ухватила у коштац с корупцијом, њу треба сузбијати у изборно-политичкој сфери.⁵⁶⁵ Мање драстична решења, али слична као у Сингапуру, усвојена су и у неким државама, од Скандинавије до Хонгконга. „Не тако драстичне али делотворне мере, срачунате на то да се избори учине јефтинијим и тиме партије мање оптерећене потребом да нађу новац за њих – усвојене су и у многим другим пристојним земљама, од Швајцарске до Скандинавије. Код нас се копирајући Запад претерало са „американизацијом” изборне кампање, што генерално није добро нарочито у домену онога што представља фактор политичке корупције.”⁵⁶⁶

И овде долазимо на разлике између наведених богатих и сиромашних држава. У транзиционим државама присутан је већи степен извесног политичког незнања и некултуре, па је и законодавни оквир порознији за све видове недозвољене изборне пропаганде односно, другим речима, дозвољено је све и свашта а, и сами актери, односно учесници изборног процеса, су склонији задавању ниских удараца политичком опоненту. Нарочито у овим државама (али не само и у њима) у наше доба (а теоретичари су то констатовали још 80-их

⁵⁶⁴*Ibid.*

⁵⁶⁵У Сингапуру су, примера ради схватили да, докле год партије имају могућност неограниченог куповања на медијском тржишту, изборна корупција неће бити ограничена. Зато је изборна кампања а тиме и пропаганда (па и поједини њени видови), законски сведена на минимални ниво у медијској сфери. Свим пријављеним листама држава, према одређеним критеријумима, најчешћи су да ли су парламентарне и у коликом су проценту заступљене у истом, обезбеди респектабилан али не претерано велики бесплатни или релативно јефтин рекламни простор, трудећи се да сви учесници у изборној трци буду равноправни. Преко тога странке немају могућност да купују простор односно то им је изричито забрањено.

⁵⁶⁶Драгомир Анђелковић, „О цензусу и политичкој корупцији”, *Магазин Видовдан*, број од 24. јуна 2013., стр.4.

година прошлог века), партије су постале нека врста удружења за долазак на власт и заштиту интереса појединих интересних група. Све мање је присутно, у политичком пољу, искрених идеолошких подела. Партије су постале нека врста амбалаже како би производ додатно (не само персонално) био препознатљив. Стога је и изборна пропаганда добила „претерано” на значају, а самим тим и неки њени негативни видови. Ово је тренд у свету, и Србија ту мало тога може да промени.⁵⁶⁷

Републичка Радио Дифузна Агенција је, у нашем законодавном оквиру, задужена за надзор над применом и поштовањем изборних прописа у области политичког маркетинга у време изборног процеса. „Решења која су постојала у самом Закону показала су се сувише рестриктивним у појединим сегментима, па је велики број политичких странака свесно улазио у кршење законских одредби. У скоро свим случајевима превладао је резон по којем су странке радије кршиле закон како би освојиле власт, него да се држе закона по цену неостваривања максималних изборних резултата.”⁵⁶⁸ Наведени резон је превладао и приликом изборне пропаганде, јер практично није био применљив ни постојећи систем санкција, за шта је потврда чињеница да ни један политички субјект, а преваходно се мисли на партије, није правноснажно осуђен ни за једну повреду изборног законодавства у било ком погледу, па ни у погледу пропаганде. „Проблем са којим се претходна пракса сусретала било је нејасно одређивање круга носилаца права на коришћење финансијских средстава из јавних извора. Тако се дешавало да странке добију несразмерно већа или мања средства у односу на број добијених гласова или број добијених мандата у парламенту”.⁵⁶⁹ Ово се, индиректно, одразило и на присуство и само вођење изборне кампање од стране појединих актера, па и на њихове видове изборне пропаганде.

⁵⁶⁷У том смислу, демократија каква се данас нуди транзиционим државама а понегде у њима је и успостављена, умногоме је превазиђена. Уосталом „криза” стабилне демократије, присутна је и у богатим земљама запада као што смо навели. Евентулане реформске потезе на том пољу, морају да повуку они који су у глобалним размерама битнији од нас. Док се то, евентуално, не догоди, на нама је да на реалним основама култивишемо оно што сада имамо, а пре свега, као прво да ограничимо законом трошкове за изборну кампању и пропаганда.

⁵⁶⁸Зоран Стојиљковић, Марина Матић, Милан Мариновић, Ђорђе Вуковић, *Програм обуке за судије прекршајних судова - Примена прописа у области борбе против корупције*, Правосудна Академија и УСАИД, Београд 2012., стр. 49-50.

⁵⁶⁹*Ibid.*

Ипак, кључни проблем претходног закона је био у процесу контроле финансирања политичких субјеката што се негативно одразило и на изборне кампање, односно све њене облике, првенствено у смислу ефикасности контроле. Од увођења вишестраначја у Србији 1990. године информације о приходима и расходима странака биле су тајне, а овај тренд се наставио и после законских промена из 2003. године и 2011. године. Све значајне политичке странке у периоду примене старог Закона редовно су подносиле извештаје, али ипак јавила се сумња у значајном делу јавности у тачност објављених података. Сумње су подстакнуте и чињеницом да је већина извештаја које су странке до сада подносиле достављана уз резерву ревизора или без мишљења ревизора, за шта је поновно тражено оправдање у прописима. Наиме, званичници појединих странака тврде да су политичке странке тзв. мала правна лица која по Закону о рачуноводству нису обавезна да уз извештаје достављају и мишљења ревизора. Други су оправдање налазили у неспретној формулацији одредбе важећег Закона о финансирању странака која каже да је уз извештај потребно доставити сертификат овлашћеног ревизора, а не и мишљење ревизора. На видове изборне пропаганде, у данашњим условима, доминантан утицај имају најмоћнији донатори а то су, без сумње, мултинационалне корпорације. „У савременој политичкој свакодневници фигурира спектар различитих пракси корпорацијског лобирања, а оне неријетко имају чак и корупцијска обиљежја. Дакле, за ангажман политичких партија веже се утицај диферентних лобија и метода лобирања.”⁵⁷⁰ У данашњим условима припадницима бизнис елите медији су неопходно потребни из много разлога. Као први, али у данашње време већ стари разлог, медији су потребни ради рекламе, да би бизнисменима придобили купце за њихове услуге или производе. Други, савременији, разлог је да би бизнисмени, преко њих, утицали на политичаре задужене за израду закона и прописа, да их донесу у њиховом интересу. Стручњаци за медије говоре о пословном и политичком паралелизму да би описали овакав развој догађаја а други о настанку медиократије. У сваком случају, упоредни аутори су сагласни у томе да, у данашњим условима, постоје значајне неформалне мреже политичара, лобиста, познатих личности, власника медија и новинара који детерминишу функционисање модерне демократије. „Ове

⁵⁷⁰Елвис Фејзић, „Мултинационалне корпорације и политичке партије” у: Илија Вујачић (ур.), Годишњак Факултета политичких наука 2010/2011, ФПН, Београд 2011, стр. 44.

мреже раде на различите начине у различитим друштвено-политичким околностима, али никада нијесу транспарентне, институционализоване, или подложне одговорности. Они раде тако што размјењују услуге, ограничавају конкуренцију и промовишу партијске регулаторне стандарде. Медиократија је добила на значају у ери доминације интернета у области масовних комуникација.⁵⁷¹ Злоупотреба политичког утицаја на медије представља разлог за озбиљну забринутост. Етички кодекс који би тежио спречавању злоупотреба јавних средстава од стране партија и јавних функционера не постоји, ни као интерни документ, нити као регулатива на нивоу целог сектора. Такође, не постоји ни пракса санкционисања медија и донатора који су прекршили законске одредбе о финансирању партија. РРА до сада није санкционисала медије који су фаворизовали поједине кандидате на изборима, али је реаговала упозорењима.

4. ПОЗИТИВНИ ПРОПИСИ У СРБИЈИ

Анализу позитивних прописа, започећу Уставом, као највишим правним актом у правном систему, готово сваке државе. У погледу актуелног Устава у РС од 2006. године, сматрам да је неопходно, са становишта финансирања партија, приказати атмосферу, односно догађаје, који су претходили његовом усвајању. Ти догађаји на плану припреме и процеса усвајања Устава Србије, потврдили су почетну, већ образлагану тезу, о држави коју су заробиле владајуће партијске елите. Средином септембра 2006. године лидери четири највеће партије су се, преко ноћи, договорили о предлогу Устава. Без иједног дана јавне дебате, на основу одлуке партијских лидера, Народна Скупштина је усвојила нацрт и расписала референдум за његово усвајање. Овакав начин усвајања Устава и још неке норме у самом Уставу, допринели су јачању политичке моћи партијских елита и њихових интереса, и проузроковали додатно деградирање Народне Скупштине и одговорност посланика према интересима њихових бирача односно грађана. Нови Устав је по многим ауторима „закуцао“ партијско власништво на државу и, индиректно, партије су преузеле суверенитет од грађана, па се у будућем периоду могло очекивати, да ће бити још теже да се партије спрече да

⁵⁷¹ Жак Рупник, Јан Зјелонка „Стање демократије 20 година касније: домаћи и спољни фактори”, *Институт за јавну политику*, Подгорица 2015, стр.22.

користе јавне службе и јавну имовину за своје приватне и партијске интересе, уместо за интересе бирача и остваривање јавне добробити свих грађана односно општи интерес. Оно што се по нашем мишљењу показало као неспорно, је да процес политичких и економских реформи који је започет знатно после доношења актуелног Устава, упркос честим најавама његове измене, није продукт тог акта већ притиска пре свега међународне заједнице. Изгледа да су „скривени” односи моћи у друштву, и даље слични онима из периода доношења Устава (2006.), јер у супротном он би био сигурно већ промењен. У савременим демократским државама постојање целовитог законског оквира услова и начина финансирања политичких субјеката сматра се великим анти-корупцијским потенцијалом једне државе. Србија, у овом погледу, нема дугу законодавну традицију а ни праксу. Аутори, односно писци, новог закона су се руководили принципом да, ако уведу реалне лимите за финансијере, странке неће морати да их крију. До тада важећи став је био да су, због нереалних ограничења, која су постојала у претходном закону, партије биле приморане да фризирају извештаје или да пријаве реалне приходе и тако ризикују да се суоче са казном. Једна од важних новина актуелног закона је и тзв. изборно јемство, тј. обавеза сваке политичке странке да заложити вредност у новцу или имовини у висини новца који за изборе добија из републичког буџета. Уколико кандидат не освоји бар 1% гласова (односно бар 0,2% у случају политичких субјеката који представљају и заступају националне мањине), односно уколико странка не освоји ниједан мандат, мораће да врати новац, а за то ће послужити јемство. Ово је средство које ће спречити кандидовање оних који су, до тада, у изборне кампање улазили само ради зараде, а нису успевали да прикупе онолико гласова колико су имали потписа за кандидатуру или листу. На овом примеру се најбоље уочава да се политика у нашем друштву, у највећој мери схвата, као начин за лично богаћење.

Нови закон о финансирању политичких активности изражену надзорну карактеристику и предвиђа строги мониторинг предизборних кампања и то у реалном времену, док оне трају. На тај начин, не би требало да се догађа (као раније), да странке пост фестум пријаве мањи број рекламних телевизијских емисија, спотова, билборда и сл., него што је он стварно био и тако нереално умањене прикажу као трошкове. Овакав приступ законодавца ће, са друге стране,

значити и велики трошак за државу, нарочито када су у питању локални избори, али када се узме у обзир рачуница и корист за друштво, који овакав облик контроле доноси, та цена и није висока. Наведени мониторинг би, из тог разлога, требало да буде кључни механизам контроле односно задатак Агенције ће бити да се новац потрошен у кампањи упореди са трошковима приказаним у извештајима странака.⁵⁷²

Нови закон, као што је истакнуто, није одговорио на сва очекивања. Њиме су јасно дефинисани принципи прикупљања средстава за редован рад политичких субјеката и за изборне кампање, као и правила њиховог трошења, вођења евиденција и пословних књига, и мониторинга и контроле од стране новог тела, Агенције за борбу против корупције, као и других државних органа, пре свега Државне ревизорске институције. Потребно је истаћи, да је важан (ако не и пресудан) моменат за усвајање новог Закона представљала и чињеница да је истовремено са активностима на изради нових законских правила финансирања странака, Савет Европе у оквиру групе земаља за борбу против корупције, GRECO, увелико спроводио трећи круг евалуације држава чланица на тему финансирања политичких активности и да је Србија била на реду за одређивање препорука. Експерти GRECO који су оцењивали постојећи законски оквир (на снази у априлу 2010. године током посете Мисије експерата GRECO), као и праксу, узели су у обзир концепт радне групе и препорукама које су дали у извештају, усвојеном у септембру 2010. године на пленарном заседању GRECO у Стразбуру, у великој мери помогли правилнијем дефинисању појединих стандарда и правила у новом Закону. У доктрини се апострофира да, упоредна законска норматива, у великој мери, осцилише у погледу граница које државе постављају донацијама, будући да чак и потпуно законите донације могу

⁵⁷²Међутим, питање је да ли ће Агенција за борбу против корупције бити довољно моћна да продре до највећих, главних спонзора политичких партија, или ће их натерати да пређу још дубље у „илегалу”, односно да примене нова средства финансијских злоупотреба. Новим законом средства из буџета за финансирање редовног рада добијају политички субјекти чији су представници у парламентима, што значи да ако је коалиција учествовала на изборима, коалиција ће и добијати средства. Сматрамо међутим да и даље остаје „на снази”, дискриминаторски однос државе према ванпарламентарним партијама. Важно је истаћи и да је радна верзија постојећег закона прошла неколико експертиза Венецијанске комисије Савета Европе, ОДИХР-а и ОЕБС-а као и оцену експерата Европске комисије, након чега је закон усвојен у Скупштини Србије 14. јуна 2011. године.

представљати разлог за бригу.⁵⁷³ Желим да истакнем да се из GRECO препорука јасно уочава, да су захтеви у односу на Србију, сведени на основне постулате финансирања политичких активности и готово све препоруке су уграђене у законски текст који је Скупштина Србије усвојила.

Поред Закона о финансирању политичких активности, наводим још четири антикоруптивна закона од којих два имају циљ да ојачају положај грађана, а два да појачају контролну улогу државе. Прва два закона су: Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2004.) којим је успостављен положај Повереника за информације и Закон о заштитнику грађана (2005.) на чијем челу је Заштитник грађана. У друга два закона сврставам Закон о државној ревизорској институцији (2005.) и Закон о Агенцији за борбу против корупције (2008.). Први од поменутих закона даје право Државној ревизорској институцији (ДРИ) да контролише финансијске извештаје и пословање свих корисника јавних средстава. ДРИ је обавезна да објављује налазе своје контроле у „Службеном гласнику Републике Србије”. Други закон обезбедио је Агенцији за борбу против корупције широке надлежности, између осталог, да контролише спровођење Националне стратегије за борбу против корупције (Члан 5.) као и материје која се тиче сукоба интереса и финансирања политичких партија. Закон је обезбедио Агенцији овлашћења да „покреће поступак и изриче мере” због прекршаја закона. Органи Агенције за борбу против корупције су Одбор и Директор. Агенција је почела са ефективним радом тек 2010. што је превише кратак рок да би се поуздано судило о ефектима њеног рада.

4.1. Предмет регулисања

Предмет регулисања Закона о финансирању политичких партија (јул 2003. године) и Закона о финансирању политичких активности (јун 2011. године) је

⁵⁷³ „Овом проблематиком се 2003. године бавио и Комитет министара Савета Европе у Препоруци о заједничким правилима против корупције у финансирању политичких партија и изборних кампања. Том приликом су издвојени основни следећи принципи: 1) разуман баланс између финансирања из јавних и приватних извора, 2) правичан критеријум у додели средстава из јавних извора, 3) јасна правила о прикупљању средстава из приватних извора, 4) ограничавање обима средстава која могу да се троше у изборној кампањи, 5) потпуна јавност извора средстава, начина трошења и евиденције о имовини, 6) успостављање независног тела за надзор и 7) санкције за кршење правила”. Горан П. Илић, „Политичка корупција *versus* Владавина права” *Српска политичка мисао*, бр. 4 (2013), стр. 24.

готово идентичан. Он се, у најкраћем, своди на финансирање регистрованих политичких странака, финансирање њихових изборних кампања и контролу њиховог финансијског пословања. Узета су само ова два закона јер, тек од 2003. године се може сматрати да је успостаљен целовит антикоруптивни сет закона.⁵⁷⁴

Закони који су у великој мери суштински остали мртво слово на папиру, имали су ипак важну политичку функцију да послуже носиоцима власти као алиби пред домаћом и светском јавношћу, да су урадили свој део посла у креирању антикорупционог законодавства и његовом уједначавању са законодавством земаља чланица ЕУ. „Без обзира на потпуно законско уређење, област финансирања политичких странака, процена је теоретичара да се финансирање политичких странака, налази под велом јако добро чуване тајне, доступне само уском кругу најповерљивијих страначких функционера, па чак и тада, не у потпуности сваком од њих”.⁵⁷⁵ Наведени сет закона није довољан да потпуно обезбеди друштво од корупције, јер су актери корупције до сада (и у свету), увек налазили правне празнине или свесно кршили законе, очекујући да институције које спроводе законе неће из неких разлога на то реаговати (незнање, страх од политичког ауторитета прекршиоца и његове партије, итд). „Ту, свакако треба тражити и део објашњења за незадовољавајући досадашњи учинак Србије у борби против корупције као и у чињеници што се у Србији, према грубим проценама, ствара око 30% националног дохотка у „сивој зони”, што онемогућује ефикасну контролу новчаних токова”.⁵⁷⁶

Као што је већ истакнуто, у надзирању придржавања прописаних ограничења веома су значајне одредбе актуелног Закона о финансирању политичких активности, којима су дата значајна овлашћена Агенцији за борбу против корупције. У погледу пореских олакшица за прилоге треба истаћи да оне као институт нису примењене у актуелном Закону. Пореским прописима треба

⁵⁷⁴ У складу са наведеним, када се подробније анализирају већ цитирани, усвојени „нови” антикоруптивни закони из тог сета у Србији, лако је уочити једну карактеристику која се, као „дрвена нит”, провлачи кроз цео сет, а та нит је да су се нова регулаторна тела (индивидуална или колегијална), која су успостављена тим законима суочила, са озбиљним и готово идентичним потешкоћама. У њих сврставамо недостатак овлашћења да законске одредбе спроводе у пракси, спорост у конституисању, кадровску неопремљеност и недостатак радног простора. Неки од ових недостатака су трајали у неким случајевима више година што је, по нашем мишљењу, тешко објаснити уобичајеном „спорашћу администрације”.

⁵⁷⁵ Сениша Јанковић, „Финансирање политичких странака”, *Правни живот* бр. 10 (2007), стр. 875.

⁵⁷⁶ Владимир Гоати, „Кључни проблеми Србије у борби против корупције”, Центар за развој грађанског друштва Протекта, Ниш 2012.

предвидети могућност смањења пореске основице за износ дат као прилог политичким странкама али тамогућност такође треба да буде и ограничена. У позитивним прописима Србије, до сада није постојала могућност умањења пореске обвезнице, на основу прилога који би неко дао политичкој странци. То јест, овај вид прилога се у пореском смислу третира као било који други поклон који физичко или правно лице даје. С друге стране, у досадашњој пракси у Србији, широко је био распрострањен тренд опроста дугова, које су странке направиле у предизборним кампањама. Поједини аналитичари код нас сматрају да ствари зависе од тога колико су повериоци спремни да иду далеко односно хоће ли тражити наплату потраживања на суду, као и од тога да ли су та потраживања на неки начин обезбеђена банкарском гаранцијом, хипотеком или другим средствима обезбеђења. Једно од важних питања је, (а не споредно), да ли дужник располаже неком имовином из које се дуг може наплатити.⁵⁷⁷

Правна лица која су у власништву државе или других јавних институција, изричито не смеју да дају прилоге политичким странкама. „Конкретно стање ствари у Србији је такво да не постоји јединствен списак правних лица која спадају у јавни сектор (мада је велики број њих пописан у јавно објављеној евиденцији Министарства финансија) и не постоји списак лица која са њима имају уговоре (о јавним набавкама или о „вршењу делатности од општег интереса”)”.⁵⁷⁸

Други могући вид контроле (поред наведеног од кога је политичка странка примала прилоге), је онај који би пошао од самих потенцијалних давалаца недозвољених прилога. Ту је, у ограниченом обиму, такође могуће вршити контролу, на пример у погледу директне уплате прилога политичким странкама код оних правних лица која су укључена у систем Управе за Трезор. Међутим, у овом погледу не треба гајити превелика очекивања, да би овај вид контроле донео неке опипљиве резултате, будући да се незаконито финансирање странака пре

⁵⁷⁷Међутим, као што смо навели, пракса и искуство са дуговањима политичких странака у Србији, показују да су се они који су им пружали услуге у кампањама, касније „устезали” да своја потраживања наплате судским путем или су то чинили са великим закашњењем. Свакако да је једна од правних „празнина” односно главних мањкавости, важећег Закона о финансирању политичких активности могућност да се због изборне кампање, странке, коалиције и групе грађана задужују више од својих реалних финансијских могућности и на тај начин правећи трошкове улазе у минусе, а да претходно нису обезбеђена средства за повраћај, нити је јавности уопште познато одакле ће ти трошкови бити враћени.

⁵⁷⁸Немања Ненадић, „Финансирање политичких партија: контрола и надзор”, Транспарентност Србија, стр. 6-8.

може очекивати, на неки мање очигледан начин као што је нпр. исплата накнада за фиктивне послове појединцима који ће у ствари радити за странку а не за неко министарство, општину или јавно предузеће или плаћањем огласа на ТВ станицама за неку кампању државног органа или реклама за предузеће у државном власништву, којим се у ствари купује и огласни простор за странку или политичка наклоност медија итд.

Извршна власт је, такође, покушала и одређено изгуривање Агенције, и увођење других тела у основи зависних од Владе. У циљу смањења маневарског простора државних функционера, извршене су и измене Закона о државни службеницима и Закона о државној управи. Поједине организације цивилног друштва су, тим поводом, доставиле посланичким групама у парламенту, предлоге амандмана који имају за циљ да прецизирају поступак именовања вршилаца дужности у државној управи али ови амандмани нису прихваћени.⁵⁷⁹

4.2. Досадашња искуства

Да би могли објективно да се цене односно процене ефекти или очекивања од неког закона, потребни су објективни параметри (мерила) за ту оцену. У том смислу, CRINIS методологија обухвата процену две врсте политичког финансирања: финансирање политичких странака изван предизборног раздобља и финансирање изборних кампања за парламентарне и председничке изборе (тамо где се одржавају). Извештај по овој методологији рађен је у односу на финансирање редовног рада политичких странака у 2010. години у Србији, тј. обухвата средства коришћена за подршку партијској структури и њеним активностима током ове неизборне године и односи се на анализу претходног Закона о финансирању политичких партија (2003.).⁵⁸⁰

⁵⁷⁹У оквиру сузбијања корупције свакако је позитивно објављивање уговора Владе са великим страним донаторима, што је нужан али не и довољан предуслов за испитивање корисности тих уговора за општи интерес. У том погледу, без обзира на непотребну „представу”, и вишемесечна најављивања и одлагања, наведене организације (ТС), сматрају да је добро што је притисак јавности резултирао објављивањем уговора који су представници Србије закључили са Етихадом. Оваквим поступањем је, на жалост, актуелна Влада донекле поновила грешке претходних влада.

⁵⁸⁰Управо анализом овог закона, сматрамо да ће се стећи предуслови за бољу анализу актуелног закона који се још није до „краја” показао у пракси, с обзиром да су по истом спроведена само два изборна циклуса а уведен је низ нових института, за чију пуну функционалност односно „зрелост”, треба више времена. Стога, смо применили „комбиновани” метод, где смо на полазну основу старог закона надограђивали искуства из новог закона.

Наведено истраживање је показало, да је примена антикорупцијских прописа у Србији далеко већи проблем од квалитета самих законских норми. Ово је нарочито видљиво из резултата који се односе на димензију санкција, где систем деценијама није функционисао иако су казнене мере биле прописане у свим законима који су уређивали ову материју још од 1990. године. С друге стране, финансијски извештаји у пракси су се показали као непоуздан извор информација, транспарентност је била на релативно ниском нивоу а озбиљан проблем представљало је и (не)пријављивање кршења прописа о финансирању партија. „Закони садрже норме које су предуслов за вршење контроле од стране државних органа, али је вршење те функције ометено недовољним ресурсима ових тела. Одређени вид надзора над финансирањем политичких странака врше организације цивилног друштва и медији, али би резултати тог надзора могли да буду и знатно бољи него што су тренутно”.⁵⁸¹ Као што је већ наведено, финансијски извештаји су непотпуни, утолико што не обухватају приходе који су стечени из недозвољених извора, већ само оно што је стечено из законом дозвољених извора и на начин који закон допушта.⁵⁸² Када је реч о појединим изворима прихода, може се са високим степеном извесности рећи да партије увек наводе остварене приходе из јавних извора (буџетске дотације), као и приходе од прикупљених чланарина и имовине (нпр. камате по основу средстава на банковном рачуну). Ова пракса је настављена и у новом законском оквиру, који јој иде на руку и увођењем одредби о заштити за даваоце прилога у новом закону, укључујући такође и кривичну одговорност за дискриминисање партијских донатора. (Члан 38., Став 3. Закона о финансирању политичких активности). Може се констатовати да су „У начелу, подаци о издвајањима из јавних средстава за политичке партије доступни су али не проактивно. Могуће је пронаћи податак о укупним издвајањима за учеснике у изборима на републичком нивоу (у годишњем закону о буџету), али ови подаци у одлукама о буџету локалних нивоа

⁵⁸¹ „Транспарентност финансирања политичких странака у Србији”, Транспарентност Србија, 2011. стр. 15

⁵⁸²Показатељ незаконито стечених средстава, је велика разлика која се понекад може приметити у пријављеним приходима и расходима странака сличне величине и обима активности. Наиме, странке које примају већи износ средстава из јавних извора, пријављују такође веће износе укупних прихода и расхода, што указује да њихови пандани, који примају мање средстава из јавних извора, али се разумно може очекивати с обзиром на број њихових активности и локалних одбора да имају сличне износе прихода и расхода, ову разлику обезбеђују из других, непријављених извора (прилога и поклона итд.).

власти често нису експлицитно наведени или су наведени на збуњујући начин. (Нпр. представљене обједињено издвајања за кампању и редован рад или као део шире категорије изборних трошкова)⁵⁸³.

До сада има мало података о финансирању кампање током њеног трајања, нити након тога, осим у случајевима када је то било обавезно по закону (нпр. податке о даваоцима већих прилога). Већину од ових података специјализоване НВО организације (ТС, итд.) преузеле су преко праћења партијских веб-страница. У погледу праксе примене превентивних мера у финансирању политичких странака, наведено истраживање оцењује је као неадекватну. Наиме, још увек постоје правне празнине које омогућавају да се избегне обавеза објављивања информација о финансирању партија, иако је већина њих отклоњена изменама законодавства из 2011. године.⁵⁸⁴

Као што је истакнуто, није увек све повезано само са обезбеђеним буџетским средствима већ и са другим чиниоцима, као што је нпр. недостатак знања и стручног кадра. Пример из праксе је рад Агенције. „Капацитети Агенције за обављање контроле финансирања партија су недовољни и нису искоришћени на најбољи могући начин. Ова средства коришћена су за прикупљање података током кампање, али и за даљу контролу и унакрсну проверу података”.⁵⁸⁵ У смислу анализе досадашњих искустава, посебно је занимљиво питање јавног надзора. „Медијско извештавање се често односи на питања финансирања партија, али тема није увек покривена на независан начин, као и да квалитет медијског извештавања и заступљеност истраживачког новинарства још увек није довољна, и поред напора да се ова област унапреди”.⁵⁸⁶ Досадашње искуство указује да су организације цивилног друштва које су у прошлости пратиле област финансирања партија, још увек активне на том пољу и између осталих ту се могу побројати ТС, ЦеСИД, Фонд за отворено друштво. Присутне су такође групе организација које су активне на пољу праћења расхода јавних финансија, као што

⁵⁸³*Ibid.*

⁵⁸⁴Утисак аутора је да се већи део финансијских обавеза политичких партија не извршава преко рачуна већ и даљенелегалним путем (нпр. директним плаћањем донатора добављачу странке уместо уплатом на рачун странке, стављањем на располагање партијским функционерима средстава у готовини, злоупотребом државних средстава или кроз обезбеђивање добара и пружање услуга партији без навођења овакве донације).

⁵⁸⁵*Ibid.*

⁵⁸⁶*Ibid.*

је Коалиција за надзор јавних финансија као и организације које подржавају пројекте истраживачког новинарства.⁵⁸⁷

Коначне резултате свих ових напора у погледу јавног надзора тешко је измерити. Организације које врше јавни надзор имају успеха у задобијању медијске пажње, али резултати у смислу веће транспарентности и одговорности у области финансирања партија још увек нису постигнути. Ипак, укључивање организација цивилног друштва у реформу законодавног оквира може бити добар знак и дати прилику да примена новог закона буде делотворнија. За већу делотворност, би сматрамо поред укључивања било потребно и евентуално прихватити понекад дат предлог од стране организација цивилног друштва.

„Као приоритете видимо следеће:

1. Да Агенција за борбу против корупције доврши контролу финансијских извештаја о изборној кампањи из 2012, покрене поступке у свим утврђеним случајевима кршења Закона и јавности предочи податке о томе. Објављивање ових података деловаће, према оцени ТС, превентивно против кршења правила у новој изборној кампањи али ће такође дати бирачима битно обавештење о претходном поштовању антикорупцијских прописа.
2. Да полиција и јавно тужилаштво пре расписивања избора саопште шта су урадили на испитивању свих кривичних дела за која су се политички такмаци међусобно оптуживали током претходних избора, а нарочито у вези са неправилностима у вези са бројањем гласова, куповином гласова и злоупотребом јавних ресурса.
3. Да изборни програми учесника буду објављени на почетку кампање, како би било довољно времена да стручњаци дају коментаре, али и да би странке пружиле разумно образложење начина остваривања предизборних обећања и финансирања најављених активности”.⁵⁸⁸

⁵⁸⁷Најзад, постоји и доста међународних актера, присутних у Србији и „искрено” заинтересованих за ову област, спремних да подрже реформу система финансирања политичких партија или напоре у његовом праћењу, укључујући Мисију ОЕБС, Савет Европе, ЕУ, као и неколико билатералних донатора (држава) који по основу уговора (најчешће у виду донација) са Републиком Србијом, подржавају антикорупцијске пројекте (нпр. Велика Британија, Норвешка, САД).

⁵⁸⁸ „Мониторинг финансирања изборне кампање”, Транспарентност Србија, Београд, јун 2014. стр. 21, 22

4.3. Позитивни законски прописи

Полазећи од хијерархије правних аката, са становишта борбе против корупције Устав не садржи изричите али садржи ипак, норме које имају одређени антикорупцијски ефекат или стварају предуслове за борбу против корупције и остваривање других циљева. У том контексту треба поменути чињеницу да највиши правни акт садржи норме о подели власти и о поштовању начела уставности и законитости које су основ и за успешну борбу против корупције. Осим тога, Устав садржи и норме о спречавању сукоба интереса и неспојивости функција, о имунитету носилаца јавних функција и праву да се од органа власти добију захтевани подаци као и норме на основу којих су основане поједине важне антикорупцијске институције, попут Државне ревизорске институције и Заштитника грађана. Поред наведених скромних позитивних решења, актуелни Устав садржи и неке мањкавости које могу да угрозе ефикасност борбе против корупције. Тако се, на пример, у Уставу задржава широк концепт имунитета јавних функционера (нема аутоматског укидања имунитета ни када су у питању оптужбе за корупцију), сукоб интереса се дефинише на недовољно прецизан а местимично на погрешан начин. Такође, Устав не садржи опште одредбе о јавности рада државних органа, одредбе које би обезбеђивале да кључни антикорупцијски закони не буду дерогирани одредбама касније донетих прописа, одредбе које би обезбедиле равнотежу јавних прихода и расхода а нема ни одредаба које би обезбедиле да грађани врше надзор над радом органа власти и својих представника. Најзад, Устав отвара могућност да се народни посланици учине потпуно зависним од руководства политичких партија са чијих листа су изабрани у Скупштину. Ова могућност је, као што је детаљно већ излагано, у међувремену отклоњена, и мандат је враћен посланицима.

У хијерархији правних аката, након Устава следе потврђени међународни споразуми. Република Србија или њене правне претходнице ратификовале су следеће међународне конвенције које су од значаја за борбу против корупције: (Наведено према одговорима Владе Србије на Упитник Европске комисије, јануар 2011. године) „Конвенцију Уједињених Нација против корупције (Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције (Службени лист СЦГ – Међународни уговори бр.12/05)

- Конвенцију Уједињених Нација против транснационалног организованог криминала и допунске протоколе
- Кривичноправну конвенцију Савета Европе о корупцији,
- Конвенцију Савета Европе о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стеченог криминалом,
- Грађанскоправну конвенцију Савета Европе о корупцији,
- Додатни протокол уз Кривичноправну конвенцију о корупцији Савета Европе”.⁵⁸⁹

Међународне конвенције које је Србија ратификовала постале су део домаћег права. Међутим, имајући у виду начин на који су формулисане одредбе међународних антикорупцијских конвенција, не може се очекивати да оне произведу непосредно било какав ефекат на борбу против корупције у Србији, без измена прописа или праксе поступања домаћих органа власти односно без усклађености са домаћим законодавством. Наиме, у конвенцијама се од држава потписница редовно тражи да своје законе прилагоде ономе што је у конвенцији написано. Примена појединих међународних конвенција подлеже међународном мониторингу. Србија је до сада већ била предмет таквог надзора, у погледу појединих одредаба антикорупцијских конвенција Савета Европе, а који се одвија кроз евалуације Групе земаља за борбу против корупције (GRECO).

У хијерархији правних аката, након потврђених међународних споразума, следе закони. „Основни закон у овој материји (борба против корупције и финансирање партија) је, Закон о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС”, бр. 97/08 и 53/10)”.⁵⁹⁰ У кривичноправној сфери, треба, нарочито споменути неколико закона: „Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, а нарочито његове измене из 2009. године, значајан је за ефикасније откривање починилаца кривичних дела са елементом корупције. Изменама из 2009. године омогућено је да се ове мере примене и на случајеве када нема организоване криминалне групе а сумња се на корупцију у коју је укључен неко од носилаца виших јавних функција

⁵⁸⁹ Немања Ненадић, „Законодавни оквир за борбу против корупције у Србији”, Београд 2011., стр. 48-49, доступно на <http://www.nadzor.org.rs/>

⁵⁹⁰ *Ibid.*

или када се корупцијом остварује имовинска корист веће вредности”.⁵⁹¹ Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела често се помиње као једно од значајнијих средстава за борбу против организованог криминала, па и корупције. Овај пропис омогућава да се у појединим случајевима преусмери терет доказивања и да се на тај начин олакша одузимање користи стечене корупцијом. Такође, Кривични законик Републике Србије као и Закон о одговорности правних лица за кривична дела, су такође усклађени са међународним конвенцијама а у ову групу спада и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Многи други прописи такође садрже антикорупцијске одредбе или уређују оснивање и рад органа значајних за сузбијање корупције. У области јавних финансија нарочити значај имају: Закон о буџетском систему, Закон о јавним набавкама и Закон о Државној ревизорској институцији (ДРИ). Заштита „узбуњивача” (користи се такође и термин „дувач у пиштаљку”, „звиждач”, „инсајдер”, „извор информације”) јесте једно од најважнијих средстава, не само у вези са борбом против корупције, већ и на другим пољима. У Србији иако је био неопходан за борбу против корупције, дуго није постојао посебан закон који се том материјом бави, већ ју је неколико прописа уређивало парцијално. Међу њима су Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закон о Агенцији за борбу против корупције и Закон о државни службеницима. У свим овим прописима се одређени ниво заштите (не сме трпети штетне последице) односио углавном или искључиво на државне службенике и запослене у јавном сектору. Стање се и у овом погледу поправило, јер је коначно усвојен посебан Закон о заштити узбуњивача, који је на целовит начин регулисао ову материју, али са извесним празнинама унутар законског оквира.

У међувремену, Агенција је поднела званично 25. јула 2014. год, Министарству правде иницијативу за доношење новог закона о Агенцији за борбу против корупције. „Први разлог за доношење новог, квалитативно другачијег, закона је увођење јасних и строжих правила о одговорности функционера, побољшање ефикасности рада Агенције и јачање њене независности. Други разлог је усклађивање са Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционим планом за

⁵⁹¹ *Ibid.* 52-53.

спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године.”⁵⁹² Међутим, поред потребе уређења наведених питања на квалитативно бољи начин, постоје такође и други разлози који су мотивисали Агенцију на овакав корак. У позадини је тињајући сукоб са другим делимично надлежним органима у држави из ове области или сукоб надлежности са истима. Одређене трзавице су такође присутне и у односу са Министарством правде, које резултирају извесним притисцима на Агенцију по нашем мишљењу, што је све утицало на наведену акцију Агенције. „Десет обавезујућих препорука које је GRECO дао Србији испуњено је у року од 18 месеци у великој мери захваљујући ангажовању Агенције за борбу против корупције”.⁵⁹³

У овом погледу, а у вези са досадашњим искуствима, значајно је још навести последње измене Закона о финансирању политичких активности („Службени гласник РС”, бр.123/14) за које је већина аутора из ове области, сагласна у томе да су донете на брзину и без јавне расправе. Последњим изменама Закона о финансирању странака, имовинске карте политичких партија могле би да се промене јер сада све оне имају могућност да од новца који добијају за редован рад пазаре и некретнине. „Највећа странка у Србији, СНС, која је уједно и највећа „фирма” у земљи, има 450.000 чланова. Када би сваки од њих годишње дао по 10 евра, то је 4,5 милиона евра и за тај новац би могли да купе шта год хоће. Наравно да није у реду да новцем од редовног финансирања купују себи некретнине јер то значи да онда скоро свако може да се прикачи на буџет”, сматра Зоран Стојиљковић, професор ФПН”.⁵⁹⁴

Наведено начело либерализације укупне суме новца која се прикупља за потребе рада политичких субјеката, било да се ради о редовном раду или о изборној кампањи праћено је са два важна начела. Прво се односи на ограничења која се тичу лимитирања појединачних прилога, како за редован рад, тако и за изборну кампању и у том смислу контроле истих. Полазна претпоставка је да ће

⁵⁹² „Активно против корупције”, Сајт организације Партнери за демократске промене Србија у сарадњи са организацијом Правни скенер, доступно на: <http://www.partners-serbia.org/>

⁵⁹³ Татјана Бабић, Владан Јоксимовић, *Контрола финансирања политичких субјеката – Годишњи финансијски извештај за 2012.годину*, Агенција за борбу против корупције, Београд, новембар 2013,стр. 12.

⁵⁹⁴ „ШИРОКО Странке ће нашим парама куповати куће и станове”, Блиц Онлајн, 12.новембар 2014., доступно на <http://www.blic.rs/>

дифузна финансијска подршка створити интересну равнотежу у којој ће се такав тип интереса уподобити са другима и неће представљати опасност по општи интерес. Нажалост, ова се претпоставка до сада није испунила. Друго се односи на јавност података о финансирању политичких странака, изворима и потрошној страни. Било да се ради о јавном или новцу који стиже из приватних извора неизмерно је важно да постоји могућност контроле од стране надлежних институција у овом процесу. Законом је надлежност контроле наведених начела поверена Агенцији за борбу против корупције. Законским решењима сама контрола би требало да се заснива на два сегмента. Први се односи на контролу извештаја политичких субјеката, проверу њихове имовине, приходне и расходне стране пословања и везана је за активности политичких субјеката у процесу њиховог редовног рада. Његова карактеристика је да се он обавља накнадно, односно тек по пријему документације и извештаја који су обавезујући за све политичке актере. Други сегмент се односи на мониторинг активности, политичких субјеката који се обавља у процесу изборне кампање. Овај процес се обавља оног тренутка када и сам политички субјект обавља одређену активност. „Он подразумева бележење свих активности и њихову процену коштања а добија смисао оног тренутка када се подаци из мониторинга упореде са формалном документацијом која је достављена. Уочени несклад између извештаја и онога што се стварно десило у пракси јесте сигнал за детаљну контролу”.⁵⁹⁵

Веома је важно, на крају овог поглавља, истаћи значај рада организација цивилног друштва у овој области. Један од најбољих примера је и Пиштаљка – сајт против корупције. Нема подршку државе, чак се поједини баве сатиrom на тему било какве подршке: „Народна Скупштина Србије усвојила је данас Закон за помоћ развоја саобраћаја веб сајта пиштаљка.рс . Овај сајт подржан је од стране амбасада Норвешке и САД и служи за анонимно пријављивање случајева корупције.”⁵⁹⁶

⁵⁹⁵Зоран Стојиљковић, Марина Матић, Милан Мариновић, Ђорђе Вуковић, *Програм обуке за судије прекршајних судова - Примена прописа у области борбе против корупције*, Правосудна Академија и УСАИД, Београд 2012., стр. 55.

⁵⁹⁶ „Влада донела закон за помоћ сајту пиштаљка. рс”, Њуз.нет, 1.август 2010., доступно на <http://www.njuz.net/>

5. ПРЕТПОСТАВЉЕНА ЗАКОНСКА НАЧЕЛА

Као што је претходно наведено, у овом раду нису посебно разматрани закони из ове области који су ступили на снагу пре 2003. године, јер они нису били у складу са упоредним законодавством. Поуздано се може тврдити да је, за развој демократије, изузетно значајно то што је Закон о финансирању политичких странака (2003. год.), за разлику од претходних прописа (1991., 1992. и 1997. године) настојао да целовито регулише ову важну и пре свега политички осетљиву проблематику. Принцип транспарентности формулисан Законом (иако није увек доследно конкретизован), допринео је да се подигне ниво очекивања (аспирација) демократске јавности, која је тада први пут, добила законско право да буде информисана о финансијском пословању партија. То је, био један од разлога да политички новац постане предмет интересовања и критичких оцена од стране јавности, у мери у којој то није био случај пре јунских председничких избора 2004. године. Закон о финансирању политичких странака (2003.), поред одредаба којим је објективно, сузио простор партија и њихових лидера за коруптивно деловање и понашање (укидањем анонимних донација, ригорозним санкционисањем прекршаја), увео је још једну далекосежну промену у односу на претходне прописе. Реч је о обавези партија да својим статутом одреде начин контроле свог финансијског пословања и прокламовању права чланова партија да буду упознати са њиховим финансијским пословањем. На тај начин, законодавац је угрозио важно право партијског руководства, посебно партијског вође, да арбитранно, без учешћа партијске јавности одлучује о важним финансијским питањима. Интенција законодавца да у расправу о витално важним финансијским питањима партија укључи и, до јуче потпуно маргинализовано чланство, могла је да има (а није) крупне импликације на унутрашњу демократију у партијама и да допринесе смањивању моћи неприкосновених и непромењивих партијских лидера. У том сегменту, партије Србије немају премца у партијама других посткомунистичких земаља Централне и Југоисточне Европе а тиме су се уједно доказале као неприкосновеножариштеполитичке корупције.

Неке од слабости претходног а и важећег закона су, пре свега, да они не уважавају специфичности статуса група грађана, које су легитимни предлагачи

кандидата на изборима.⁵⁹⁷ Међутим, будући да су кројена према партијама, решења у ранијем а донекле и у важећем закону озбиљно нарушавају ту равноправност, зато што једна правила важе за групе грађана, а друга за политичке странке. Посебно је то очигледно када је реч о неким санкцијама којима нису биле подложне групе грађана као *ad hoc* удружења у претходном закону. Због тога актуелни закон треба променити и допунити, да би те групе, као учесници у изборном а тиме и у политичком процесу, биле и у сфери одговорности а не само права, равноправне са политичким партијама.

Истовремено, оба закона не прописују обавезу предлагачима кандидата да све трошкове кампање подмире до тренутка подношења извештаја. Овај пропуст, уз неодговарајуће тумачење може имати за последицу, потпуни колапс целог антикорупционог законодавног оквира у Србији односно немогућност обављања контроле извештаја о прикупљеним и утрошеним средствима и крајњу нетранспарентност извора финансирања кампање. У ширем контексту, ову оцену потврђује искуство Централне и Источне Европе за које Мартин Валецки каже да је теоријски добро усмерено, али да сами извештаји не обухватају све аспекте партијског финансирања, што може само охрабрити партије да користе новац за који не постоји обавеза обелодањивања. Имајући то у виду, било би значајно прописати да се сва потраживања, по основу расхода у току изборне кампање, морају измирити до момента подношења извештаја. Овде акценат поново треба ставити на затварање финансијске конструкције до подношења извештаја.⁵⁹⁸

Директно јавно финансирање се врши на месечном нивоу, као подршка „редовном раду” странкама које имају политичке представнике у парламенту.

⁵⁹⁷Омогућавање „групама грађана” (први пут у Закону од 2003. год), да предлажу изборне листе резултат је тежње да политичке партије не узурпирају ту функцију и да тиме битно наруше активно и пасивно право грађана. Поред овог, у великој мери оправданог, страха од „свемоћи партија”(партиократије), на признавање „групама грађана” права да учествују у изборном процесу утицали су и међународни документи чији је потписник била тада СЦГ, а који захтевају да грађанин, а не само партије, буде субјект свих фаза изборног поступка. Разлози равноправности, међутим, налажу да партије и „групе грађана” буду једнаки у правима и обавезама, када је реч о финансирању кампање.

⁵⁹⁸Уколико би постојала одредба према којој би исплата накнаде из буџета била условљена претходном контролом законитости финансирања, предлагач победника би морао да „затвори финансијску конструкцију” пре подношења извештаја и не би смео да урачуна у прикупљена средства новац који тек треба да добије из буџета. Тиме би у потпуности било остварено начело транспарентности финансирања изборне кампање, а надлежни органи би били у стању да изврше брзу проверу исправности навода у извештају. Због тога сматрамо да би предлагачу победника на изборима, средства из буџета требало доделити тек након извршене контроле његовог извештаја о приходима и расходима.

Примењени критеријум за доделу је атипичан због тога што се првих пет процената освојених гласова множи са квотом од 1.5, а остали са квотом 1 (праг за освајање посланичких мандата је 5% за националне странке). „Нови систем за текуће јавно финансирање ће ступити на снагу након избора 2012. године (видети Члан 47 новог Закона). Илустрације ради, да је овај систем био примењен након парламентарних избора из 2008. године, расподела би изгледала као у Табели 11.

599

Табела 11. Расподела по субјетима за 2008. годину

Политички субјект	Гласова	Освојених места	Квота	Удео
За европску Србију - Борис Тадић	38,42%	102	40,92	37,36%
Српска радикална странка - Др. Војислав Шешељ	29,46%	75	31,96	29,18%
Демократска странка Србије - Нова Србија - Војислав Коштуница	11,62%	30	14,12	12,89%
Социјалистичка партија Србије (СПС) - Партија уједињених пензионера Србије (ПУПС) - Јединствена Србија (ЈС)	7,58%	20	10,08	9,20%
Либерално демократска партија - Чедомир Јовановић	5,24%	13	7,74	7,07%
Мађарска коалиција - Иштван Пастор	1,81%	4	2,715	2,48%
Бошњачка листа за европски Санџак - др. Сулејман Угњанин	0,92%	2	1,38	1,26%
Коалиција Албанаца Прешевске долине	0,41%	1	0,615	0,56%

Поређење између колоне са процентом гласова и удела средстава јавног финансирања показује да је систем (бар хипотетички примењено на ситуацију након избора из 2008. године) прилично пропорционалан. До одређене мере функционише на штету највећих политичких субјеката, пошто су главни корисници они који пребаце праг од пет процената те стога у потпуности користе квоту од 1.5. Политички субјекти у Србији који учествују на изборима такође имају на располагању јавну помоћ у политичким кампањама. Занимљиво је поређење ове помоћи у Србији са другим земљама, а величина помоћи се може процењивати или у апсолутним или релативним износима. Што се тиче првог, GRECO процењује да се током једне изборне године око 12 милиона евра стави на

⁵⁹⁹USAID, *Zakon o finansiranju političkih aktivnosti– Zakonske odredbe i preporuke sprovođenja*, IFES, Washington D.C. 2011., str. 4.

располагање политичким странкама у Србији. „Да бисмо направили смислено поређење са другим земљама, морамо свакако узети два чиниоца у обзир. Први је број становника, јер што је држава већа, насељенија, више средстава је потребно. Други чинилац представља различита куповна моћ у различитим земљама. Најбољи начин да се узме овај други чинилац у обзир би био да се направи индекс типичних издатака које имају политичке странке, али такав индекс тренутно не постоји. Стога је као замена узета просечна плата.”⁶⁰⁰

У складу са бројем становника и финансијским показатељима, пре свега БДП по глави становника финансирања која су обезбеђена у Србији су нижа него у Чешкој и на Кипру а иста су као у Шведској. Међутим, оно што забрињава је да су виша него у БЈР Македонији и Словачкој, а готово три пута већа у односу на Словенију, Пољску, Португалију, Јерменију, Азербејџан и Уједињено Краљевство. Ово су очигледни показатељи да се ради о појави „префинансирања” од стране државе политичких партија у Србији, која појава је још израженија последњим изменама Закона о финансирању политичких активности (Сл. гласник РС, бр. 123/14). Потребно је и истакнути да је индиректно јавно финансирање доступно политичким странкама и кандидатима у Србији и кроз бесплатно оглашавање путем средстава јавног информисања (Закон о радиодифузији, Члан 78.6).

5.1. Баланс између јавних и приватних извора финансирања

Пре свега, сматрам да баланс између ова два извора финансирања мора да буде разуман. „Држава и њени грађани имају право да подржавају политичке партије и држава треба да им обезбеди подршку” (Препорука Савета Европе, 2003.). Приликом увођења јавног концепта, почетна идеја је била као што смо већ наводили: „да помогне малим партијама које се суочавају са економским потешкоћама”(СЕ, 1989.). У западној Европи је овај концепт почео да се прихвата почетком 60-тих година XX века (изузетак у примени Велика Британија у којој Закон о корупцији, из 1883. године, ограничава изборне трошкове кандидата). Први пропис, који ограничава директно јавно субвенционирање донет је у Немачкој, (1967. године) у којој је, као првој од европских земаља, концепт јавног

⁶⁰⁰*Ibid.*, 4-5

финансирања почео да се примењује од 1954. године.

Обим финансирања из јавних извора према Насмахеру је следећи: 2-3% Велика Британија и САД; 4% Италија; 6% Канада; 12% Аустралија; 16% Холандија; 43% Шпанија; 47% Јапан; 54% Немачка; 56% Француска, Израел; 65% Шведска и 68% Аустрија. Што се тиче Србије, „Приметно је да нема више прихода од промотивних активности политичке странке, као што је то било у претходном закону о финансирању политичких партија (2003. године)”.⁶⁰¹ У погледу наведеног баланса, корисно је анализирати стање у земљама региона. „Партије су толико себи узеле сада у Србији, а бојим се да ће то бити и у Црној Гори, толико пара из државе, да су постале праве државне институције потпуно незаинтересоване за чланство. Јер ако добијете све, и за текући рад и за изборе, од државе, шта ће вам онда чланови, донатор, људи који су чврсто везани за вас и помажу вас? навео је Гоати”.⁶⁰² У Србији, партијама се годишње даје за редован рад око седам милиона евра а за изборе када се одржавају још око пет милиона евра. Законом о финансирању политичких активности из 2011. године, је удвостручено буџетско издвајање за политичке странке. Процент издвајања за парламентарне странке из буџета остао је исти као и раније – 0,15%, али се од тада рачуна у односу на расходе, а не на приходе. Пракса је била да се предложеним ребалансима буџета увећавају расходи, што је значило и да ће политичари добијати више новца. „Практично, што су већи расходи државе, према актуелном Закону о финансирању странака, и странке добијају више средстава. Уплате које се странкама исплаћују сваког месеца, до 10. у месецу, сервисира Министарство финансија, а исплаћује Трезор”.⁶⁰³ Наведеним изменама из 2014. године поново је враћено стање како је било у старом закону.

Расподела средстава из јавних извора је, по ранијем Закону, била заснована на принципу да се средства за редовне страначке активности деле свим парламентарним странкама, тако што се 30% подели свима у једнаким износима, а преосталих 70% се дели сразмерно броју освојених посланичких места. То је

⁶⁰¹ Александра Дреџун, „Финансирање политичких партија – компаративна решења и позитивни прописи у Србији”, ФЕФА, Београд, 09. новембар 2007.

⁶⁰² Vladimir Goati, „Zaduživanjem kod države partije bi dobile više nego što im treba”, *Cafe Del Montenegro*, 1. septembar. 2013. str.1, <http://www.cdm.me/>

⁶⁰³ Гордана Булатовић, „ПУНЕ КАСЕ Што нам је теже, странкама све боље” *Блиц Онлајн*, 21. октобар. 2014. стр. 3, доступно на <http://www.blic.rs/>

посебно одговарало политичким странкама са једним или два посланика, који онда практично вреде и десетак хиљада евра месечно. Уколико су странке на изборима добиле мандате у коалицији, новац се одваја за коалицију, која затим дели новац према свом споразуму. У новом Закону о финансирању, све је исто сем процената који су сада 20% односно 80%. Колики је раст трошкова за партије, а тиме и појава „префинансирања” од стране државе, показују подаци о издвајањима из буџета по годинама.

„Идвајања из буџета по годинама:

2011. године 856,78 милиона дин.

2012. године 926,97 милиона дин.

2013. године 1.067 милијарду дин.

2014. године 1.940 милијарду дин”.⁶⁰⁴

Приходи и расходи политичких субјеката, показују „ко је ко“ на финансијској мапи у Србији а приказани су за парламентарне и председничке изборе 2012. године, према подацима Агенције за борбу против корупције. Ови подаци узети су ради упоређивања, јер су те године последњи пут упоредо одржане ове две врсте избора, што је значајна околност у области финансирања политичких партија. Укупни приходи и расходи односе се на приходе и расходе за редован рад, као и на приходе и расходе за изборну кампању. Политички субјекти су исказали укупне приходе у износу од 3.661.687.987,88 динара (нешто мање од 31,8 милиона евра по курсу од 115 динара за евро) и укупне расходе у износу од 4.654.401.545,82 динара (више од 40,5 милиона евра). Посматрано у целини, политички субјекти су исказали веће расходе од прихода за 992.713.557,94 динара (нешто више од 8,6 милиона евра). Политички субјекти су осим прихода располагали и средствима од добијених кредита код пословних банака, тако да разлика између прихода и расхода, у случајевима када су расходи већи од прихода, упућује на дуговања политичких субјеката по основу промета роба и услуга, односно на коришћење кредита. „Према подацима који су били доступни Агенцији за борбу против корупције, кредите за изборну кампању добило је пет политичких субјеката, док је Социјалистичка партија Србије (СПС) располагала средствима по основу краткорочних пласмана тј. дозвољеног минуса у износу од

⁶⁰⁴ *Ibid.*3-4.

1.997.444,40 динара.”⁶⁰⁵ У овом делу рада, приказано је одакле долази новац, преко приходне стране буџета политичких субјеката. Политички субјекти су били у обавези да искажу у ГФИ за 2012. годину висину и структуру својих прихода (Табела 12.)⁶⁰⁶.

Табела 12. Висина и структура прихода политичких субјеката

Врста прихода	Износ прихода
Новчана средства из јавних извора	2.843.647.455,77
Услуге у добра	0,00
Прилози физичких лица	440.019.574,84
Прилози правних лица и међународних политичких удружења	219.142.688,84
Приход од чланарине – наплаћена	103.248.753,97
Приход од умовине	26.975.876,47
Други приходи непоменути	28.653.638,29

Огроман део прихода, готово четири петине (77,7%) чине јавни извори што иде у прилог оцени о Србији као плурипартијској држави. То је ситуацији у којој парламентарне странке саме одлучују и себи додељују финансијске бенефите. Управо наведено, потврђује наш став о „префинансираности” партија од стране државе у Србији.⁶⁰⁷

5.2. Правични критеријуми расподеле средстава из јавних извора финансирања

Модели за правичну расподелу средстава из јавних извора су: мале суме и мање регулативе или одређена сума зависна од успеха на изборима. Малe суме из буџета и мање регулативе о финансирању (Велика Британија, Комонвелт, САД), а

⁶⁰⁵ Татјана Бабић, Владан Јоксимовић, *Контрола финансирања политичких субјеката – Годишњи финансијски извештај за 2012.годину*, Агенција за борбу против корупције, Београд новембар 2013, стр.18.

⁶⁰⁶ *Ibid.* 19-20.

⁶⁰⁷ Ипак, остаје отворено питање шта и колико добијају грађани, за нешто мање од 25 милиона евра колико их политички актери коштају у изборној години. Овде се отварају теоријска питања о неопходном броју изборних циклуса, ради успостављања стабилне демократије, о чему смо у раду већ давали одређене анализе, те се нећемо понављати у одговору на наведено питање. Ипак релевантан извор прихода, са нешто мање од петине укупних прихода односно сумом од око 5,7 милиона евра, представљају прилози физичких (12%) и правних лица (6%). Тек (2,8%) или мање од милион евра странке и други политички субјекти прикупе од чланарина, иако је према проценама аналитичара, чак 10 до 13% пунолетних грађана Србије, у чланству неке од политичких странака. То само потврђује „слабу укореееност” наших партија у народу, јер је очигледно да ни чланови нису лојални странци, чим не плаћају чланарину.

одређена сума из буџета везана за успех на изборима је критеријум који је присутан у Европи као континентални модел и то чешће уз пропорционалне изборне системе. У том смислу, за партију је потребно у Аустрији пет места у парламенту, у Белгији да партија буде заступљена у оба дома парламента, у Холандији представник у парламенту и бар 1000 чланова који плаћају симболичну своту у ЕУР, освојен одређен број гласова (Словенија: 1%; Македонија, Русија: 3%), Француска: ако је добила донације 10.000 чланова или из 30 департмана од мин 4 ЕУР и најмање 50% жена на листама; ако не финансирање се умањује за проценат неиспуњења обавезе, Данска: најмање 1.000 гласова на изборима, Немачка: 0,5 евра на 1 евро прикупљен од прилога.

У Србији, према актуелном Закону, средства из јавних извора, која се обезбеђују за финансирање редовног рада политичких субјеката чији су кандидати изабрани за народне посланике, односно одборнике одређују се на нивоу од 0,15% пореских прихода буџета РС, пореских прихода буџета аутономне покрајине, одосно пореских прихода буџета јединица локалне самоуправе. За финансирање избора односно покриће трошкова изборне кампање, формулација је иста, само је проценат 0,07%. Ова средства за изборе се деле, 20% у једнаким износима странкама које имају посланике у парламенту а 80% сразмерно броју освојених посланичких/одборничких мандата. Поред новчаних све су важнија и индиректна давања и приступ медијима од стране партија. Поред директне новчане помоћи, веома су значајне и различите форме индиректне помоћи и неновчаних државних дотација политичким странкама, као што смо истакли. С тим у вези, у упоредним законодавствима, партије се најчешће ослобађају трошкова комуникације и изборне кореспонденције, или су ти трошкови, као и трошкови закупа простора, предмет значајних попушта или, као и новчане донације основ пореских олакшица. Странке се под повољним условима могу и кредитно задуживати. Држава плаћа и стручни апарат који опслужује страначке парламентарне групе. Нешто од наведених форми, присутно је и у законодавству Србије.⁶⁰⁸ Када су забрану плаћеног оглашавања, увеле земље стабилне

⁶⁰⁸Најзначајнија форма индиректних државних давања, несумњиво су бесплатни термини које на медијима који чине јавни сервис (али и у другим медијима), на основу државне регулативе добијају политичке странке и изборни кандидати. Држава, наиме, прихватањем принципа и правила праведне расподеле медијског простора, поред бесплатних термина, бар индиректно, заједно са странкама и медијским кућама, уређује и обим и форму „коректне” употребе плаћених

демократије, које представљају неупоредиво богатија друштва, тим пре мишљења смо то је обавеза пост-комунистичких земаља обзиром да су трошкови изборне кампање жариште политичке корупције, коју треба елиминисати баш ту на пољу плаћеног политичког маркетинга. Његови заговорници, пак, сматрају да се негативни ефекти могу лимитирати ограничавањем трајања и успостављањем равноправних услова за изнајмљивање плаћених термина. Предност носилаца власти над њиховим изазивачима неке земље покушавају да анулирају забраном издавања владиних саопштења, за време трајања изборне кампање (Белгија), или правом опозиције на одговор влади ако њени чланови злоупотребљавају државну функцију у корист изборног политичког маркетинга (Матић, 2007:92). Различите јавне агенције и медијски савети при том анализирају поштовање правила и сигнализирају случајеве некоректне „прљаве” кампање или пак изнајмљивања медијског простора политичким и изборним актерима под различитим, неједнаким условима.

У погледу правичних критеријума расподеле средстава из јавних извора финансирања, приметили смо недостатак код Уредбе о објављивању финансијских података о кандидатима у актуелном Закону. Један од потенцијалних недостатака је одсуство регулативе у вези са финансирањем појединачних кандидата током избора. Тако, на пример, није ограничено колико новца може бити донирано појединачном кандидату, а трошкови појединачних кандидата не подлежу трансакцијама које морају бити приказане Агенцији за борбу против корупције.⁶⁰⁹ Везано за пропусте и запажања у погледу правичне расподеле, новина је у актуелном закону, званично установљавање одговорности за надгледање политичких странака и финансирање кампање на независну институцију: Агенцију за борбу против корупције која има изразито нестраначки карактер (састав). Агенција има овлашћење да тражи информације од политичких

термина и комерцијалне политичке пропаганде. У Србији то ради преко РРА. Неспорна је чињеница, да комерцијално политичко оглашавање (рекламирање), експоненцијално увећава изборне трошкове, што смо већ више пута исицали и критиковали, као и да политички спотови и закупљени термини још увек превасходно на ТВ, имају и додатну лошу страну а то је да претерано персонализују кампању и политику уопште. Ово су основи аргументације, противника плаћеног политичког оглашавања у које и ми спадамо.

⁶⁰⁹Пропорционални изборни систем који се примењује у Србији на већину избора (изузимајући нпр. председничке изборе) ће вероватно смањити ниво изборне кампање, што не искључује могућност да буде искоришћен за финансијске трансакције које воде до заобилажења и избегавања захтевних и тражених извештаја и новчаног лимита.

субјеката, и да, на захтев, има приступ вођењу њихових евиденција (сваки политички субјект мора да одреди овлашћено лице са којим Агенција може директно да сарађује) а може захтевати додатно податке од „правних и физичких лица која финансирају политичке субјекте, односно која су у њихово име и за њихов рачун обавила одређену услугу”. Агенцији је допуштено и да ангажује релевантне експерте и институције и за то су јој недвосмислено обезбеђена средства посебно за проверу примљених извештаја о кампањи. (Члан 33). За парламентарне изборе Агенција треба да добије износ од 1% од средстава издвојених за јавно финансирање. Оно што сматрамо да би требало допунити у погледу надлежности Агенције, је као што смо већ навели, њена обавеза и одговорност правичне расподеле средстава из јавних извора финансирања политичким субјектима.

Као закључак, сматрам да очекивања шта се може постићи у блиској будућности не смеју да буду превелика, али мора доћи до неких видљивих побољшања у систему, као што је пре свега, ефикасно санкционисање политичких субјеката који одбијају да сарађују. С обзиром да до сада у Србији никада није изречена ниједна казна, критеријуми су у овом погледу заиста ниски. Успех у имплементацији закона ће зависити од заједничких напора политичких учесника у Србији потпомогнутих од стране укључених међународних чинилаца.

5.3. Тачно опредељени начини стицања средстава из приватних извора финансирања

У погледу, тачно опредељених начина стицања средстава из приватних извора финансирања, потребно је претходно формулисати, јасна правила о прикупљању средстава из приватних извора односно који су то извори. У већини упоредних законодавстава ти извори су: чланарине, прилог, наследство, легат, приход од имовине, задуживање код банака и других финансијских организација и приход од промотивних активности.⁶¹⁰ Финансирање партија путем чланарина је доминантно у Швајцарској и Холандији; у Белгији је мање од 10%, а код неких

⁶¹⁰ Чланарине имају следеће карактеристике: најдемократскије и најмање проблематично финансирање; не запоставља рад са члановима као и већи утицај чланства на страначку политику, мањи утицај моћника; привлачење следбеника идејама партије; дуговечност и стабилност партије али и честе „партијске таксе” које представљају у основи спорни извор прикривеног јавног финансирања.

партија мање од 1%; у Шпанија су 90% јавни извори и у Великој Британији код Лабуриста мање од 25% чине приходи од чланарине. У Србији је, законом чланарина неограничен извор финансирања по износу а висину одређују саме странке статутом.

Прилози су највећи извор приватних прихода партија, управо зато јер су флексибилни и не зависе од програма. Прилоге партије на Западу нарочито, често стичу продајом утицаја као што су вечере са истакнутим члановима странке који су најчешће тада истовремено и најистакнутији државни функционери, сусрети, разне „аукције” итд. Они изазивају највише бојазни код политичких теоретичара па су скоро увек изложени увођењу различитих лимита.⁶¹¹

Стојиљковић истиче да је теоријска и емпиријска анализа политичких феномена као што је партијски буџет, његова приходна и расходна страна, далеко испод њиховог практичног значаја. Неминовно, поставља се питање: Због чега су многи истраживачи свесно избегавали област финансирања политичких странака и да ли је овај феномен довољно разуђен да пружи могућност истраживања? То је тако, по мом мишљењу, јер је једна од главних одлика политичких странака тајност и због тога што је површно интересовање за тему указивало на бројне злоупотребе које су даље условљавале неизбежну повезаност политичких странака са организованим криминалом и другим облицима злоупотребе моћи који имају свој широк спектар. Ове злоупотребе ће бити умањене када у Србији буде стварно а не само декларативно државно уређење засновано на демократским основама, владавини права, одвојеним трима функцијама државе и посебно стварно независном судству. Тада ће бити могућа претежна контрола свих финансијских активности (финансијског пословања) политичких странака и финансијских активности уопште у земљи. У том случају, откривање веза

⁶¹¹Тако на пример: у Великој Британији, прилог могу дати само лица уписана у бирачки списак, у Немачкој је забрањено примање прилога од политичких фондација, парламентарних група, непрофитних организација и добротворних удружења, у Канади, прилози су лимитирани на мах 1.000 \$ за правна лица, у Француској не сме директно партији да се да прилог, већ преко Л асоцијацион де финанцмент елецторале (мах: 4.600 евра годишње). У погледу Србије, према важећем Закону, мах прилог за физичко лице је до 20 просечних зарада а за правно лице мах до 200 просечних зарада. Укинута су сви други лимити, као и одредба за ванпарламентарне странке, да 5% укупних средстава која се дају из јавних извора припадне њима.

странака и организованог криминалитета неће представљати опасност за истраживача, већ за оне који делују противзаконито.⁶¹²

Финансијски извештаји о кампањи су значајни са становишта тачно одређених начина стицања средстава из приватних извора финансирања, јер у њима они морају да буду евидентирани. У новом закону, рок за подношење ових извештаја је 30 дана од дана проглашења коначних изборних резултата. То је више у складу са међународном праксом јер пружа довољно времена за њихову припрему, а истовремено у јавности још увек влада довољно интересовање за протекле изборе и важне информације о њима. Извештаји морају да садрже податке „о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава из јавних и приватних извора”. Покривају период од дана расписивања (сазивања) избора до дана објаве коначних резултата.⁶¹³

Потребно је имати у виду да се чланарине дефинишу одвојено од прилога, те се ограничења за прилоге не примењују за чланарине. „То значи да кроз омогућавање веома високих уплата на основу чланарине, политички субјекти практично могу да заобиђу ограничења прилога. С тим у вези, коначна верзија новог закона нажалост није узела у обзир препоруке ОЕБС-а и Канцеларије за демократске институције и људска права као и Венецијанске комисије да се чланарине укључе у финансирања која су подложна ограничењима.”⁶¹⁴ У погледу тачно одређених начина стицања финансијских средстава из приватних извор, нови закон садржи неколико ограничења у вези са начинима финансирања

⁶¹²На пословима финансирања политичких странака могу бити ангажована било која физичка лица, без обзира на чланство у странци или руководству, без обзира на својство одговорног лица у правном лицу, као запосленог у политичкој странци или правном лицу – предузећу чији је оснивач политичка странка директно или индиректно. Докле се простире поље финансирања политичких странака, где се завршавају било легалне било нелегалне активности на финансирању политичких странака и где се рађа користољубље као вид појединачног имовинског криминалитета, страначких вођстава и финансијера, отворено је питање.

⁶¹³Како важећи закон пружа мало појединости о годишњим извештајима, произилази да је на Агенцији за борбу против корупције је да обезбеди детаљније прописе. Извештаје о финансирању кампања објављује Агенција али није прописано у ком року, па би требало да то буде што пре и није потребно чекати при томе званичну ревизију Агенције. Подаци треба да буду објављени онакви какви су достављени, у складу са упутством (принципом) за годишње извештаје. То пружа широј јавности могућност да помогне Агенцији да пажљиво преиспита тачност достављених података. Тако је било поступљено поводом првих парламентарних и председничких избора које је пратила Агенција, јер су извештаји странака најпре објављивани у скенираној форми, онако како су добијани а тек после више месеци су објављени и званични извештаји Агенције. Агенција је такође, накнадно за изборе 2014.год., садржински допунила форму свога обрасца за пријаву.

⁶¹⁴USAID, *Zakon o finansiranju političkih aktivnosti– Zakonske odredbe i preporuke sprovođenja*, IFES, Washington D.C. 2011, str.3.

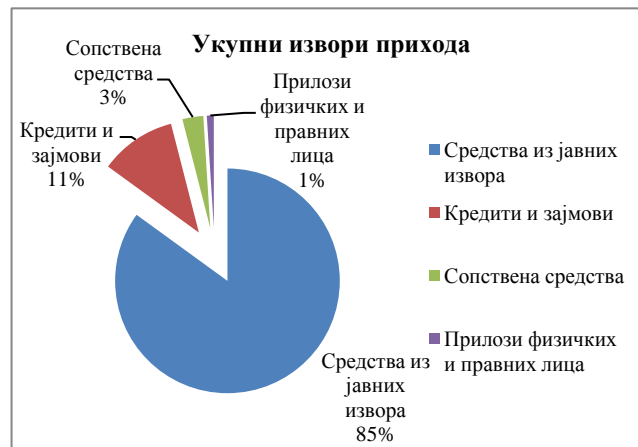
политичких странака и изборних кампања. „У погледу финансирања из приватних извора, и даље постоје индиције да странке у Србији зависе претежно од јавних извора, а подршка појединаца и правних лица је по својој прилици велика нарочито током изборних кампања”.⁶¹⁵ Странке морају детаљно водити евиденцију о финансијама укључујући све приходе и расходе (књиговодство), што ће бити предмет контроле надлежних независних државних органа. У складу са новим законом, мора се водити посебна евиденција о свим донацијама, поклонима и пруженим услугама без накнаде. Годишњи финансијски извештај (ГФИ), као што је наведено, политичке странке су дужне да поднесу Агенцији уз прецизно навођење законом и пратећим подзаконским актима, оних података који треба да буду приказани у овим извештајима. Ови извештаји, у складу са актуелним законом, морају да садрже процену овлашћеног (акредитованог) ревизора. Након достављања, политички субјекат мора објавити податке на својој интернет страници у року од осам дана и послати их у Службени гласник Републике Србије на објављивање. Обзиром да је очекивано да ће финансијске активности бити најинтензивније за време изборних кампања, тај период је новим законом, покривен посебним извештајима.

5.4. Начело ограничења потрошње политичких партија нарочито у изборној кампањи

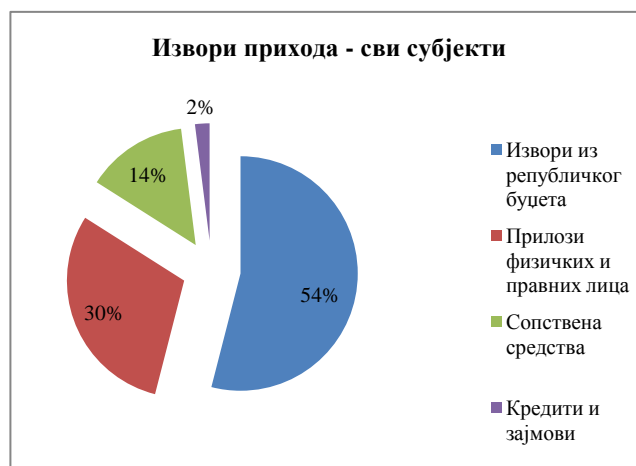
Пре свега, циљ наведеног начела су слободни и фер избори што представља срж демократије. То је и став Савета Европе изражен кроз истоимену препоруку (Члан 9.). У погледу спровођења наведеног начела, у упоредној пракси широко је прихваћено средство, шрпшосовања дозвољених лимита. Они су различити од државе до државе. У Фанцуској они се одређују према броју бирача у изборној јединици, у Белгији по партији и кандидату у Русији 100.000 минималних пата (ако не освоје бар 2% гласова враћају све и буџету и донаторима), у Чешкој партије враћаку прилоге ако не освоје 3% гласова, у САД лимити су уведени након афере Вотергејт али их 1976. године укинуо Врховни суд, а у Италији до одређеног лимита мора да се потроши на промовисање учешћа жена у политици.

⁶¹⁵ *Ibid.*

Укупни извори прихода приказани су Сликаом 3., а извори прихода за све субјекте приказани су Сликаом 4.



Слика 3. Укупни извори прихода



Слика 4. Извори прихода за све субјекте

Код пост-комунистичких земаља, уочљиво је да оне следе наведене трендове регулаторних модела финансирања избора, који су развијени у

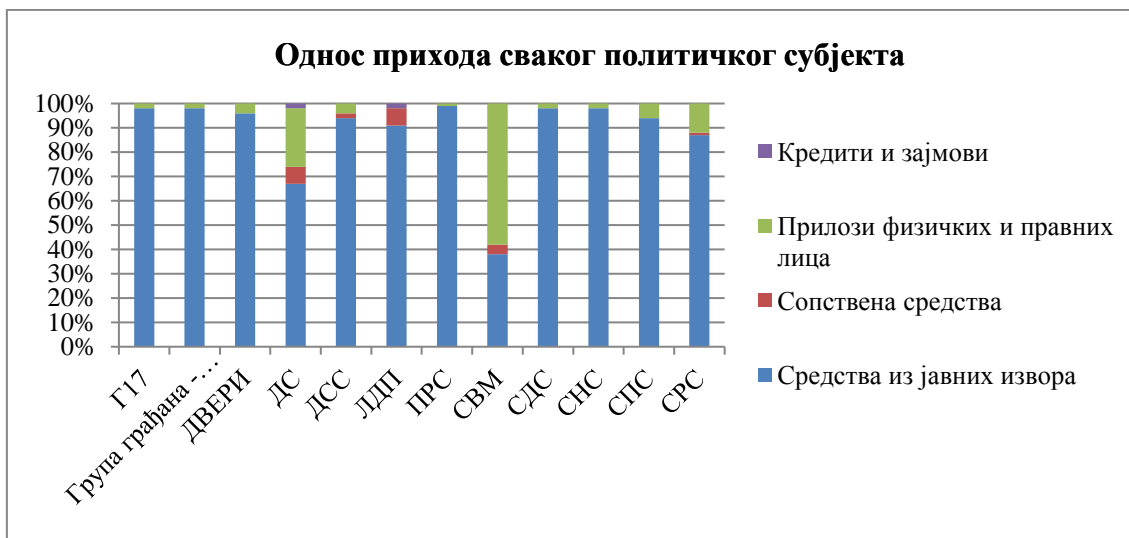
демократским западним земљама.⁶¹⁶ Јединствен пример високог нивоа транспарентности представља Русија, где се партије законски обавезују да у средствима јавног информисања објављују све податке о прилозима који су изнад прописаног нивоа, као и да се о утрошеним средствима за кампању подносе исцрпни, јавности доступни извештаји који подлежу вишеструкој ревизији. У супротном, у Русији су предвиђене веома ригорозне казне које могу довести чак и до забране рада политичкој странци (Јовановић:464-465).

Комбинација метода *ex ante* надзора и *ex post* контроле финансирања изборних активности, од стране независног тела као што је Агенција за борбу против корупције, може имати позитиван утицај на понашање учесника у изборној утакмици и њихову спремност да се понашају у складу са постављеним правилима, када се ради о новим демократским политичким системима. „Да би анализа била што прецизнија, неправилности уочене у електронској бази података Агенције биле су упоређене са оригиналним обрасцима извештаја о трошковима изборне кампање које су доставили политички субјекти а који су такође доступни на интернет страници Агенције у виду скенираних докумената.⁶¹⁷“

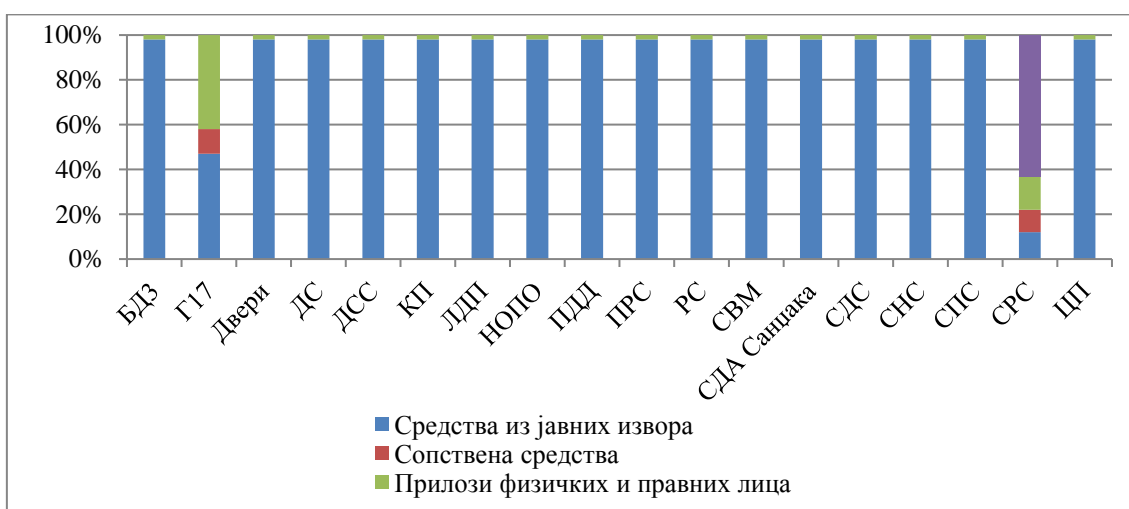
Сликама 5.а) и 5.б) приказани су односи прихода сваког од политичких субјеката.

⁶¹⁶ У својој изузетно актуелној, компаративној студији изборних система једанаест посткомунистичких држава наводи (М.Јовановић), у шест земаља: Пољској, Бугарској, Естонији, Русији, Словенији и Македонији, изричито је лимитиран износ средстава који појединци и организације могу уплаћивати за изборне кампање партијама или независним кандидатима а у седам земаља: Пољској, Словачкој, Мађарској, Бугарској, Русији, Словенији и Македонији, законом је утврђено колико странке могу потрошити максимално новца у изборној кампањи. Ова сума одређује се, директним стимулисањем укупне суме у националној валути по бирачу или кумулативно.

⁶¹⁷ Маријана Трифуновић – Стефановић, „Улога новца у изборним активностима”, Студија случаја: Парламентарни и председнички избори у Републици Србији 2012. године, магистарски рад на Универзитету у Београду, стр. 3-4.



Слика 5.а) Однос прихода политичких субјеката, по средствима, кредитима, зајмовима и прилозима



Слика 5.б) Однос прихода политичких субјеката, по средствима и прилозима физичких и правних лица

Наведеном анализом долази се до неколико закључака. Први закључак је да је у Републици Србији је од почетка примене Закона о финансирању политичких активности постигнут значајан напредак, у постављању високих стандарда транспарентности финансирања изборних активности. Други закључак је потврдио већ добро познату чињеницу, да се политичке странке у Републици Србији у вођењу изборне кампање доминантно ослањају на финансирање из јавних извора а највећи део обезбеђених средстава троше на медијске и

маркетиншке активности. Целокупна изборна кампања у Републици Србији (2012. године) коштала је између 1 и 2 милијарде динара, тј. између 10 и 20 милиона евра. Око милијарду динара се потроши на председничке, а нешто мање од две милијарде на парламентарне изборе. У погледу износа за парламентарне изборе (2014. године) они су износили нешто више од две милијарде динара, али треба узети у обзир и разлику у курсу, тако да нису значајно премашили трошкове претходне кампање. Показало се да водеће политичке странке (у овом случају ДС и СНС) троше између 2,5 и 4 милиона евра по кампањи (председнички и парламентарни избори у 2012. године и парламентарни 2014. године). Такође, 85% трошкова председничке кампање (2012. године) финансирано је из средстава јавних извора. Присутан је и изразито низак удео приказаних донација у буџетима кампања (1% председнички и 14% парламентарни 2012. године) што поуздано указује на то, да постоје други „сиви канали” за улазак новца у кампању. Просечна цена једног гласа (трошкови кампање по једном освојеном гласу) креће се око 300 до 500 динара (председнички и парламентарни избори). За парламентарне изборе 2014. године цена је била нешто изнад 500 динара. Подаци су приказани Табели 13.⁶¹⁸“

У погледу анализе избора 2014.год. статистичком обрадом јавно доступних података о трошковима изборне кампање на парламентарним изборима у Републици Србији 2014. године, идентификовани трошкови изборне кампање вишеструко надмашују суму која је дељена из буџета пре избора (око 8,9 милиона динара по листи из републичког буџета) и на коју су учесници на изборима са сигурношћу могли рачунати, као и суму коју су учесници на изборима имали на располагању из познатих приватних извора (објављене веће донације на сајтовима).⁶¹⁹

⁶¹⁸*Ibid.*, 8-9

⁶¹⁹Зато се и након ових избора, поновила пракса да су рачуни били подмирили из буџетских дотација на које учесници нису могли рачунати пре избора, и за које нису имали покриће у време настанка трошкова, као и из кредита али и да је плаћање било одложено. Акредитоване организације које се баве тематиком изборних кампања у Србији, упозоравале су на то да се, када је реч о трошењу партија у кампањи, оне из 2012 и 2014.год. готово не разликују.

Табела 13. Трошкови кампање у односу на гласове

Субјекат	Укупни трошкови кампање	Број гласова које је добила изборна листа	Коштање једног гласа
Г17	47421676,10	257054	184,48
Група грађана Муамер Зукорлић	40583000,41	54492	744,75
ДВЕРИ	39970370,01	108303	369,06
ДС	416077333,23	989454	420,51
ДСС	45652101,33	290861	156,96
ЛДП	59334393,54	196668	301,70
ПРС	72733186,00	60116	1209,88
СВМ	720000,00	63420	11,35
СДС	10797245,27	30602	352,83
СНС	255808826,61	979216	261,24
СПС	41571682,00	556013	74,77
СРС	59209636,99	147793	400,63
Укупно	1089879451,49	3733992	291,88

Трећи закључак је, да комбинација метода ех анте надзора и ех пост контроле финансирања изборних активности свој пун ефекат може дати тек након барем још једног изборног циклуса у коме се примењује (2016. године).

У погледу ограничења потрошње у изборним кампањама, треба истаћи да се она примењују у многим земљама, а у некима већ дуже време (ограничења потрошње за кандидате у Великој Британији су уведена још 1883. године), али постојала је и наивна тенденција, када су поједине земље укидале ова ограничења у покушају, да повећају поштење и транспарентност кроз тачно финансијско приказивање података од стране политичких странака. У новом Закону о финансирању политичких активности, присутно је веома мало прописа о трошењу уопште: дефинисање трошења током кампање као „трошкова политичких активности у току изборне кампање” (другим речима дефиниција која се односи на известан временски период пре него на посебне активности), и наводимо да трошкови за редован рад и за активности током кампање морају бити плаћени са посебних банковних рачуна (Чланови 18., 34. и 24.). Начело ограничења потрошње политичких партија нарочито у изборној кампањи, посебно долази до изражаја код коришћења електронских медија. Правила која РРА промовише пред сваке изборе, такође нису подвргнута адекватном надзору на сваким изборима. Мала је „корист“ од законске норме да емитери морају, изборним учесницима да

омогуће оглашавање под истим финансијским условима, ако се подаци о пружању таквих услуга нити објављују нити проверавају по службеној дужности.⁶²⁰

5.5. Транспарентност обима, порекла и начина трошења финансијских средстава политичких партија и евиденција финансијера (донатора) и имовине странке

За постизање најбољег начина контроле финансирања партија, предуслов је добро дефинисано пријављивање и доступност партијских финансијских извештаја јавности. Доступност се постиже објављивањем у Службеном гласнику као што је у Италији и Француској, у парламенту као што је то случај у Белгији и Чешкој, путем дневних новина као и путем сајтова. Јавност се остварује и законским нормама, којима се прописује пословање партија преко рачуна и објављивањем података о донаторима. Један вид контроле јавности су организације цивилног друштва и независни медији.

Када је Србија у питању, финансијски извештаји странака се објављују у Службеном гласнику и на веб сајтовима странака, постоји један рачун за редовне активности и посебан рачун за изборе. У погледу контроле, прописано је обавезно вођење књиговодства а статутом партије мора бити одређен начин унутрашње контроле финансијског пословања и прописано право чланова да се упознају са приходима и расходима као и постојање одговорног лица па између осталог и за област финансирања у партији. У погледу транспарентности као одлике демократског друштва, што се тиче Србије, можемо само констатовати да је присутна (не)транспарентност трошкова нпр. изборне кампање 2012. године и 2014. године.⁶²¹

⁶²⁰Актуелни закон не садржи јасну одредбу о укупном износу средстава („плафон”), који се сме утрошити за финансирање изборне кампање. Сматрамо да не само да постоји „хитна” потреба за ограничењем расходне стране кампање, већ је то у складу и са препорукама међународних организација. Раније решење, у којем се тек извођењем из ограничења приходне стране утврђује „плафон” потрошње, угрожавало је правну сигурност, због чега сматрамо да треба на недвосмислен начин одредити износ који се сме утрошити за потребе изборне кампање.

⁶²¹Принципи транспарентности, одговорности и јавног интегритета у обављању јавних послова, а политичке странке се кандидују на изборима како би добиле мандате да обављају, управо наведене јавне послове, међу кључним су елементима демократије и за њихово успостављање није потребна посебна аргументација. Бројни случајеви финансијских скандала у свету расветљени су управо захваљујући приступу јавности подацима о финансирању политичких странака.

Свако друштво стабилне демократије, подразумева транспарентне, поштене и мирне изборе, одређене нормама за које се, нажалост, понекад у пракси показује да не буду сваки пут примењене. Недостатак транспарентности трошкова изборне кампање, представља уочљив проблем не само у Србији већ и у многим деловима света. Србија се суочава са разним изазовима и проблемима попут системске корупције, па се осим питања „Колико је новца потрошено на изборну кампању?“ мора поставити и неизбежно питање: Да ли су трошкови изборне кампање заиста транспарентни и тачни? Ова два питања, и одговори на њих, иду у пару. Постизборни трошкови морају, такође, бити транспарентно приказани, јер ће у супротном грађани изгубити поверење у кредибилитет политичких партија за које су се определили, у кандидате на изборним листама за које су гласали, у систем који је омогућио читаву изборну кампању, а у најгорем случају у државу и демократију као политичко уређење државе.

Поставља се питање: Да ли је могуће увећати транспарентност и на који начин? Најбоље решење за мањак транспарентности је неопходност извођења свих одговорних пред „најјачи суд“, суд јавности. Међутим, ово решење, иако најбоље, практично је неспроводиво. Зато је неопходно развити свест грађана да се они (и без јавног и званичног позива надлежних државних органа), који поседују информације о томе који учесник на изборима није пријавио целокупне трошкове или је на неки други начин прекршио закон сами јаве, и о томе обавестити Агенцију за борбу против корупције. Неопходно је, као што је наведено, да Агенција за борбу против корупције сарађује са другим државним органима попут Министарства унутрашњих послова, Министарства финансија, Пореском управом, Републичком радиодифузном агенцијом итд. Не мање битно јесте, осврнути се и на неке техничке детаље попут редовног ажурирања сајтова и надлежних контролних а и контролисаних органа, који имају за циљ да информишу грађане о овој теми и да сви фајлови који се на њему налазе буду претраживи и доступни јавности. Политичке партије у Србији тек требају да се уче култури финансијске транспарентности и политичке одговорности.⁶²²

⁶²²Ово пре свега, произилази из чињенице да су политичке партије у Србији, „поново“ настале почетком деведесетих година прошлог века, у изузетно неповољном политичком, друштвеном и економском окружењу обележеном ратним сукобима, сивом економијом, хиперинфлацијом, санкцијама, криминалом и корупцијом. Као последица таквог наслеђа, и данас су подаци о изворима и износива партијских финансија још увек, у Србији готово потпуно нетранспарентни,

Партијама се мора омогућити да на легалан начин дођу до средстава која су им неопходна за функционисање, али истовремено то не треба, законодавца да одведе у другу крајност, а то је „префинансирање” партија од стране државе. Да се стање споро мења, у погледу транспарентности показују и подаци у назад десет и више година у тадашњим финансијским извештајима партија. „Егземпларни корак ка транспарентности прва је начинила невладина организација Г17 (која се у међувремену трансформисала у политичку странку): Г17 је 2002. године обелоданила детаљнији извештај о трошковима предизборне кампање свог кандидата за функцију председника Србије (Мирољуба Лабуса) у износу од око 200.000 евра”.⁶²³

Са обавезом транспарентности требало би размотрити и различите врсте пореских олакшица које се дају донаторима, физичким и правним лицима, ако се одлуче донирати политичке странке и независне кандидате.⁶²⁴ Најзад, током неколико година уназад, такође је настављена лоша и нелогична пракса, закључивања уговора са инвеститорима за велике инфраструктурне пројекте на основу међудржавних споразума, при чему се искључује примена домаћих правила (нпр. Закон о јавним набавкама, Закон о јавно-приватном партнерству) о надметању, анализи оправданости и надзору. Садашње стање у погледу јавности таквих споразума и уговора је нешто боље него раније, али искључиво због притиска ЕУ и огромног незадовољства тим поводом од стране јавности. У погледу доступности информација о финансирању политичких партија у пракси, политичке партије не поштују увек одредбе о објављивању информација, као што смо већ истакли. Такво стање траје и данас, од усвајања новог закона. Кључни разлог за ово у прошлости су биле недовољно јасне одредбе тј. нејасно

премда поједини аутори (Гоати), процењује да би се учешће државних средстава у приходима партија, после демократских промена 2000. год. у 2001. години могло кретати у распону и од 70-90% од укупних партијских прихода. (Гоати, 2002:19).

⁶²³Дијана Вукомановић, „Финансирање политичких партија – демократски стандарди у свету и Србији“, у: Живојин Ђурић (ур.), *Српска политичка мисао*, бр.1-4, Институт за политичке студије, Београд 2004, стр. 190.

⁶²⁴Та врста „подстицајних” инструмената примјењује се тренутно само у најразвијенијим светским демократијама, попут низа западноевропских демократија и Канаде, али дугорочно ће сигурно имати пуно снажнију демонстрацију. Принцип је једноставан. За сваки донирани износ партији, зависно од његове величине, држава донора ослобађа одређеног дела пореске обавезе. Да би што више смањили пореска давања, донатори ће се трудити да обелодању што веће своте новца. Тежња је да се тим „подстицајима” омогући да скуп финансијера политике и скуп гласача постаје све више један скуп. Ово је идеалан принцип коме тежи свако државно партијско финансијско законодавство.

дефинисана обавеза и рок објављивања финансијског извештаја у Службеном гласнику. У пракси, подаци су објављивани само на интернет страници надзорног органа (раније Одбора за финансије Народне скупштине), коју праксу је такође наставила и Агенција за борбу против корупције, јер је у првим месецима примене новог закона само пет партија објавило информације о већим прилозима примљеним током године.⁶²⁵

5.6. Успостављање независног контролног тела

Успостављање принципа јавности у финансирању политичких странака и контрола токова новца у политици, представљало је до усвајања новог закона о финансирању политичких активности, једини у потпуности неуспео аспект, до тада важећег система финансирања политичких странака у Србији. Показало се да издашно финансирање из буџета, неће бити довољан залог за повећање одговорности у деловању политичких странака, нити за смањење обима корупције. Таква кретања, су се међутим наставила мање-више у истом правцу, и са успостављањем новог система финансирања партија. Неколико је важних разлога за овакво стање, а најважнији је свакако непостојање ефикасног контролног тела. У овом смислу у нашем законодавству представља свакако новину постојање Агенције за борбу против корупције, која је у новом антикорупционом законодавном оквиру централни орган задужен за контролу партијских финансија. Агенција за борбу против корупције основана је Законом о Агенцији за борбу против корупције, који је парламент усвојио октобра 2008. године. Концепција закона је таква, да Агенција има надлежности у области превенције и едукације, док су репресивне надлежности у рукама редовне полиције и тужилаштва. Агенцијом руководи директор, кога бира Одбор на јавном конкурс. Први директор изабран је у јулу 2009. године, а смењен је одлуком Одбора у новембру 2012. године због пропуста у области контроле

⁶²⁵У пракси, јавност података о финансирању партија у Србији није довољна. Информације те врсте се објављују са значајним и неоправданим закашњењем, чак и када је изводљиво да се то чини раније и чешће. Грађани, новинари и сви други заинтересовани, данас могу лако добити податке о годишњем финансирању странака, али само од државних органа који поседују ове извештаје (Агенција за борбу против корупције). Генерално, политичке странке нису спремне да грађанима учине доступним документе у вези њиховог финансирања, осим оних које су већ поднеле надзорном органу. Закључак је кратак, наставља се „све по старом”.

финансирања странака и нарушавања угледа Агенције. Чланове одбора Агенције бира парламент (први састав изабран у априлу 2009. године) на предлог девет предлагача – Административног одбора Скупштине Србије, Председника Републике, Владе Србије, Врховног касационог суда, Државне ревизорске институције, Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја заједничким договором, Социјално економског савета, Адвокатске коморе, новинарских удружења заједничким договором. Агенција има четири сектора – Сектор за превенцију, Сектор за оперативне послове, Сектор за представке, Сектор за опште послове, као и службе за решавање сукоба интереса, за контролу финансирања политичких субјеката, за међународну сарадњу и за односе са јавношћу.⁶²⁶

У случају Србије, Државна ревизорска институција, знатно је каснила са применом својих овлашћења у контроли наведене области. У том смислу, „Специјално обучен тим од најмање шест ревизора добиће задатак да проверава како парламентарне странке троше новац који добијају из државне касе. А партије до последњег тренутка неће знати на чија ће врата закуцати контролори”.⁶²⁷ Иако можда звучи превише „радикално”, с обзиром на степен политичке односно системске корупције у Србији у актуелном тренутку у борби против ње, много веће ефекте имала посебна полиција него посебно независно контролно тело. Због недостатка искуства ДРИ у овој области, сарадња са истоветним органима у региону требало је да допринесе и стварању критеријума, на основу који ће се вршити ревизија политичких партија у Србији. „Тек ћемо утврдити критеријуме за ревизију странака. Можда ће то бити оне које добијају највише новца из буџета, али није искључено да на списку буду и неке мање странке или целе коалиције.”⁶²⁸ Уочи почетка ревизије странака у Србији, државни ревизори у

⁶²⁶ Услови, који су неопходни за успостављање независног контролног тела су независност, ауторитет (који се најпре стиче заслугом) и адекватна овлашћења надзора и покретања поступка санкционисања. Модел који су у упоредној пракси највише у примени јесу Изборна комисија, Државна ревизија, Независно контролно тело.

⁶²⁷ Радослав Сретеновић, „Ревизори контролишу партије по израелском рецепту”, *Вечерње новости онлајн*, 2. септембар 2014., доступно на: <http://www.novosti.rs/>

⁶²⁸ Радослав Сретеновић, „Ревизори контролишу како странке троше државни новац”, *Новосадски информативни портал 021*, 2. септембар 2014., доступно на <http://www.021.rs/>

региону преносе своја искуства у надзору финансирања политичких партија колегама у Србији и у том смислу значајна је њихова упоредна пракса.⁶²⁹

По мишљењима неких аутора, овлашћења Агенције су новим Законом о финансирању политичких активности доста проширена, али ипак остају скромна кад се има у виду против какве опасности, треба да се бори и „избори”. У том смислу, добар пример је систем контроле у Америци, где су један ниво (контроле) донације појединаца, који плаћају кредитним картицама и за сваки долар се зна порекло. Реч је најчешће о донацијама од пет долара, и таква средства чине мање од пет одсто укупне процењене вредности кампање. Други ниво су донације привредних друштава, које су такође прилично транспарентне и то је још око 15 процената укупне вредности средстава. „Али, у Америци постоји могућност и да председничку кампању подрже нека удружења и без знања кандидата ако се он залаже за циљеве који се њима допадају. Тај део је, потпуно нетранспарентан, нико не зна ко финансира те НВО и удружења, а, по процени, ту се нађе 80 одсто средстава за кампању”.⁶³⁰ С друге стране, „Методологија државне ревизије је таква да је тешко видети оно што није у документима. Ми нисмо истражни орган и немамо такве инструменте...Али, ревизије политичких партија допринеле су решењу системских слабости, тако да су сада усаглашени сви закони који уређују ову област”, каже Таневска.⁶³¹ ДРИ може и треба бити, значајан фактор стабилизације политичког тржишта и може доприносити равномернијој конкуренцији политичких партија, превасходно ако јавност у датој држави, највише уважава мишљење које даје ова институција.

Захваљујући закаснелом развоју државних институција, данас цивилно

⁶²⁹На пример, у Словенији регистровано је око 80 партија, али ревидирају се само оне које добијају више од 10.000 евра из државног или локалних буџета, а таквих је двадесетак. Словеначки државни ревизори имају обавезу да прегледају финансијске извештаје тих странака у року од четири године. Македонски ревизори објашњавају ефекте надзора над финансирањем партија већом финансијском одговорношћу због очекивања могуће контроле. Колико је Србија у заостатку у овом погледу, показује и податак да је државни завод за ревизију Македоније, једна од најискуснијих врховних ревизорских институција у региону у области контроле политичких партија. Од 2005. године врши ревизије после избора, а законским изменама из 2010. год. задужени су да провере финансијске извештаје свих странака у тој земљи сваке године. 2013. године су први пут заиста све обухватили, а од регистрованих 56 партија, само осам није подвргнуто контроли јер имају годишње приходе мање од 2.500 евра, па немају обавезу да подносе годишње финансијске извештаје.

⁶³⁰ „Како ући у траг тајним страначким приходима” *Политика Онлајн*, објављено 2. 12. 2014. стр.2, доступно на <http://www.politika.rs/>

⁶³¹ *Ibid.*

друштво у Србији располаже снажнијим капацитетима, за праћење финансирања политичких странака него контролна тела. У развој ових капацитета треба, без сумње, и надаље улагати од стране и државе, без обзира на то што и Агенција и ДРИ полако (спорије него што је потребно), развијају своје капацитете за преузимање надлежности које су им додељене. „Влада је такође на Агенцију пренела и надлежности Републичког одбора за решавање о сукобу интереса који је наставио са радом до 1. јануара 2010. године, када је Агенција преузела обавезе, предмете, базу података и особље”.⁶³² Законом Агенцији нису дата истражна овлашћења, већ само функција контроле и превенције. Ову своју функцију агенција спроводи по правилима управног поступка и у складу са интерном процедуром. Такође, „Према Закону о Агенцији она „не покрива” све појмовне и појавне облике корупције, те у широкој перспективи, Агенција јесте само један од организационих облика у „систему” борбе против корупције. Агенција за борбу против корупције има своју унутрашњу организацију и надлежности, као што смо навели. Органи Агенције су Одбор и Директор. Агенција има своју стручну службу и подноси годишњи извештај о свом раду Народној скупштини, као и ванредни извештај. Извештаји се подносе Влади”.⁶³³ У оквиру својих редовних делатности, „Агенција је дужна да поднесе годишњи извештај Скупштини до 31. марта текуће године за претходну годину. Годишњи извештај обухвата преглед резултата рада Агенције као и извештај о спровођењу Стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова”.⁶³⁴ Када Агенција утврди да је функционер прекршио одредбе Закона о Агенцији, она обавештава надлежни орган ради покретања дисциплинског, прекршајног или кривичног поступка, у складу са законом. Надлежни органи дужни су да, у року од 90 дана, по пријему обавештења упознају Агенцију о предузетим мерама. Одлуке Агенције не могу да прејудуцирају кривичну и материјалну одговорност функционера. Пословима

⁶³² Зоран Стојиљковић, Марина Матић, Милан Мариновић, Ђорђе Вуковић, *Програм обуке за судије прекршајних судова - Примена прописа у области борбе против корупције*, Правосудна Академија и УСАИД, Београд 2012.стр. 25.

⁶³³ Група аутора, „Демократско управљање у Србији: Независно контролно тело и борба против корупције – искуства Србије и земаља чланица ЕУ“ у : Европски покрет у Србији (ур.), *Радна група демократско управљање – анализе и препоруке*, Мисија ОЕБС у Србији, Европски покрет у Србији, Београд, стр.49

⁶³⁴Зоран Стојиљковић, Марина Матић, Милан Мариновић, Ђорђе Вуковић, *Програм обуке за судије прекршајних судова - Примена прописа у области борбе против корупције*, Правосудна Академија и УСАИД, Београд 2012., стр.27.

који се односе на сукоб интереса (чланови 27-38 Закона) бави се посебна Служба за решавање сукоба интереса. Агенција своје функције не може да врши без примене института имовинских карти функционера. С тим у вези, морамо нагласити да је остало отворено питање имовинске карте тзв. повезаних лица са државним функционером, које није решено ни до данас (2015.). Тек најновијим изменама, наложена је извесна обавеза за супруга државног функционера. Овај институте је доста споран по нашем мишљењу у условима у којима делује Агенције, и зато би се требало фокусирати под „обавезну делатност” само на највише државне функционере, а у односу на ниже применити принцип дискреционих овлашћења Агенције. „Агенција по службеној дужности проверава наводе из штампе који се односе на сукоб интереса, поступа по пријавама грађана или на основу плана”.⁶³⁵

Када су у питању независна контролна тела, она су посебна и одвојена власт, јер ако би била сврстана у једну од грана власти, онда би се и она, као део једне гране власти, убрзо сусрела са проблемима који настају у вези са том граном власти. Независна тела требају блиско да сарађују са парламентом, али му она нису подређена, и као таква му не припадају. „Такође, често се и дешавало, да када независна тела почну да дају резултате који нису претерано популарни, на пример, за парламент или неко министарство, често се дешавало да таква тела буду укинута или њихови функционери разрешени са функције, па чак и промене организациони облик”.⁶³⁶ Међутим, нарочито у системима где и сам парламент представља продужену руку извршне власти, он доживљава независно тело као претњу, те своју надзорну улогу над независним телима користи као облик контроле и могућег утицаја над њима.

Без обзира како се данас тумачи правна природа независних контролних органа, односно тела, тј. да ли се она тумаче као продужена рука законодавне власти или се независна контролна тела посматрају као четврта, одвојена и самостална власт, сва независна контролна тела, свуда у свету, блиско сарађују са парламентом који их по правилу и бира и разрешава. У погледу сарадње, она је

⁶³⁵ *Ibid.* 31.

⁶³⁶ Група аутора, „Демократско управљање у Србији: Независно контролно тело и борба против корупције – искуства Србије и земаља чланица ЕУ“ у: Европски покрет у Србији (ур.), *Радна група демократско управљање – анализе и препоруке*, Мисија ОЕБС у Србији, Европски покрет у Србији, Београд, стр.53

битна и са другим органима који су задужени за борбу против корупције у оквиру својих надлежности. У том смислу, поставља се питање који су разлози што нпр. државно тужилаштво не реагује на пријаве, које добија од Агенције и других независних тела, као и од организација грађанског друштва. У том смислу, као претходна постављају се следећа питања:

- “Да ли тужилаштво има капацитете (људске, финансијске, стручне) за кривични прогон учинилаца кривичних дела са елементима тзв „високе корупције” (а у предметима Агенције се појављују функционери)?
- Да ли је недовољна самосталност и непостојање независности тужилачке функције основна препрека бољим резултатима рада тужилаштва у борби против корупције?
- Како унапредити организацију и надлежности тужилаштва да снажније допринесе сузбијању корупције?”⁶³⁷

5.7. Потпуна усклађеност сета антикоруптивних закона и подзаконских аката

Системске антикорупцијске законе требало би међусобно ускладити, ослањајући се на досадашњу антикорупцијску праксу у Србији и упоредну праксу нарочито земаља у региону, и процену ефикасности њихових елемената. Поред овога, област финансирања политичких странака треба регулисати целовито, што би значило истовремену евентуалну реформу система финансирања политичких странака и органа задужених за спровођење ових прописа. Да би се наведено јединство промена остварило, односно потпуна усклађеност сета антикоруптивних закона и подзаконских аката, потребно је дефинисати појмове који су сродни корупцији, као што је нпр. сукоб интереса. Упоредна (светска) искуства показују да се сигурност и стабилност грађана не може угрозити ако је у дотичној држави, корупција сведена између три и пет одсто.

Антикоруптивни закони морају као што смо показали, обухватити и прави оквир којим се нормира рад и финансирање политичких партија. Тај правни оквир би се морао заснивати и на упоредним искуствима и препорукама СЕ. „Правни

⁶³⁷ Зоран Стојиљковић, Марина Матић, Милан Мариновић, Ђорђе Вуковић, *Програм обуке за судије прекршајних судова - Примена прописа у области борбе против корупције*, Правосудна Академија и УСАИД, Београд 2012., стр. 34.

оквир 14. Тамо гдје постоје прописи о политичким партијама они морају бити у складу са ЕКЉП и судском праксом Европског суда за људска права. Партије морају поштовати ове норме. Када преиспитују правни оквир који се сматра неусклађеним са нормама вишег реда, политичке партије морају увијек прибјежавати примјени легалних средстава”.⁶³⁸

У погледу усклађености сета антикоруптивних закона, осврнућемо се на његов Уставни третман, односно на дилеме и разматрања која су претходила усвајању последња два Закона о финансирању политичких партија у Србији. Ту је на првом месту, Уставом као што смо већ навели, неопходно потребно обезбедити гаранцију јавности финансирања политичких странака, по узору како су то у својим највишим правним актима учиниле Немачка или Пољска последњом уставном реформом. „Досетљивост политичких странака, у изигравању одредаба о јавности финансирања политичких странака у претходном периоду, углавном је била ослоњена на „рупе” у претходном Закону о финансирању политичких странака или на друге, овом закону противречне прописе, мада се слична пракса дешава и са актуелним Законом о финансирању политичких активности.”⁶³⁹

Закон о финансирању политичких странака конципиран на реалним основама, треба да онемогући употребу незаконито стечених финансијских средстава и у том смислу треба да има сврху сличну Закону о спречавању прања новца односно спречавао би прање новца у политичке сврхе или претварања незаконито стеченог новца у политички новац. Знамо да политичке странке имају велику потребу за финансијским средствима, нарочито у време избора. Због тога, потребно је уважити ту реалност и омогућити политичким странкама да потребна средства прибаве легално, и на тај начин ће их законодавац односно држава, одвојити од криминалитета, који ће тиме у знатној мери бити осујећен у својим намерама вршења политичке корупције. Актуелним Законом о финансирању политичких активности, наведена потреба партија је уважена али: „На жалост, у припреми већине закона није остварено следеће из експозеа премијера: „омогућити привреди, цивилном друштву и другим заинтересованим странама да

⁶³⁸ „Кодекс добре праксе у области политичких партија“, Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), усвојен на 77. пленарном заседању Венецијанске комисије, децембар 2008, стр.4.

⁶³⁹ Миодраг Милосављевић, „Финансирање политичких странака – у сусрет новом закону”, *Фонд за отворено друштво*, Србија 2010, стр.10.

учествују у свим фазама правних аката, од концепта закона, до предлога, укључујући и припрему подзаконских аката.⁶⁴⁰

Ако се не може уочити да постоји позитивна тенденција у транспарентности на пољу политичког финансирања као резултат новог закона, а мишљења смо да још увек у знатнијој мери не може, степен неповерења грађана према политичким странкама као средишту корупције се неће променити. Ефекат поменутог повећања односно префинансирања, није само велико оптерећење буџетских односно пореских обвезника, него и запостављање бриге партијских руководства за приватне изворе прихода и то оне најмање, у које првенствено спада чланарина. Додатни прописи од стране Агенције за борбу против корупције, спадају у поменуте подзаконске акте, који се усклађују са законским актима. „Агенција треба да „попуни празнине” кроз увођење додатних прописа нарочито у две области. Прва област се тиче појединости о томе како релевантни политички субјекти треба да воде евиденцију и да подносе своје финансијске извештаје (годишње и извештаје у кампањи) и овлашћена је да директно регулише ова питања кроз Чланове 27-29. новог закона јер се транспарентност мора непрекидно одржавати. Друга област се односи на процедуре које ће Агенција користити за откривање и санкционисање кршења прописа у новом закону и како у Србији није било помака у том правцу до сада, неопходне су консултације са сличним органима у другим земљама”.⁶⁴¹

5.8. Строге мере за кршење закона

Уобичајене санкције за кршење закона из ове области, у упоредном нормативном оквиру и пракси су: одузимање прилога, новчана казна и забрана добијања средстава из јавних извора. Велика Британија, Шпанија и Италија као санкцију предвиђају и казну затвора. Казне се могу изрећи како партијама односно одговорним лицима у њима тако и члановима али и било којим другим лицима, која су својим радјама починила санкционисана дела. У Србији основну санкцију представљају високе новчане казне, тренутно по актуелном Закону о

⁶⁴⁰ „Прва година рада Владе – непотпуно обављени послови на борби против корупције” Саопштење за јавност, Транспарентност Србија, Београд, 28.април 2015.

⁶⁴¹ USAID, *Zakon o finansiranju političkih aktivnosti– Zakonske odredbe i preporuke sprovođenja*, IFES, Washington D.C. 2011, str.9-10.

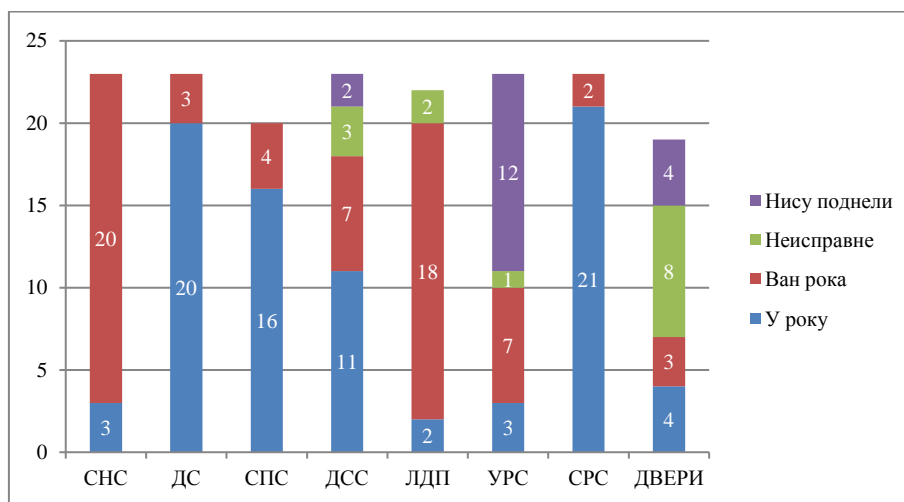
финансирању политичких активности до 2.000.000 динара, али је предвиђена и казна затвора која може износити и до пет година и губитак права на добијање средстава из јавних извора.

У претходним законским решењима била је предвиђена санкција двоструке новчане казне од суме која је прикупљена противно прописима, уз коју је ишла пријава надлежним органима и могућност губљења права над средствима из јавних извора ако партија буде правоснажно кажњена. По новом закону је уз новчану казну за прекршај могућ и губитак права до 100% износа средстава из јавних извора намењених за финансирање редовног рада политичког субјекта за наредну календарску годину. Поставља се питање: Да ли је постојећи концепт санкција, Ударац политичкој корупцији или одржање затеченог стања? У одговору на ово питање биће сагледано и затечено односно претходно стање, у односу на актуелни антикорупцијски концепт.⁶⁴²

По претходном закону РИК је сачињавала извештаје о прикупљеним и утрошеним средствима предлагача кандидата, односно прикупљала финансијске извештаје, а они су били значајни, не само ради кажњавања евентуалних прекршилаца законских одредби, већ да би послужио као основ за будуће анализе шта треба мењати у самим прописима, њиховој примени, или у пракси финансирања изборних кампања. У садашњем закону то је Агенција за борбу против корупције. Улог је велики. Предлагачи кандидата који су евентуално кршили закон, би требало да буду изложени озбиљним материјалним последицама у наредној буџетској години, а што је још важније, тиме и подозрењу бирача у наредним изборним циклусима. „О понашању политичких странака у извештавању Агенцији за борбу против корупције најбоље говоре подаци о подношењу извештаја за изборе на локалу. За две странке, једну парламентарну, ДС и једну ванпарламентарну СРС, се може рећи да су испоштовале закон. За

⁶⁴²Судбина претходног концепта финансирања изборних кампања, још од момента када је закон изашао из скупштине, налазила се у рукама оних који би закон требало да примењују. Тако је и са садашњим концептом. Учесници на изборима и институције задужене за спровођење закона, без обзира на евентуалну нејасноћу, или непотпуност појединих првенствено законских одредаба, могу да учине пресудан корак ка унапређењу и превазилажењу затеченог стања.

разлику од њих СНС, ЛДП и УРС се може рећи да нису испоштовале Закон о финансирању политичких активности⁶⁴³ (Слика 6.).



Слика 6. Поштовање закона од стране политичких партија

Преовлађујући је став да се, у складу са законом, као најодговорније тело за контролу трошкова у изборној кампањи, Агенција за борбу против корупције у пракси до сада, понашала превише пасивно. Ова констатација, може посебно да се односи на санкционисање прекршајних одредби закона о самој Агенцији и Закона о финансирању политичких активности. „Поред тога, иако није била у законској обавези, Агенција је могла да врши и објављивање података о трошењу средстава у изборној кампањи и тиме значајно допринесе интегритету изборног процеса. „Слично понашање је забележено и у случају РРА, која је својим (не)поступањем била више део проблема него решења.”⁶⁴⁴ Као што смо већ истакли, интегритет изборног процеса у Србији у делу финансирања политичких странака, зависи од кажњивости финансијских злоупотреба. Благе запрећене казне за учињене прекршаје удружене са ниском стопом кажњивости изборних неправилности и злоупотреба у трошењу новца од Агенције, у суштини праве „статистички биро”, који се бави сакупљањем података о трошењу средстава, а што представља увод у смањење, ипак данас присутне вере у борбу против (политичке) корупције.

⁶⁴³ Зоран Гавриловић, Јелена Милуновић, Павле Димитријевић, Снежана Ђапић, *Борба против корупције у Србији Алтернативни извештај*, Биро за друштвена истраживања - БИРОДИ, Београд 2013, стр. 112.

⁶⁴⁴ *Ibid.*

За примену мера односно санкција у случају повреда Закона, неопходно је знање о структури система постојећих репресивних органа. Он се налази, у оквиру судске власти, која се појављује као трећа власт у систему поделени власти. Њој је у Србији као и у готово свим упоредним системима, поверена „коначна” оцена о евентуалној извршености свих дела повреде законских и других норми из ове (и не само ове) области. Тужилаштво у Србији, као што смо већ истакли, организовано је хијерархијски, на челу са Републичким јавним тужиоцем и по својој организацији следи организациону структуру судова. Постоји тужилаштво посебне надлежности – Тужилаштво за организовани криминал, у чијој су надлежности и дела у вези са корупцијом. Тужиоца за организовани криминал бира Скупштина Србије на период од 6 година, а заменике којих је предвиђено 25, Државно веће тужилаца. У Републичком јавном тужилаштву је формирано (као што смо већ навели), Одељење за борбу против корупције чија је надлежност координирање рада свих подређених јавних тужилаштава приликом процесуирања ове врсте кривичних дела. У њему су ангажована три заменика републичког тужиоца. У сва четири Апелациона јавна тужилаштва у РС, постоји по један заменик јавног тужиоца који посебно прати ову врсту кривичних дела. У погледу санкционисања, највећа замерка на предходни систем контроле политичког финансирања, у Србији је била примедба коју је дао ГРЕЦО, у свом извештају да никада званично у пракси није била примењена ниједна санкција, због кршења правила о политичком финансирању. Стога је наиме, логично да уколико учесници тог финансирања, основано очекују да кршење постојећих прописа, неће довести до неке врсте казне, мало је вероватно да ће уопште обратити пажњу на правила, колико год да су корисна.⁶⁴⁵

⁶⁴⁵Иако Агенција у нашем антикорупционом систему, нема овлашћења да спроводи истраге, ипак постоји неколико активности које имају елементе истраге, као што су провера имовинских извештаја функционера и провера извештаја о финансирању политичких субјеката. Уколико утврди да функционер није пријавио тачне податке о имовини и приходима, са намером да прикрије податке, Агенција може поднети кривичну пријаву. До краја 2013. године поднето је десетак кривичних пријава због тог дела, а ниједан судски поступак није био окончан до априла 2015. године.

Шести део

МОГУЋНОСТИ СУПРОТСТАВЉАЊА НЕЗАКОНИТОМ ФИНАНСИРАЊУ ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА

1. ЈАЧАЊЕ СИСТЕМА ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ И УПРАВЕ

У примени политичке стратегије њени актери се ослањају на државни апарат као главни стуб. За разлику од политике, цивилно друштво има на располагању друштвене покрете и хоризонталне и вертикалне мреже или асоцијације грађана, као што је наведено у претходном делу текста. Државна администрација, као „срце” државног апарата у Србији, је у врло запуштеном стању и далеко је од Веберовог идеала рационалне бирократије, која професионално и компетентно, објективно и неутрално обавља своје функције. Да би се дошло до модерно схваћене јавне администрације (public administration, енгл.), која је истовремено сервис државе и грађана, и чији квалитет рада не сме да зависи од политичких промена на врху пирамиде власти, потребно је много улагања у сваком погледу. Таква јавна администрација је, онда, фактор јачања интегритета свих државних институција и један од показатеља, разлика између држава стабилне и неконсолидоване демократије. У том смислу, интегритет институција представља у ствари, отпорност институција на корупцију. Он као појам, означава целовитост, односно свеобухватност или потпуност. У психолошком и етичком значењу за појединца, интегритет је свеобухватност и чврста повезаност карактерних особина, односно добар склад између способности, вредносних ставова, интереса, навика и мотива личности. У моралном схватању, интегритет подразумева поштење, доследност, предвидљивост и одговорност. Интегритет у професионалном понашању, подразумева да у институцијама, органима и организацијама постоје разрађена правила која регулишу примену стандарда професије. То се најбоље решава плановима интегритета у којима су прецизиране обавезе, права и одговорности запослених. Интегритет се регулише и ојачава и етичким кодексима. У Србији, још ни једна политичка странка није усвојила план интегритета, што се односи и на област њиховог финансирања.⁶⁴⁶ Оно што несумњиво може утицати на развој корупције у политици, а тиме и на слабљење система државне власти и

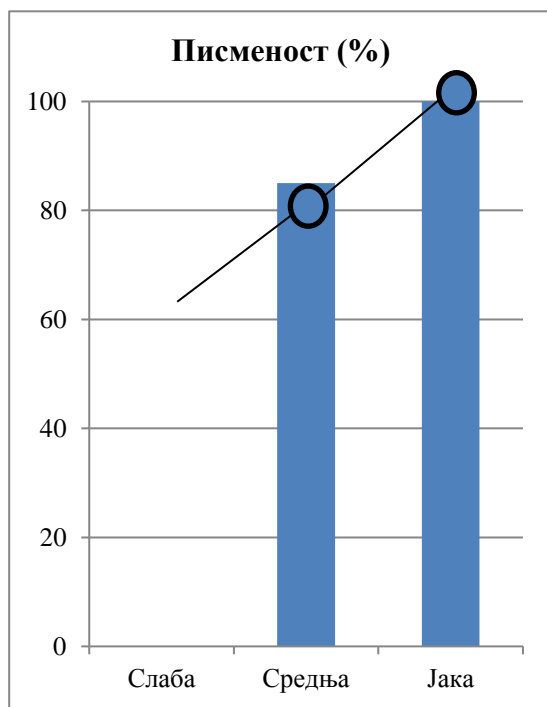
⁶⁴⁶У оруђа антикорупцијске борбе, која повећавају интегритет државних институција односно јачање система државне власти и управе свакако спада, по нашем мишљењу и увођење јавне односно политичке одговорности носилаца политичке власти због злоупотреба политике и политичке функције и трговања са политичким утицајем, примања мита, непотизма, непријављивања имовине, конфликта интереса и слично а што је све неопходно санкционисати на законски транспарентан начин.

управе, јесте и начин организовања изборне администрације. Србија у том погледу и даље нема независну изборну администрацију. Републичка изборна Комисија (РИК), организована је као орган Народне Скупштине Србије. Као таква, РИК је састављена да осликава скупштинску структуру политичких снага, и сви чланови РИК-а су номиновани и бирани као представници парламентарних странака. РИК нема у своме раду ни једно „оруђе” независности, као нпр. своје издвојено седиште, буџет, особље и администрацију, него је део администрације Народне Скупштине Србије.

Постоје примери држава у новијој упоредној пракси, као нпр. Словеније, Пољске, Естоније, Чилеа и др, а Сингапура и Шпанија пре 20 година, који указују да држава може да почне да функционише ефикасније и транспарентније, а да пре тога није постала богата и модерна. Овај је показатељ врло важан за Србију, јер се она налази у врло сличној ситуацији. Опште позната је чињеница, да предузетници могу успешно да раде у некој држави, само уколико постоје јасни и једноставни прописи који се поштују (као и уговорне обавезе), где се трансакције обављају лако, без ограничења и већих трошкова, где се цене и наднице формирају као резултат конкуренције и где држава не постављају ограничења фирмама за улазак и излазак са тржишта. Како је указано, наведене услове може да пружи само држава са јаким системом државне управе. Управљање опредељује Благостање АД и квалитет живота у једној земљи, делујући преко бројних сложених непосредних и посредних механизма. Наравно, процес је реверзибилан, управљање које је искључиво у интересу елите која влада земљом, а не уважава интересе народа, доводи до незапослености, непланске експлоатације природних ресурса од које локално становништво има мале или никакве користи у предметној држави итд.⁶⁴⁷ У области грађанског друштва треба обезбедити: веће учешће цивилног (грађанског) друштва у управљању политиком; већу слободу штампе; већу доступност података; установљавање парламентарног надзора и нарочито рад на његовој ефикасности као и рад на

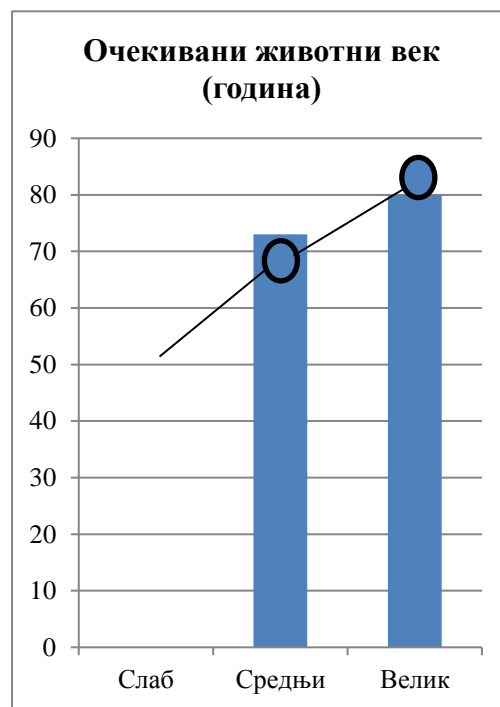
⁶⁴⁷Скорашње емпиријске студије потврђују директну зависност привредног развоја и унапређења квалитета живота од квалитета институција и управљања. Институционални услови у великој мери одређују колико брзо ће фирме моћи да прихвате стандард развијених земаља. У посткомунистичким државама, политичке странке које имају парламентарну већину образују владе, које су најчешће коалиционе. Али, стварну економску управу све време имају ММФ, Светска банка и друге „новчарске” установе. У том смислу, владе нису ни „господари” државне политике већ међународни чиниоци (иако би у основи требао бити народ).

стварању коалиција и заједничке акције актера из политичког и цивилног поља. Све наведено, представља један сет реформи целокупног друштва и државе. „Емпиријским истраживањима је утврђена директна веза између доброг управљања и политичке, економске и социјалне користи за друштво односно раста животног стандарда и побољшање квалитета живота. (видети Сlike 7а)-7д)).



648

Слика 7.а) Писменост

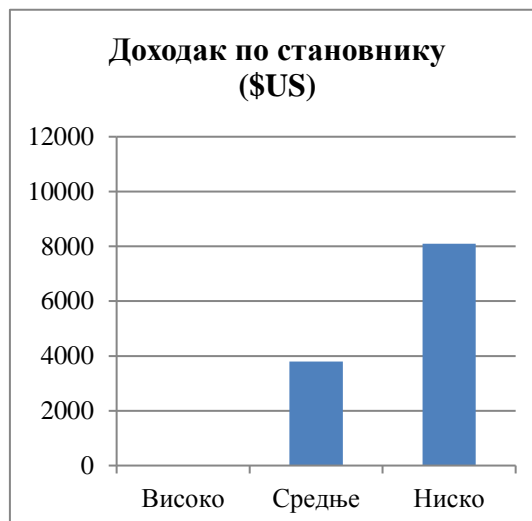


Слика 7.б) Очекивани животног век

⁶⁴⁸Predrag Jovanović, *Anatomija korupcije*, Transparency International Serbia, Beograd 2001, str.72- 73.



Слика 7. ц) Морталитет деце



Слика 7. д) Доходак по становнику

Плодови доброг управљања, су неопходни да би се спречила даљна ерозија државе. Најозбиљније су поткопане првенствено државе југоисточне Европе. Ове земље су, бар на папиру, независне државе са демократским поретком. Али, у стварности, ни у једној од ових земаља нема јаке демократије. У њима је све мање бирача који излазе на изборе, бирачи су често мушичави и гласају осветнички, скупштине уживају мали углед, а владе су отуђене од обичног света. Без успостављања наведене сарадње, државног и цивилног сектора, што је стандард у земљама стабилне демократије, прети „колапс” читавог система државне власти. „Другачије речено, слаба је она држава у којој између већине (довољног броја) становника не постоји базична и трајна сагласност око природе политичке заједнице и врсте поретка у којима се живи. Таква држава, као и њена власт уосталом, стога има стални мањак легитимитета.”⁶⁴⁹

2. ПОДИЗАЊЕ НИВОА ПОЛИТИЧКЕ КУЛТУРЕ ГРАЂАНА (МЕДИЈИ, НВО)

Да би, како поједини аутори (нпр. Robert Dahl) кажу, демократија постала „главна (једина) игра у граду”, изузетна пажња у политичким стратегијама мора се посветити утврђивању процедура и правила политичке утакмице у плуралистичком друштву. За политички живот и политичку утакмицу у Србији

⁶⁴⁹ Мирослав Хаџић, „АНАЛИЗА: Политичко наличје корупције”, Београдски центар за безбедносну политику, октобар 2012., стр.2.

често је било карактеристично да се правила игре мењају и пре него што је игра завршена, то јест, док утакмица траје. То је производило погубне последице по неопходни минимум поверења који је неопходан за сваки колективни друштвени процес, а нарочито за политику.

Данас је висок ниво неповерења међу главним политичким актерима односно политичким партијама, једна од битних одлика политичког живота у Србији. Он је изражен и међу партијама сличне оријентације или припадништва истом политичком блоку, а нарочито чак и међу коалиционим партнерима. У „недовршеним” државама као што је Србија, политика има одлучујућу улогу у економији а не слободно тржиште као што би требало, и стога ово неповерење има директне последице и на привредни раст. Како политичке одлуке одређују економску политику а тиме и политику трошења државних пара, то с друге стране непосредно одређује које ће групе становништва и предузећа имати користи. „Зато је важно да држава буде под контролом јавности и да се понаша одговорно. У супротном, она ће деловати у интересу појединих уских група, а не у интересу већине.”⁶⁵⁰ За подизање нивоа политичке културе грађана, сматрамо да је основни предуслов успостављање равнотеже између политичког и цивилног поља у предметној држави и на тај начин успостављање контроле приликом доношења наведених политичких одлука. Комплементарну функцију коју има процедура у политичком пољу, има политичка култура у пољу цивилног друштва. Цивилно друштво је главни произвођач политичке културе јер је оно то које успоставља стандарде понашања у јавном животу који су обавезујући за све па и политичаре. „На жалост, та функција цивилног друштва у Србији је неразвијена колико и оно само.”⁶⁵¹ Упоредно искуство више земаља је показало да су се јавне дебате о великим, врло значајним пројектима показале као одлична прилика да се јавност информише, да да свој допринос у доношењу одлука и да се обезбеди подршка за њихову реализацију. Прави пример јесте градоначелник Буенос Ајреса (Де Мелло) који је организовао јавне расправе поводом планова за изградњу линије метроа. Убрзо после оваквог приступа, који је истовремено представљао и

⁶⁵⁰ Предраг Јовановић, *Анатомија корупције*, Transparency International Serbia, Београд 2001, стр.64.

⁶⁵¹ Вукашин Павловић, *Цивилно друштво и демократија*, ЈП Службени гласник, ЈП Завод за уџбенике, Београд 2009, стр.223.

најбољи изборни маркетинг, градоначелник De Mello је победио на председничким изборима у Аргентини.

У пост-комунистичким друштвима, политичка култура представља један од предуслова за успешно функционисање политичког поља и политичких институција. У том смислу, сматрамо да би свака политичка партија требало да има експерта за политичку културу у својим редовима, на који начин би се неупоредиво подигао садашњи ниво политичког живота, не само у Србији где је подизање нивоа политичке културе грађана још увек задатак само у цивилном пољу. У том смислу, организације цивилног друштва у Србији су активне, али још увек недовољно. Присутне су такође, и групе организација које су уско фокусиране на поље праћења расхода јавних финансија, као што је Коалиција за надзор јавних финансија, ТС и др., и организације које подржавају пројекте истраживачког новинарства. За ову област заинтересовано је и неколико међународних организација и удружења, као и део академске заједнице, нарочито са Факултета политичких наука и Правног факултета, Универзитета у Београду. Сви они у свом истраживачком и научном раду, врло често користе Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја као и друге облике надзора, и у том смислу (погледу) имају подршку веома активног Повереника за информације од јавног значаја, који одлучује по жалбама. Хронологија односа између државе и цивилног сектора, може се рећи да је у Србији, започела 2001. године „Остварити стратешку сарадњу невладиног сектора са јавним, односно државом, и помоћи демократизацију и транзицију земље”- ово је најважнији закључак Трећег форума невладиних организација (из маја 2001. године).⁶⁵² У Србији постоје Владина тела, која су по концепцији деловања врло блиска организацијама цивилног друштва (што сматрамо да је сјајан концепт), па тако „Постоји и посебно Владино тело, Савет за борбу против корупције, које у пракси делује независно од Владе и указује на опасности и типове политичке корупције у својим извештајима.”⁶⁵³ Докле се дошло у напорима цивилног друштва пре свега али и медија, у смислу подизања нивоа политичке културе грађана, тешко је измерити. „Ипак, достигнуто укључивање организација

⁶⁵²Група аутора, „Чиста политика”, БИРОДИ, омогућио УСАИД, Београд 2013, стр.30.

⁶⁵³ „Транспарентност финансирања политичких странака у Србији” Транспарентност Србија, Београд 2011.,стр. 33.

цивилног друштва у реформу законодавног оквира, може бити добар знак и дати прилику да примена новог законодавног антикорупцијског оквира буде делотворнија”.⁶⁵⁴ Држава још увек не препознаје невладин сектор као активног партнера, односно релевантног друштвеног фактора (снагу) иако је пре свега реч о неопходном партнеру, нарочито у смислу, ако партије и даље желе да задрже водећу улогу у посредовању између два поља у друштву. Наведено непрепознавање, потврђује и недовољно реформисан оквир за финансијско пословање невладиног сектора.⁶⁵⁵ За правилан рад, наведених организација, јако је битно како доћи до њиховог „чистог” финансирања. Током 2012. године једна информација из извештаја GRECO на моменат је уздрмала јавну НВО сцену у Србији. Према подацима овог тела, у Србији је једна политичка странка основала око 40 невладиних организација. Податак, сам по себи, је, у најмању руку, интересантан и интригантан, али је у јавном животу у Србији остао (не)приметан таман онолико колико је потребан као важан алиби у јавним наступима евро-скептика. У том смислу никако се не сме дозволити, да невладине организације буду само „привесци” политичких партија и да на тај начин контаминирају цивилно поље у нашем друштву.

Наведени пример указује на очигледну злоупотребу цивилног сектора, против које нема нормиране заштите. Тек се са подацима који су дошли са стране, успела пробити медијска блокада по овом питању у Србији. „Међутим, податак из извештаја GRECO указује да је невладин сектор (зло)употребљен за (су)финансирање политичких организација. Таквим деловањем нанета је вишеструка штета за грађане, невладин сектор, државу.”⁶⁵⁶ Сматрам, такође, да би требало подстицати учешће домаћих политичких странака у европским страначким групацијама и међусобну сарадњу странака из Србије и европских држава као вид њихове еманципације и канал преношења европских стандарда

⁶⁵⁴*Ibid*, 34.

⁶⁵⁵У Србији је нормално изједначити пословање профитног и непрофитног сектора (и данас се у пословним банкама, али и у пореском систему не прави разлика), иако пракса у европским земљама и у земљама у окружењу (Мађарска, Хрватска) јасно указује како треба уредити и ту област деловања невладиног сектора. С друге стране, јавни конкурси за доделу средстава из буџета локалних самоуправа, чија је примарна функција обезбеђивање развоја појединих непрофитних делатности, прете да постану средство за легално извлачење новца за потребе владајућих странака, будући да код јавних конкурса не постоји контрола, као код јавних тендера и да свака установа сама себе контролише, тиме што сама бира своје људе у контролне комисије.

⁶⁵⁶ *Ibid*.

страначког живота. То би свакако допринело и свеопштем подизању нивоа политичке културе у нашем друштву а увело би и више реда у област финансирања партија што би проузроковало мању потребу за контролним капацитетима организација цивилног сектора.

На крају, али не и мање битно, партије на власти грађани првенствено перципирају кроз власт и институције власти, а не као партијску власт – иако опозиција стално покушава да ту директну везу разоткрије – она постаје евидентна тек накратко, у предизборним кампањама. Отуда у Србији власт представљају партије а не институције, како то партије „успешно” покушавају да замаскирају. Обележје извесне моралне индиферентности у нашем друштву, свакако је однос грађана према новцу из буџета. О томе је већ било дискутовано у тексту, као о обележју веома ниске политичке културе код нас и уопште концепције односа према држави. Новац до којег партије на овај или онај начин долазе, грађани не виде као своје или народне, већ увек као нечије или неког до чијег финансијског салда нам није нарочито стало. Сем тога, новац који се узима не перципира се као новац за личну корист, већ као новац за партијску ствар, а то се другачије вреднује него кад новац узима појединац. Кључна теза овог поглавља је да су, без реконституције и успостављања релативно развијеног цивилног друштва, битно умањене могућности демократског функционисања институција власти у посткомунистичким друштвима (друштвима у транзицији).⁶⁵⁷

3. УСПОСТАВЉАЊЕ ЕКОНОМСКИХ УСЛОВА ЗА ПЛУРАЛИЗАМ ПОЛИТИЧКИХ ИДЕЈА И ДЕМОКРАТИЗАЦИЈУ ПАРТИЈА

Питање повезаности демократије и економског развоја тј. односа економије и политике, једно је од кључних питања друштва, сматрам подједнако занемарено како у политичкој теорији тако и у економској науци. Тема о односу економског развоја и демократије је присутна пре свега у политичкој

⁶⁵⁷За мање демократски конституисане политичке системе одсуство деловања цивилног друштва представља још већи недостатак и има утолико теже последице. Развој модерне, политичке теорије у двадесетпрвом веку, протиче и у знаку трагања за одговорима на питање како ограничити неумерену политичку моћ државе. Свакако да је једно од средстава тог ограничења, висока политичка култура грађана, која је брана свеколикој манипулацији и етатизацији. Друштва која се налазе у тзв. транзицији, из преласка из нечега у нешто, а то „нешто” није дефинисано, (иду из нечега у ништа М.В.), имају проблем, јер се овде ради не само о институционалним реформама већ и о концептуалним.

социологији имплицитно, почев од радова Маркса, а експлицитно од Шумпетера (Schumpeter, 1981. године) и Липсета, до Полањија (2003.) и Пшеворског. Кључно је питање: Да ли постоји корелативна веза између економског развоја и демократије, и *vice versa*? И обрнуто, да ли економски развој и економско богатство нужно увек представљају факторе који увек доприносе успостављању демократије? На ова и слична питања нема јасних и једнозначних одговора ни у упоредној теорији ни у пракси.⁶⁵⁸ Демократија приморава владе да бирају добре економске политике, због претње изборним санкцијама. (Прзеворски, 2000:3). Поново истичем став, да нема демократије према споља ако је претходно нема изнутра. У том смислу од изузетног значаја је питање унутарстраначке демократије а са њим у вези су и интерни партијски избори. Начини избора партијског руководства могу бити бирање, именовање и кооптирање. Међутим, актуелно партијско руководство увек има неколико начина да утиче на унутарпартијске изборе. „Тако уски кругови, празна места у својим редовима настоје да попуњавају „својим људима” и да круг, ако треба прошире и затворе, као и да „постављају зид око себе преко којег пуштају само оне који су им по ђуди. Изборну процедуру замењује кооптирање и непотизам.”⁶⁵⁹

С друге стране у односу на политичке потребе, да би се избегла, најчешће упрошћена тумачења која се подразумевају под економским растом (а која се најчешће свде на пораст националног дохотка по глави становника, ГНП (*per capita*), данас је у много чешћој употреби категорија економског развоја (Сен, 2002), а још већи квалитативни садржај има категорија благостања (*well-being*) или, како је овом раду усвојено – Благостање А.Д. У теорији се указује на значај Благостања А.Д. под којим се најчешће подразумевају три димензије: доходак и све што он пружа, здравље и образовање (Dasgupta, 1993:76). У две последње димензије концепт благостања се укршта са теоријама и концептом људског капитала (*human capital*). У сваком случају, оно што може са сигурношћу да се

⁶⁵⁸Може се међутим, доста широко прихватити мишљење, које данас доминира, да је демократија повољан оквир за развој слободне тржишне привреде и економски развој у целини као и обрнуто, да је успешан економски развој добра основа за демократију. С друге стране, многи теоретичари (аутори), откривају у демократији неке економске врлине. Тако се рецимо сматра да демократија охрабрује инвестирање гарантујући приватну својину и штитећи људска права, да подстиче ефикасну алокацију средстава дозвољавајући слободан проток идеја, људи, добара и капитала.

⁶⁵⁹Славиша Орловић, „Недемократичност партија и демократизација друштва“, у: Зоран Лутовац (ур.), Демократија у политичким странкама Србије, Фридрих Еберт Штифтунг, Институт друштвених наука, Београд 2006, стр. 102.

каже, то је да однос између демократије и економског развоја, или однос између цивилног друштва и слободног тржишта, није индиферентан однос, односно однос равнодушности а свакако није једнозначан однос. Свакако, међутим, могуће је закључити, да се шансе за одржање и развој демократије увећавају са успешним економским развојем и обрнуто дуготрајна рецесија у привређивању, може да доведе у питање демократски поредак владавине. Зато, уколико су економски услови за развој демократије повољнији тиме је, последично присутан и већи плурализам политичких идеја, како у самој странци тако и између њих.

Улога партија у демократском обликовању политичке воље грађана експлицитно је потврђена и Чланом 5. важећег Устава РС. Прва ствар у којој би партије могле да поступе, је транспарентност и јасан правни оквир њиховог финансирања и док се то не оствари да не можемо говорити о развијеној парламентарној демократији у европском маниру. Ово представља својеврсни приказ тренутног стања политичког поља у Србији. „Странке би као друго „побољшање” требало да усвоје поверење у људе са своје листе и да априори не сматрају да су подложни трговини и поткупљивању. Трећи правац реформе парламентарног живота и релегитимисања партија био би прелазак са чисто пропорционалног на мешовити изборни систем. Ипак, кључни тест је унутарстраначка демократија”.⁶⁶⁰

По месту и природи свог настанка, политичке партије припадају друштву у целини или прецизније, цивилном друштву. Оне су, између осталог, и манифестација једног од најважнијих цивилних права, права грађана на политичко организовање за чију је практичну реализацију, нарочито у посткомунистичким државама било потребно уложити много мука, политичких борби и натезања. Да без чланства нема ни праве политичке партије, став је који потврђују и примери у упоредној пракси. „Народна партија у Шпанији (Partido Popular) има 900 хиљада регистрованих чланова, а Савез за народни покрет у Француској (УМП) 300 хиљада. Унутарстраначка демократија је одиграла велику улогу у omasовљавању ових странака. На пример у Француској Никола Саркози је постао први председник УМП-а који је изабран директним избором од стране свих чланова странке, што је проузроковало дуплирање броја чланова и победу на

⁶⁶⁰ „Унутарстраначка демократија у Србији”, објављено на Сајту Центра за нову политику, доступно на: <http://www.cnp.rs/>

председничким и парламентарним изборима ове голистичке странке 2007. године.”⁶⁶¹ За савремене политичке партије уопште, па и за политичке партије у пост-комунистичким друштвима, могло би да се каже да су једном ногом на тлу цивилног друштва, а другом на терену државе. Оно што, међутим, свакако треба додати, када су у питању политичке партије у посткомунистичким земљама, јесте оцена да су оне још далеко од стања сопствене политичке равнотеже, јер им је не само нога с којом су ослоњене на цивилно друштво много краћа, него је и то цивилно друштво хромо. Питање унутрашње демократизације партија, уско је повезано са питањем партијског система. „Институционализација партија и партијског система, је од непроцењивог значаја за консолидацију демократије у Србији... То истовремено значи јаснија правила конкуренције, као и тенденција смањивања броја партија, односно тенденцијом од екстремног ка умереном вишепартизму.”⁶⁶² Као друго, у институционализованом партијском систему, партије су укорењеније у друштво и многи бирачи имају чврсту везу са партијама у дужем временском периоду. Ако значајан број бирача подржава исту партију од једних избора до других, мање је флукутирајућих бирача, мања је промена партија за које се гласа и мања је изборна волатилност и обрнуто. Волатилност је промена понашања бирача између два или више циклуса избора. У неконсолидованом партијском систему волатилност је природно висока. Партијски системи морају да одражавају плурализам интереса исто као што цивилно друштво мора да одражава социјални плурализам. Суштину тог цивилног плурализма сачињавају разлике у интересима. Тако схваћен социјални (друштвени) плурализам је основа политичког плурализма.⁶⁶³

⁶⁶¹ *Ibid.*

⁶⁶² Славиша Орловић, „Партијски систем Србије“, у: Чедомир Чупић (ур.), *Партије и избори у Србији - 20 година* —, Фридрих Еберт Штифтунг, Факултет политичких наука-Центар за демократију, Београд 2011, стр.59.

⁶⁶³ Већ смо наводили три позната, главна и међусобно повезана индикатора за мерење унутарстраначке демократије. Први је индикатор право на слободу изражавања и могућност формирања струја и фракција. Други је слобода кандидовања и избора на највише функције и трећи, развој институција које ограничавају моћ вође и извршне власти у странци. Ако би са гледишта наведених индикатора посматрали стање у Србији, сва три индикатора сугеришу да су наше странке превалиле тек прве кораке унутарстраначке демократије и да тај постојећи ниво свакако не одговара данашњим потребама друштва. Разлог за такво стање је нађен у системској експанзији странака на подручју привреде, финансија и јавних служби, али и у задржавању „ретроградне” идеологије која онемогућава владавину права.

Можда највећа брана унутрашњој демократичности партија, представља рекордна дуговечност лидера у Србији. „Лидери показују релативну несменљивост са својих председничких функција, умеће у заобилажењу статуте, монопол и интерпретацију програмских начела, у вођењу кадровске политике и избор органа странке. Већина лидера партија у Србији су од оснивања на челу партије, при чему су Милошевић (до смрти) и Шешељ (још увек) водили партију и из Хашког затвора. У веома малом броју партија у домене лидера дошло је на изборима (ДС, ДСС)”.⁶⁶⁴ Тек приликом последњег изборног циклуса (2014. године), дошло је (први пут) у политичкој историји Србије, до појаве да су лидери неких, до тада релевантних политичких партија, услед изборног неуспеха а под притиском пре свега политичке одговорности коју су сами „изградили”, поднели неопозиве оставке на место лидера странке па чак уопште и на било какво њихово учешће у политици. Слабу институционализованост партија у Србији, видимо као главни проблем целокупног политичког система. „У земљама трећег таласа демократизације, партијски систем је мање институционализован него у западним демократијама.”⁶⁶⁵ У Србији, Демократска странка је као што је већ истицано, једина већа програмска странка (пored мањих, као што је то био Грађански савез Србије) која је од почетка свог деловања, полагала до свог демократског устројства, па би се, у ствари, могло закључити да је кризом те партије и „прича” о унутарстраначкој демократији у странкама у Србији, „завршена”.

Нарочито је у Србији, још увек задржана појава тзв. “осмозе” партијског и државног врха. Институционална слепљеност и недовољна размакнутост странке од државних функција иде на руку неконтролисаним понашању извршних органа странке. На почетку је већина странака у Србији своје постојање и успех везивала за харизматског лидера, па је већина парламентарних странака и била лидерска, у овом харизматском смислу речи. За 25 година природно је опадање харизматских странака, било тако што су се оне у међувремену институционализовале у мери да је њихов опстанак обезбеђен независно од лидера (Демократска странка). Тест институционализације сваке странке у елементарном смислу, представља њен опстанак независно од лидера. Преко странака се, у Србији, у основи успело мимо тржишних услова, доћи до огромне државне имовине, (другачије се легално то

⁶⁶⁴ *Ibid.* 61-62.

⁶⁶⁵ *Ibid.* 63-64.

није могло), за припаднике нове елите. То је био и основни разлог увођења вишепартизма и политичког плурализма 1990. године. У позадини свега била је друштвена и државна имовина. „Оно што је битно знати, то је да се неформални утицаји у странци најчешће стичу путем финансирања странака.”⁶⁶⁶ Иако су „чедо демократије” странке су склоне да демократију ограничавају унутар себе. Насупрот томе, постојање инструмената и механизма за корекцију политике унутар самих странака могу бити допринос виталности и гипкости тих странака и друштва у целини. „Ипак, не треба имати илузију о спремности странака, пре свих лидера и група које воде главну реч унутар њих, да су спремне зарад неких општијих циљева да доводе у питање властите позиције. За права и слободе у странкама неопходна је унутарстраначка борба, борба за демократске механизме и процедуре и развијање демократске политичке културе.”⁶⁶⁷

Као што је опште познато, питање демократије се, код политичких партија, јавља у двоструком виду: као спољно и као унутрашње питање. Посматрано са овог становишта, могуће је говорити о двоструком демократском капацитету сваке појединачне политичке партије. Спољна или екстерна димензија демократског капацитета политичких партија тиче се њиховог односа према развоју демократије у друштву. Тај однос је опет двострук, јер има два облика: један је активан, а други пасиван. Партија је демократска у спољном смислу и активна, када се активно залаже за развој демократије као политичког облика владавине а у пасивном смислу доприноси демократичности већ самим својим постојањем, јер шири плурализам и компетитивне могућности политичког система. Начин настанка странака одредио је правац развоја страначке организације. Странке су настале одозго, па је са растом страначке инфраструктуре, задржан и ојачан ауторитарни потенцијал, односно њихова олигархијска природа. Оснивачка група је задржала монопол у управљању странком. Мањина у странкама не ужива заштиту а, по правилу, фракцијске борбе завршавале су се поразом једног од претендената на лидерски положај и оснивањем нове странке. Овлашћења страначког руководства су огромна, па она

⁶⁶⁶ Зоран Лутовац, „Увод: Демократија у политичким странкама Србије“, у: Зоран Лутовац (ур.), *Демократија у политичким странкама Србије*, Фридрих Еберт Штифтунг, Институт друштвених наука, Београд 2006, стр. 10.

⁶⁶⁷ *Ibid.*, 10-11.

имају и монопол на одређивање листа за посланичке кандидате (Печујлић, Милић, 1994:140). „Политичке партије су Ахилова пета демократије у Србији данас. Подизање квалитета и демократских капацитета политичких установа мора да започне у озбиљном унапређењу квалитета политичких партија. Без тог корака нема ни бољег парламента, ни боље владе, ни боље јавне и локалне управе, ни бољег судства – једном речи, нема квалитетније демократије и државе”.⁶⁶⁸ У настојањима да одговори на питање да ли је олигархијска болест, као најтежа код демократских партија, излечива, Михелс полази од неколико значајних идеја. Прво, учешће у власти увек у извесној мери умањује демократске капацитете односно потенцијале политичких партија и док су на власти, и најдемократскије међу њима постају у извесној мери конзервативне. Такође, тренд бројчаног раста партијске организације, последично условљава немогућност борбе за велике идеале партије односно знатно је отежава. Ту тенденцију појачава парламентарни карактер партије јер парламентаризам представља настојање за стицањем што већег броја гласова а партијска организација значи настојање за што већим бројем чланова. Већ је истакнуто, да се политичке партије по угледу на државу, успостављају на темељним стубовима ауторитета и дисциплине (Michels, 1921:294). „Формирање олигархија у крилу разноврсних облика демократије органска је тенденција, дакле тенденција којој нужно подлијеже свака организација, па и социјалистичка, чак и либералистичка” (Michels, 1921:318).⁶⁶⁹ Све наведене Михелсове идеје су уско повезане са новцем, односно оне представљају суштину његовог „гвозденог закона олигархије” који у позадини има јаку финансијску компоненту, коју Михелс нажалост не наводи а, на овом месту, због обимности рада, није елаборирана. Као не мање значајно, „Неопходно је увести и нове институте у статутима странака којима се штите демократска права појединаца и група. Поједине парламентарне странке у Србији су у последње време извршиле измене, односно донеле нове статуте у којима су предвиђени институти потпуно или делимично непосредних избора за носиоце

⁶⁶⁸ Вукашин Павловић, „О демократским капацитетима политичких партија“ у: Зоран Лутовац (ур.), *Демократија у политичким странкама Србије*, Фридрих Еберт Штифтунг, Институт друштвених наука, Београд 2006, стр. 40.

⁶⁶⁹ *Ibid.*

страначких функција и заштита појединаца или мањинске групе (видети Табелу 14.)⁶⁷⁰.

Табела 14. Избори за страначке органе

Избори за страначке органе	Ограничено посредни - СПО, ПСС Непосредни - ДС Делимично посредни - ГСС, Г17 плус, СРС
Одлучивање о листи кандидата	Извршно - политичка тела парламентарних странака
Временско ограничавање мандата централних страначких органа	Од 2 до 4 године у већини статута
Могућност оснивања фракција	ФСС, СДП
Родна равноправност	Г17 плус, ДС, СДП, ГСС
Заштита мањинских права	ГСС, ДС

Као резиме, може се констатовати да, ако демократија није само форма и процедура него има и политичку вредност, онда се поставља питање: Зашто би се веровало партијама које демократију препоручују као најбољи општи систем политичког одлучивања, а да саме нису спремне да га примене на себи? У том смислу, транспарентност партијских финансија изузетно је важан показатељ унутарпартијске демократије.

4. ПОВЕЋАЊЕ РИЗИКА ОД БАВЉЕЊА КОРУПЦИЈОМ

Свакако да је нужност у данашње време, успоставити механизме у демократском друштву којима се повећава ризик од бављења корупцијом. У том циљу у Србији су вршена одређена истраживања неких организација цивилног друштва уз помоћ иностраних међународних организација. Једно од таквих, је истраживање Градови против корупције које је настало у оквиру програма „Друштво против корупције” који Биро за друштвена истраживања спроводи од 2009.године*. Пре него што у кратким цртама представимо концепт градови против корупције, а што је значајно за наше поглавље о повећању ризика да се њоме излаже, морамо да представимо дефиницију корупције и борбе против корупције како су је усвојили у наведеном истраживању. Интегративна

⁶⁷⁰ Миодраг Радојевић, „Демократизација политичких партија, поступак кандидовања и унутарстраначки избори“ у: Зоран Лутовац (ур.), Демократија у политичким странкама Србије, Фридрих Еберт Штифтунг, Институт друштвених наука, Београд 2006, стр.93.

дефиниција корупције која је усвојена у истраживању, полази од тога да је: „Корупција је стање неодрживости институција у јавном, приватном и цивилном сектору услед које у институцији (запослени и руководиоци) и око институције (клијенти – правна и физичка лица) као реакција на такво стање настају девијације, како оне које иду у правцу иновације/унапређења одрживости институције, тако и оне које се манифестују у злоупотреби ресурса, права и утицаја зарад интереса појединца или/и групе”.⁶⁷¹

Пандан корупцији је антикорупција, односно борба против корупције. Она захтева постојање нормативних аката, институционалних механизма, кадровских капацитета и компетиција који посредно или непосредно на ефикасан и ефикасан начин доприносе свим фазама елиминације корупције а то су: дијагностиковање, санкционисање и превенција корупције као појаве. Антикорупција доприноси развоју интегритета на нивоу институција, друштвених група, професија и грађана. „Математички израз ове дефиниције гласи:

Антикорупција = Интегритет + Алати + Утицај

при чему су:

- Интегритет – правно-институционална уређеност институција, укључујући антикорупцијска тела и организације, као и етичност појединца као грађана; гарант спречавања злоупотребе борбе против корупције.
- Алати (*tools*) – закони, институције, знања, кадрови, материјално-технички услови, свест и интереси на нивоу друштва; гарант легалности и легитимности борбе против корупције
- Утицај – моћ и ауторитет антикорупцијских тела, организација и појединаца као и резултати на пољу дијагностиковања, санкционисања и превенције корупције; гарант ефикасности и ефикасности борбе против корупције.⁶⁷²

Постојећи законодавни поступак не садржи веома важну обавезу да се у току припреме закона и других прописа сагледавају ефекти на корупцију. Иако је

⁶⁷¹ Група аутора, „Чиста политика”, БИРОДИ, омогућио УСАИД, Београд 2013, стр.9.

⁶⁷² *Ibid.*, 10.

Пословником Владе (Члан 46.) прописано у којим случајевима и којим институцијама Влада даје предлог прописа на мишљење, таква обавеза није прописана ради анализе ризика на корупцију. Оваква обавеза није прописана ни Пословником Народне скупштине, који једини може да обавезе остале Уставом Републике Србије овлашћене предлагаче закона и других прописа да изврше анализу ризика на корупцију.

Сама анализа ризика на корупцију, може се вршити унутар органа који предлаже пропис, али за сада не постоје никакве институционалне гаранције да ће орган заиста извршити ову анализу. Стога је сматрам неопходно извршити измене у поступку доношења прописа, којима ће се увести обавеза свих предлагача прописа да у току израде изврше сопствену анализу ризика на корупцију на основу методологије коју израђује Агенција за борбу против корупције и да резултат анализе опишу у образложењу предлога. Поред овога, предлагач прописа ће у складу са актуелном Стратегијом, бити дужан да прибави и мишљење од Агенције о ризицима на корупцију предлаганог прописа, пре подношења органу који доноси пропис, што је за сада радња која је у пракси само делимично заживела. На тај начин, би се успостављала двострука процена односно превенција.

Континуирана едукација о корупцији и начинима борбе против ње, такође спада у област превенције корупције у складу са Стратегијом а тиме и повећања ризика од бављења њом. „У области едукације правосуђа, учињен је напредак тиме што је Правосудна академија у годишњи програм обуке судског и тужилачког особља, уврстила едукације везане за кривична дела везана за корупцију.”⁶⁷³ Народна скупштина Србије, прати спровођење својих закључака, односно препорука које је донела поводом извештаја независних државних органа. Овај превентивни механизам у борби против корупције у Србији односно парламенту, се тек од пре годину или две ефективно користи, иако је у позитивним прописима био раније нормиран.

⁶⁷³ „Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године” донета од стране Народне Скупштине Републике Србије на седници одржаној дана 1.јула 2013.године, стр. 17.

Независни државни органи поднели су и 2015, Народној скупштини своје годишње извештаје о раду, али је поступање по њима остало врло ограниченог обима. Процес се окончава тиме што Народна скупштина, на предлог надлежног одбора, доноси закључке, односно препоруке, али без постојања механизма да се они учине обавезујућим за оне органе власти и носиоце јавних овлашћења на које се и односе. Стога се намеће као нужност, неопходно уредити поступак надзора над спровођењем закључака које је Народна скупштина донела уз могућност предузимања мера у случају да закључци нису спроведени без оправданих разлога, које би садржавале неки вид препоруке али у наредној фази и санкције. „Последња, идеална, фаза борбе против корупције којој теже све државе је социјализацијска. То је стање када је коруптивно понашање друштвено неприхватљиво, нефункционално а од стране државе брзо, неселективно и на законит начин санкционисано. Појединци који су коруптивни су од друштва означени и изопштени на исти начин као што су борци против корупције били изопштени у нултој фази. као неприхватљиво“⁶⁷⁴. У Табели 15. приказани су фактори напредовања, по фазама.

Табела 15. Фактори напредовања и фазе

Нулта фаза	
Фактор напредовња	Лични интегритет
Трибунска фаза	
Фактор напредовња	Политичка воља
Институционално-нормативна фаза	
Фактор напредовња	Интегритет правосуђа и антикорупцијских институција
Социјализацијска фаза	

Корупција долази од власти. Та идеја је еволуирала, са једним од утемељивача модерне науке о политици Николом Макијавелијем, који је у свом делу „О владаоцу“ пружио сматрамо, реалистичан опис функционисања политичког живота у коме се раскида веза између етике и политике, што је представљало антички идеал који се до тада одржао. У политичком животу је дозвољено деловати и мимо моралних норми. Корупција државника и политичара је легитимно средство политичке борбе уколико се остварују државни интереси, а Макијавели саветује и владаре како могу и неморална средства користити у

⁶⁷⁴ Група аутора, „Чиста политика“, БИРОДИ, омогућио УСАИД, Београд 2013, стр.12.

политичкој борби. Крајем XIX века један од утемељивача политичке социологије Мојзе Острогорски је, истражујући начин финансирања и функционисања савремених политичких странака, утврдио да у њима преовладава масовна корупција. Узрок је нашао у погубној повезаности политике и новца – опстанак политичких странака зависи од новчаних прилога и донација. „На тржишту, како је сматрао Острогорски, могу се купити политичари али и закони. Овакво размишљање је водило закључку да коруптивност политичких странака слаби представничку демократију и доводи је до банкротства.”⁶⁷⁵ Напокон, у радовима савремених социолога често се указује на чињеницу да је политички живот у великој мери загађен корупцијом. Модерне политичке странке су постале машине за расподелу политичке моћи. Корупција је све присутнија међу политичким вођама, због чега политички процес добија обележја плутократске владавине, владавине моћних финансијских група и лобија. Уместо владавине идеала, постоји владавина новца и интереса. Међутим, постоје и другачија тумачења као на пример оно које нуди немачки политиколог „Карл Хајнц Насмахер који тврди да је улога новца у политици незаобилазна у унапређивању демократије.”⁶⁷⁶

Борба против корупције у друштву високе друштвене и институционалне дезорганизације, која је последица како транзиције тако и заробљености државе, сматрам, зато, да треба да почне од локалног нивоа. Наиме, посматрајући корупцију као девијацију, стварање антикоруптивног активизма на нижим нивоима друштвености је вероватније чиме се лакше и брже постижу потребне промене. У том смислу, ако Србија жели да постане део ЕУ, она мора да успостави функционалну позицију омбудсмана, антикорупцијских комисија и агенција, уопштено говорећи, да изгради широку мрежу регулаторних институција и одбора за контролу који ће ојачати капацитет друштва у циљу спречавања нежељеног утицаја државних органа и политичког волунтаризма. Интегритет политичког процеса се обезбеђује и инкриминисањем кривичног дела парламентарне корупције. У кривичном законодавству може се предвидети да се лице које нуди и посланик или државни функционер који приме мито кажњавају казном затвора у трајању изнад 3 године затвора. Поред тога, потребно је да се у

⁶⁷⁵ Мијодраг Радојевић, „Финансирање политичких странака и корупција”, *Пулс Магазин о корупцији*, мај 2003, стр. 2.

⁶⁷⁶ *Ibid.*, 3.

Народној скупштини Србије донесе кодекс понашања посланика и других изабраних представника, који би осим правила политичке културе предвидео забрану корупције и друге мере спречавања парламентарне корупције међу којима спада и потписана изјава од стране посланика о својим намерама. Објава огласа са обавештењем о радњама корумпираног државног функционера и санкцијом која му је изречена у свим тиражним дневним листовима има психолошки и превентивни карактер за настанак сличних случајева.

Србија је почела да успоставља претходно наведене институције, али њихова политика није била нарочито чврста и доследна, а резултати су више него скромни, сматра Прокопијевић (2013.). Такође, успостављене регулаторне институције могу имати озбиљне недостатке због снажног политичког утицаја, првенствено због начина на који се финансирају (из буџета), док финансирање из сопствених прихода, кроз накнаде и таксе, може да угрози привреду. „Крајњи циљ успостављања система друштвеног интегритета је да се корупција учини „високоризичним” подухватом „са малом зарадом”. На крају можемо закључити да је само умрежавањем актера и синергијом свих њихових напора и активности могуће зауздати и редуковати готово ендемски укоренењу корупцију”.⁶⁷⁷ Могућности за бављење корупцијом могу да буду минимализоване путем системских реформи, а склоност смањена повећањем трансакционих трошкова, односно преокретањем сценарија „висока добит, низак ризик” у „ниска добит, висок ризик” делотворним комбиновањем превентивних, присилних и одвраћајућих механизма одговорности. „Потпуно анонимне донације су опасне, јер то може довести до „прања прљавог новца” у политичким странкама. Једно од добрих решења је да правна и физичка лица која дају прилоге буду ослобођена плаћања дела пореза, што може мотивисати донаторе да откривају свој идентитет.”⁶⁷⁸

У том смислу постоје недоумице у упоредној теорији да ли се износ прилога мора дати у тачно одређене сврхе, што води ефикаснијој контроли расхода, као што је то случај у Сједињеним Америчким Државама, или донатор не

⁶⁷⁷ Зоран Стојиљковић, Марина Матић, Милан Мариновић, Ђорђе Вуковић, *Програм обуке за судије прекршајних судова - Примена прописа у области борбе против корупције*, Правосудна Академија и УСАИД, Београд 2012.стр.19.

⁶⁷⁸ Зоран Стојиљковић, „Карактер и логика корупције”, доступно на: <http://media.institut-alternativa.org/>

мора да наведе у коју сврху се морају употребити средства. „Редуковати дискрециона овлашћења, разбити монополе а истовремено увећати моралну, политичку и кривичну одговорност представља неку врсту „добитне комбинације” за успешну борбу против корупције”.

У већини упоредних система закони о политичким странкама, спречавању сукоба интереса, акт о регистрацији имовине носилаца јавних функција, кодекс понашања изабраних представника и закони о оснивању посебних невладиних тела за борбу против корупције као и акт о оснивању посебне парламентарне комисије за испитивање случајева страначке корупције представљају скуп прописа познат као основни пакет антикорупцијских закона у области политичког живота. Можда најдрастичнији пример политичке корупције огледа се у „трговини” јавним функцијама, након одржавања избора. У многим земљама се тада било какав виши, јавни интерес претвара у класичну политичку трговину.

5. УСПОСТАВЉАЊЕ ПОЛИТИКЕ КВАЛИТЕТА, А НЕ КВАНТИТЕТА

Да би се правилно поступило приликом „подизања” нивоа квалитета политике уопште, а нарочито токова новца у њој, све у циљу развоја друштва као целине, потребно је разликовати да у друштву постоје два поља и то политичко и грађанско односно цивилно. Оба поља треба да поседују сопствене стратегије развоја. „Најважнији облици и канали акције. Главни облици или канали акције код политичке стратегије су политичке партије, а у другом случају, код цивилне стратегије то су удружења грађана.”⁶⁷⁹ Унапређење политичког поља заснива се и на јачању његовог интегритета. Интегритет политичког поља почива на партиципативности, интегритету актера, кажњивости и полагању рачуна. Партиципативност не представља, односно она се не своди само на, пуко право учешћа грађана на изборима, које је уосталом увек у демократским порецима гарантовано уставом и законом, већ пре свега подразумева ефективност политичког поља, односно партиципативности се огледа у обиму, али и квалитету, тј. ко, са колико утицаја, на који начин и са каквим предлозима учествује у јавној расправи.

⁶⁷⁹ Вукашин Павловић, *Цивилно друштво и демократија*, ЈП Службени гласник, ЈП Завод за уџбенике, Београд 2009, стр. 218.

Механизми политичке легитимације између партија и политичког тела Србије нису успостављени на прави начин, јер не постоји као што смо навели, јасна социјално-интересна укореењеност политичких партија унутар хетерогеног друштвеног ткива што битно отежава кључни политички процес, претакања друштвених интереса у политичке одлуке. То претакање, одвија се на спонтан и конфузан начин, услед чега су исходи таквих процеса крајње неизвесни, а често долази и до блокаде и одлагања доношења важних политичких одлука јер се друштвени интереси не „каналашу” у складу са неким законитостима него на вештачки начин, што онда отвара и простор за арбитрарност политичких партија односно врхунских политичара као њихових лидера. Ово за последицу има двоструко негативно обележје у понашању политичких партија: а) оне лако, неодговорно и на непредвидив начин мењају своје ставове и политику и б) удружују се и праве коалиције по принципу нужности опстанка на власти или доласка на власт, без јасних и конзистентних политичких принципа. Ово производи негативне последице по идентитет и политички профил политичких партија, и у будућности, јер ће се политички процеси одвијати по матрици која је сада успостављена а у будућности наслеђена. Да би био стабилан, сваки политички систем мора да се поред политичких одржава и на неполитичким стубовима пројекта односно да би доприносио успостављању политике квалитета а не квантитета мора се ослањати и на цивилно друштво. У том смислу, може се сматрати да се политички систем ослања на четири концентрична круга (поља), који чине основу на којој се успоставља релација цивилног друштва и државе. То су у основи концентрични кругови.

Најужи круг чини поље државне власти и оно треба (и најчешће јесте), да буде институционално и функционално јасно одређено. Други, нешто шири круг чини политичко поље у целини, у коме главну улогу имају политичке партије и све друге политичке асоцијације и институције које не припадају пољу директне државне власти, али су у тесној вези са њом. Трећи, знатно шири круг чини поље цивилног друштва, које је релативно аутономно како у односу на поље државне власти тако и у односу на политичко поље уопште. Поље цивилног друштва је поље у коме делују сви учесници грађанског живота и оно је веома шаролико. Оно што суштински разликује прва два круга (круг власти и круг политике) од

друга два круга (поље цивилног друштва и друштва уопште) су начела, вредности које се користе и логика на основу којих делују и функционишу. „Прва два поља функционишу на основу политичке логике а то је логика власти односно логика моћи док су у друга два поља на делу различите врсте неполитичких логика (асоцијативност, солидарност, компетентност, стваралаштво)”.⁶⁸⁰

За политичко поље је кључан интегритет, да би представљало узор за треће и четврто поље и основ из кога произилази прво поље. Поред формалног аспекта партиципативности (укључености), за интегритет политичког поља као што смо већ навели, од изузетног значаја је развијање неформалног модела партиципације, који обезбеђују укључивање стручне и заинтересоване јавности, односно грађана који имају легитимне интересе. Под овим се подразумева, обезбеђивање присуства заинтересованих састанцима на којима би имали право учешћа односно дискусије, предлагања решења и извештавања јавности. Нарочито у последње време, посебно у државама стабилне демократије у западној хемисфери, дошло је до појаве интересних група и група за политички утицај односно притисак. Оне из политичког поља покушавају да делују у првом пољу односно на државну власт. Услед не само овог дејства, у првом пољу дошло је до значајних промена. Не само да је дошло до децентрализације надлежности са министарстава на регулаторне агенције и на мање или више независна тела, него је невероватно порастао утицај управљачких структура корпорација и појединих професија на процес креирања политике. То значи да се утицај другог на прво поље знатно проширио и ојачао, што раније није био случај јер је прво поље било најзатвореније за све процесе.

Тесна сарадња ових група са владом, навела је одређен круг теоретичара на формулисање појма политичка заједница (*policy community*, енгл.) коју дефинишу као припадност стабилној и затвореној групи, ограниченој на мањи број привилегованих чланова, која се формира на бази економске моћи, професионалне позиције, заједничких вредности, честих контаката са језгром владе, унутар које се врши размена ресурса ради формулације или реализације одређене јавне политике. Ова појава вишеструко утиче на парламент и изазива по мом мишљењу кризу његовог идентитета и процес слабљења. Са извесним заостатком и другачијим карактеристикама, сматрам да је и код нас присутна на

⁶⁸⁰*Ibid.*

политичкој сцени. Влади је стало да се закони што пре изгласају и у том смислу, партијско вођство у влади и у већинској парламентарној групи, будући из исте партије, води и исту политику и у том смислу не треба кварити, резултат постигнутог договарања са различитим заинтересованим групама. Сви они „преостали” из интересних група који нису могли до владе, усмеравају своје активности на посланике и лобирају на преправке владиних законских предлога преко механизма који су на располагању парламенту и појединачним посланицима, било да припадају већини или мањини. Међутим, ти механизми су најчешће „немоћни” поред „јаке” Владе. Једино донекле ефикасно средство односно механизам који може да утиче на постигнути договор Владе и најмоћнијих интересних група је јавност односно транспарентнос рада Владе.

У светлу наведеног и с обзиром на наше околности, поставља се логичко питање: Каква би реформа политичког система допринела извесном јачању наше државе и бољитку њених грађана? Ако се политика доживљава као најкреативнији посао којим се једно људско биће може бавити, јер се преко ње креира реалност и будућност за милионе људи, онда је таквом појединцу, који у политику улази из различитих професија, неопходно потребна снажна стручна подршка за успешно превладавање свих изазова са којима ће се сусретати а то све у циљу „устостављања политике квалитета а не квантитета”. Можда би требало и од стране саме државе, неупоредиво више „порадити” на таквом политичком образовању. У том смислу, једна од најважнијих а код нас запостављених (у Немачкој је сасвим другачије, на пример), функција рада сваке политичке странке, је избор и образовање својих функционера и кадрова који ће „сутра” преузимати улогу у управљању друштвом односно државом. „Из искуства можемо рећи да политичким странкама у Србији увек недостају обучени кадрови”.⁶⁸¹ Проблем који свакако успорава, промену политике у Србији у правцу квалитета а не квантитета је Национална (де)зинтеграција. Још током прве половине прошлог века, наш велики правник и историограф Слободан Јовановић, истицао је значај, великих партија које заправо а не тек реда ради делују на читавом подручју државе, пре свега за стабилност политичког система и

⁶⁸¹ „Политичко образовање“, објављено на Сајту Центра Модерних вештина, 6. децембра 2013., доступно на: <http://www.cmv.org.rs/obrazovanje/politicko-obrazovanje/>

национално јединство. Свеобухватне страначке структуре, које се по било ком основу или критеријуму (регионалним, етничким, религијским итд.) макар и неформално, не фокусирају само на неки део државне територије, постају самим тим њен интегративни фактор. У супротном такве „локалне” партије, прете да постану ако то и од старта нису, дезинтегративни чиниоци.

Обзиром на наведено, много боље је да се ради преласка цензуса, уобличавају политичке формације као дугорочне и чврсто срасле структуре, него да се пред саме изборе, без озбиљних унутрашњих веза и намере да се остане заједно, образују коалиције по увек истом принципу, а то је да се око неке веће странке окупе разне партијице са регионалним и мањинским упориштима али зато са великим уцењивачким потенцијалом. Стога је немерљив значај, укрупњавања политичке сцене у Србији, и без заокруживања тог процеса, нећемо моћи достићи стабилан и конзистентан ни партијски а тиме ни политички систем. Без стабилног и институционализованог политичког система, нема ни приближавања државама стабилне демократије односно ЕУ. „Писање практичних политика (полицу) је један од сегмената политичког образовања у ком ћемо сви морати да употпунимо своја знања и развијемо вештине. У Србији још увек немамо довољан број “think thank” организација које би помогле институцијама са предлозима практичних политика и ту видимо велико простор и за политичко образовање, а и за идеолошки утицај на актуелне мере, одлуке и законе”.⁶⁸²

Свакако да је, за успостављање политике квалитета и подизања њеног нивоа, потребно дефинисати Основна поља (правце) акције, односно поље деловања политичких актера у политичкој стратегији треба да буде усмерено ка институцијама државе и друштвеног поретка. Значи неопходно је као предуслов постојање одговарајуће политичке стратегије, у којој ће један од приоритета бити усмерен на изградњу нових и обнову неопходних старих институција, како би се генерално подигао њихов капацитет односно обновио и оснажио њихов интегритет. У погледу начина подршке наведеним стратегијама постоји следећа битна разлика између политичке и цивилне стратегије. За политичке актере и политичку стратегију приоритет има питање легалности. За цивилне актере и цивилну стратегију приоритетно питање је питање легитимности. Ово је важно и

⁶⁸²*Ibid.*

ради бољег схваћања појмова легалности и легитимности, који су опет основни појмови политике квалитета. Политика, и када је лоша, може увек настојати да се оправда законима и да се заклања иза њих, што „редовно” и чини. Цивилно друштво нема иза чега или кога да се заклања. Истовремено, цивилно друштво политици и држави испоставља легитимно питање колико су и да ли су уопште поједини закони добри односно у прилог друштва и грађана. Питање односа легалности и легитимности је увек присутно, али се јавља у до краја заоштрајеном и видљивом облику у ситуацијама протеста и конфронтације цивилног друштва и политике. У односу на ове две стратегије, постоје разлике и у погледу њихових развојних могућности.

Главни ресурси стратегије, која рачуна на ефикасност морају да буду финансијску и инфраструктурни и она мора да обезбеди њихову „подршку”. То другим речима значи, да свака стратегија има и своју цену. Цена политичке стратегије је првенствено финансијска, као што је из досадашње рада сумирано. Држава за своје стратешке реформе и развојне пројекте мора да обезбеди, пре свега, финансијски капитал. Главни ресурс цивилних стратегија, међутим није новац, већ оно што се данас назива друштвени капитал (social capital) и људски капитал (human capital). Управо у овом правцу, мора бити деловање превасходно политичке али цивилне стратегије. Врло је значајно осврнути се и на однос између политичке корупције и политике квалитета. Сасвим је јасно да те две појаве једна другу искључују. Односи унутар владајуће коалиције, могу често да укажу на постојање политичке корупције као што исто тако могу да буду и показатељ политике квалитета.⁶⁸³

⁶⁸³Основни циљеви и политичке и цивилне стратегије, треба да воде само једном јединственом циљу, а то је подизање општих могућности и капацитета друштва за срећнији живот његових грађана. Иако је циљ јединствен, постоји значајна разлика у погледу конкретне усмерености сваке од ових стратегија. На крају овог излагања, поставља се питање шта је заправо политика квалитета а не квантитета. Кључно питање модерне политике је производња друштвених промена и управљање њима. То је управо срж политике квалитета. Политичка елита која није у стању да на прави начин обавља ову функцију нема изгледну политичку будућност.

ЗАВРШНА РАЗМАТРАЊА

Структура докторске дисертације укомпонована је у складу са предметом и циљем дисертације, тако да садржи увод, шест проблемско-методолошких целина и закључак. У раду је указано на релацију између финансијске и политичке моћи односно на актере који дефинишу тајну област политике и то у свим оним деловима у којима она подразумева моћ и власт као такве. Циљ истраживања био је показати како, и на који начин, путем којих друштвених и институционалних форми се одвијају невидљиви токови новца у политици. Успостављени методолошки оквир овог рада омогућио је анализу постојеће друштвене стварности у овом погледу у Србији, али и шире.

У првом делу рада указано је на место и значај политичких партија у савременом демократском друштву и нарочита пажња посвећује се питању потребе за финансијским средствима. Ту су приказани теоријски и методолошки концепти који су били основ за истраживање релације новца у политици. Партије су, и поред пресудног значаја за парламентарни систем власти, дуго биле ван-уставна категорија, све до друге половине XX века. Масовна примена института као што су опште право гласа инепосредног гласања резултирала је централном позицијом партија у политичком и изборном процесу као и експоненцијалним растом трошкова изборних активности у савременом друштву. Партијске активности се такође одвијају у претежно електронском медијском окружењу што је све заједно узроковало промену положаја партија у односу на уставну материју и њихове појаве пре свега као уставне категорије. Иако се могу упутити бројне примедбе на улогу партија у демократском процесу, као и на њихов сопствени демократски потенцијал, не може се оспорити да оне превасходно врше синтезу мноштва интереса, мишљења и ставова исказаних у јавним дебатама у разуман број политичких опција и на тај начин каналишу конфликте између власти и опозиције. Ову синтезу у савременим условима нарушава корупција а пре свега политичка.

Драматичан раст трошкова који представља цену демократије учинио је да политичке финансије поприме пресудан значај. Како се финансирање партија и њихових активности врши, пре свега, путем новца те да би се спречило самим тим коруптивно дејство новца у политици, неопходно је предузети неке мере на државном нивоу. Мере су: обезбеђивање довољно средстава за стручне и

систематске кампање које треба да обухвате већину бирачког тела, спречавање укључивања нових политичких партија високим цензусима, заштита грађана од притисака да пружају финансијску подршку партијама и кандидатима, омогућавање да се под једнаким условима сваки грађанин може сусрести са својим представником, ограничавање у мери у којој је то могуће несразмерног утицаја великих финансијера у односу на обичног грађанина и очување и подстицање релативне равноправности опозиционих и партија на власти, нарочито током изборне утакмице.

Колика је финансијска моћ, односно моћ основног инструмента финансирања, а то је новац, најбоље говори једна Цицеронова пословица: „Ништа није тако утврђено што се новцем не би могло освојити“. Основни стереотип је да се новцем у политици све може купити и да он представља основни еквивалент политичке моћи. При томе је новац, као мерило политичке моћи, значајан првенствено за политичку партију, не толико у смислу самог његовог поседовања, као у смислу колико новца на индиректан начин око себе је у стању да сакупи партија односно на који она може да рачуна у тренутку када то буде потребно. На овај начин се кроз финансијску моћ може тачно утврдити цена сваке политичке моћи исказане у новцу.

Питање врсте и извора финансирања било је предмет разматрања у другом делу рада. Настојање да се изборни услови и шансе политичких партија изједначе и практично, а не само теоретски и принципијелно, односно да периодично упражњена највиша места у власти буду доступна свим учесницима политичке трке, довело је до захтева за уједначавајућом, регулативном интервенцијом државе, али и до потребе финансирања партија и њихових изборних кампања и из јавних односно државних извора. Стога је, за основну поделу јавног односно државног финансирања, усвојена подела на основу критеријума законитости и то на легално и нелегално финансирање. Посебна пажња посвећена је питању финансирања политичких партија из иностранства.

У трећем делу рада осветљено питање злоупотребе јавних и приватних извора финансирања политичких партија. Како политичка власт јесте у материјалном смислу нарочито уносна за њене носиоце, а при томе по природи ствари недовољно контролисана и одговорна у свим видовима и на свим нивоима,

то је и логично да се закључи да је пут корупцији у политици потпуно проходан. Како се у демократским системима на власт долази изборима и кроз међустраничку утакмицу, самим тим су и избори и политичке партије онај оквир и подлога за коруптивну размену и трансакцију утицаја, права или материјалних добара. Посебно је ово уочљиво у посткомунистичким друштвима са још увек израженим јавним сектором у којима партије, кроз одраније развијене механизме, поседују државу и њене ресурсе, и на тај начин на различитим нивоима власти својим штићеницима који су их „задужили“ могу поделити велики број уносних државних послова и места, што представља такође истовремено и жариште корупције. Стога је одређивање појма и начина искорењивања политичке корупције пут да се из политике одстрани превасходни утицај бизниса а врати политички морал и омогући несметано вршење изворних партијских функција, као и предмет анализе овог поглавља рада. У новије време, крајем деведесетих година као вид политичке корупције може се идентификовати корупција којој је циљ овладавање државом (state capture). Концепција коруптивног овладавања државом је још увек предмет различитих теоријских контроверзи, али је извесно да она уз лобирање представља један од два алтернативна метода овладавања државом. При томе се лобирање може дефинисати као стратешко утицање на државну политику у складу са парцијалним интересом одређене групе, односно појединаца.

У четвртом делу рада намера је била обрадити питање контроле и јавног надзора финансирања политичких партија и питање санкција. Партијама, без обзира на декларативно залагање за усклађивање њиховог финансирања са европским стандардима, више одговара ситуација у којој је контрола слаба, а контролна тела без правих механизма санкција. Овакав став партија одражава се и на законске предлоге који се тичу ове материје и на тај начин се тупи оштрица критике која долази из стручних кругова, медија и других актера цивилног друштва који су у јавном пољу рада. Имајући у виду и да постоји несклад између стварних трошкова изборних кампања политичких партија и легалних износа добијених за те намене, јасно је да су значајна финансијска средства остала мимо закона и легалних токова а тиме питање контроле и јавног надзора додатно добија на значају. Уколико део финансијских средстава није у сфери легалног, јасно је да

имамо и сферу нелегалног финансирања политичких партија и тиме и њихову потенцијалну директну везу са организованим криминалом.

Пети део рада посвећен је питању законске регулативе и препорукама за њено спровођење. Неспорно је да нови Закон о финансирању политичких активности пружа прилику за транспарентност политичког финансирања и тиме истовремено и за грађење поверења јавности у политичке партије као репрезентне представнике бирачког тела. У том смислу, неопходно је санкционисање политичких субјеката који одбијају да суштински сарађују. Успех у пуној имплементацији овог закона, као и националне антикорупционе стратегије зависиће од заједничких напора политичких учесника у Србији потпомогнутих од стране инволвираних међународних актера. Агенцији за борбу против корупције је дата водећа улога у сегменту контроле партијских финансија, али је потребно да она развије и примени неопходне подзаконске акте и процедуре. Упоредо са активностима Агенције, организације цивилног друштва, стручна јавност и медији треба пажљиво да прате развој догађаја. У том смислу неопходно је и њихово континуирано унапређивање спроведено од стране државе.

Најзад, у шестом делу дисертације одговорено је на питање могућности супротстављања незаконитом финансирању политичких странака. Свакако да је од суштинског значаја активност и истрајавање цивилног сектора (друштва) на решавању проблема нетранспарентног финансирања политичких партија и то је основни начин едукације, а потом и квалификације јавног мњења које ће тек као такво бити у стању да појача притиске на политичке партије да уведу стандарде у своме финансирању, а који ће на тај начин у највећој могућој мери гарантовати интегритет и поверење у политичке чиниоце.

На крају завршних разматрања сумирани су коначн закључци у односу на предмет истраживања и понуђене одређене препоруке у погледу: (1) спречавања незаконитог финансирања политичких партија у Србији и (2) изградње система финансирања политичких партија у Србији. Оне се у начелу састоје у томе да би систем финансирања партија уопште и његова контрола и механизми требало да се одликују једноставношћу и применљивошћу, да би самим тим омогућили релативно лако утврђивање њихове ефикасности. При том је неопходно да партије и њихови органи поштују законски утврђене забране и ограничења у погледу

стицања и трошења средстава за кампање и страначке активности, као и да уредно воде и благовремено објављују финансијске извештаје. До сада је било очигледно да у политичкој пракси у Србији није постојала озбиљна политичка воља да се претходни Закон о финансирању странака доследно примењује, било у погледу институција које га примењују, а на које су пресудан утицај имале саме партије чији су представници чинили већину њиховог чланства, било да је реч о чиниоцима на које се сам закон односи, односно политичким партијама. Стога је предмет ове дисертације и одговор на питање: У коликој мери је дошло до промене политичке воље наведених фактора услед ступања на снагу новог Закона о финансирању политичких активности (2011.), јер је неспорна чињеница да су политичке партије кључни партнери са којима је могуће постићи напредак у овој области.

У овом смислу, оно што се може са сигурношћу констатовати, када је у питању финансирање политичких партија, је следеће: трошкови функционисања партија све су већи а ти високи трошкови представљају мотор корупције, чије гориво чине велике донације. Као друго, и даље је у компаративној пракси уопште, присутно много тајних канала и нерегулисаних извора извора финансирања. Финансирање политичких партија и финансијска моћ уопште и даље су једна од најбоље чуваних тајни демократије. Као новитет у финансирању, уназад око пет деценија уведено је јавно финансирање које је постепено присутно у различитим модалитетима у скоро свим државама света. Као треће, може се констатовати да јавно финансирање није произвело ни толико велике користи колико су предвиђале присталице, нити проблеме које су најављивали критичари. Стога се испоставило да нема идеалног модела и да је најбоље решење разуман баланс у том погледу. Може се закључити да финансирање политичких партија, било да долази из приватних или државних извора свакако није неутрално. Ипак, реформе у области политичког финансирања, које су у упоредној пракси предузете, дизајниране су са циљем да би се свео на минимум утицај економских неједнакости на политички процес. То је покушано да буде остварено са што више регулације у овој области и ограничавања употребе финансијских ресурса, а пре свега новца у политичке сврхе. Опште прихваћена је, и даље, претпоставка да ће се увећањем и правилнијом расподелом финансијских ресурса, максимизирати

организациона и политичка једнакост партија и на тај начин обезбедити фер демократско такмичење. Треба имати увек у виду, да је један од мотивишућих разлога за реформе, вера у једнакост шанси, и она је увек у корену легитимизирања сваке реформе у овој области. Иако се некада чини, да су реформе изнуђене корупционашким скандалима или рационализацијом финансијских ресурса, оне су увек мотивисане повећањем легитимитета изборног процеса а тиме и политичке власти. У данашње време, не може да буде сумње у то, да регулисање финансирања партија доприноси транспарентности политичких партија и стандардизује имиџ „поштених” и „некорумпираних” политичара. Данас су финансијске трансакције партија, све више предмет јавне дебате и надзора и то од стране организација цивилног друштва, а преко њих и јавности уопште. „Ипак, морамо уочити, да све детаљнија пре свега законска регулација, није и резултирала значајнијим редукцијама трошкова партијског апарата и предизборних кампања, у свеукупном покушају рационализације политичког процеса уопште”.⁶⁸⁴

У контексту свега наведеног поставља се питање: Какво је стање у Србији односно да ли је потребно повећати финансијско давање странкама из буџета Србије, како би оне мање тежиле приватним изворима финансирања и мање биле под утицајем приватних финансијских моћника? „Међутим, главни је проблем што нема гаранција да ће се повећањем давања финансијских средстава странкама смањити утицај приватних извора финансирања, односно, да ће се странке отргнути од „загрљаја” тајкуна који у Србији тренутно представљају најмоћније чиниоце одлучивања”.⁶⁸⁵ Поједини аналитичари, са друге стране, указују на негативне секундарне ефекте уграђене у реформе јавног финансирања без обзира на њене мотиве. Тако Мер, али и други аутори, оправдано указују на опасност од процеса осмозе односно да системи субвенција и њихове пратеће регулативе могу „да промовишу окоштавање партијског система”. Ови процеси су могуће присутни у оном обиму у коме они сами представљају ограничавајући фактор уласку нових партија у политичку утакмицу односно арену. Ови процеси

⁶⁸⁴ Дијана Вукомановић, „Финансирање политичких партија – демократски стандарди у свету и Србији“, у: Живојин Ђурић (ур.), *Српска политичка мисао*, бр.1-4, Институт за политичке студије, Београд 2004, стр. 191.

⁶⁸⁵ Никола Крстић, „Финансирање политичких странака”, *Аналитика*, стр.3., доступно на <http://www.diferentia-nis.org/analitika/finansiranje-politickih-stranaka> 8. јули 2011.

окоштавања као свој пропратни ефекат, промовишу отуђење али могу и да стимулишу нове играче на политичкој сцени, да прибегавају ванпарламентарним тактикама или чак насилним конфронтацијама јер се осећају, с правом или не, искљученим из изборног процеса. Указује се и да, повећано ослањање партија на државу у смислу њене финансијске подршке, може да доведе до ерозије веза, између партија и ширег друштва и оне тада могу да „еволуирају у агенте државе”. Оне на тај начин, могу да доведу у опасност како њихову легитимност тако и легитимитет политичког система у који су укључене, упозорава Мер (Maig, 2000:242-243). Закључак је да нетранспарентност финансијских токова новца који улази и излази из партије односно „кроз њу” циркулише није само проблем Србије, већ се с њим сусрећу и консолидоване демократије са изграђеним институцијама које поседују значајан ниво интегритета. Ако на крају изведем закључак о томе где су рупе у тренутном закону о финансирању партија и на који начин партије у ствари и даље стичу огромна финансијска средства, вероватно би се закључак свео на ненаучно нагађање и на оцене које не могу бити научно валидне. Партије су биле, јесу и сада, а тако ће и у будућности бити, укључене, како је Гоати то навео, у „мистериозне токове новца”, и сваки покушај разоткривања те мистерије вероватно је и узалудан и немогућ. Међутим, оно што ипак није узалудно и немогуће, и што је теоријска интенција овог рада је бар делимична заштита грађана, демократије али и самих партија од политичке и страначке корупције. То јесте могуће само изградњом чврстих институција и независних ревизорских тела, који би ефикасно спречили странке у њиховом евентуалном кршењу или вештом заобилажењу закона. Све док се не изграде јаке институције са високим интегритетом, које неће зависити ни од партијске нити воље појединог политичара, злоупотребе ће бити не само могуће већ ће представљати нашу реалност. Управо ће та партијска воља одлучивати о „мистериозним токовима новца”, јер ако ње буде у борби против корупције, онда ће ти токови бити свакако мање „мистериозни”. У супротном, финансирање политичких странака ће остати још дуго поље непознатог, јер партије реално тада немају мотива и користи од транспарентног рада. Свакако да прикупљање фондова за партију у данашњим околностима, остаје континуирана брига и то не само партијског вођства, већ се донекле пренела и на парламент и надлежне

владине ресоре. Партије све више раде за новац, што је тренд који је у свету у континуалном порасту. Ово је, уосталом, компатибилно са плуралистичком концепцијом демократије, коју су развили нарочито аутори Труман и Дал још педесетих година прошлог века, која партијама додељује улогу брокера. Ти „брокери” су посредници између државе и цивилног друштва који се онда јављају као тржиште, тако што стварају, поспешују већ изграђене и гарантују коалиције између различитих организованих интереса у друштву. Иако се не слажем са овом, тржишном концепцијом партија, она је реалност. С друге стране, једина заштита партијама од притиска организованих група и интереса у позадини којих стоји финансијска моћ и огромни износи новца, партије морају да се континуирано труде, да наставе да чувају свој дистинктивни идеолошки идентитет и да одржавају везе са својим чланством и присталицама. Једино ће на тај начин партије моћи да остваре своје фундаменталне циљеве односно функције, јер ће само на тај начин моћи да одрже чврсте везе са друштвеном базом и окружењем у коме делују. Јачањем партиципативних веза у политичком процесу јача, напослетку и вера у легитимност владајућег система. „Напротив, у циљу одржања легитимитета партија и других институција политичког система, будуће реформе регулаторних модела требало би да инсистирају на одрживом балансу између јавних и приватних извора финансирања, а нарочито да фаворизују оне изворе који потичу од партијског чланства и симпатизера”. Сматрам да на овај начин партије неће изгубити своју „душу”.⁶⁸⁶

⁶⁸⁶Дијана Вукомановић, „Финансирање политичких партија – демократски стандарди у свету и Србији“, у: Живојин Ђурић (ур.), *Српска политичка мисао*, бр.1-4, Институт за политичке студије, Београд 2004, стр. 191-193.

1. Књиге и монографије

- Алексић Живојин, *Криминалистика*, Научна књига, Београд, 1987.
- Alexander H.E., *Comparative Political Finance in the 1980*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- Веуме Клаус, *Трансформација политичких странака*, Факултет политичких знаности, Загреб, 2002.
- Бобио Норберто, *Либерализам и демократија*, Завод за уџбенике– Београд, 1995.
- Vobio Norberto *Vuducnost Demokratije*, Filip Visnjić, Beograd, 1990.
- Бошковић Горан, *Начини прања новца и методи супротстављања*, Полицијска академија, Београд, 2003.
- Бошковић Мићо, *Актуелни проблеми сузбијања корупције*, Полицијска академија, Београд, 2000.
- Бошковић Мићо, *Транснационални организовани криминалитет*, Полицијска академија, Београд, 2003.
- Bryan Shari & Denise Baer, *Money in Politics. A study of Party Financing Practices in 22 countries*. National Democratic Institute for International Affairs (NDI), 2005.
- Вуковић Ђорђе, Миодраг Милосављевић, *Ка реформи система финансирања политичких странака* (стр. 7-37), у: *Финансирање политичких партија између норме и праксе*
- Von ВеумеКлаус, *Transformacija političkih stranaka*, FPZ, Zagreb, 2002.
- Гоати Владимир, *Партије и партијски систем Србије*, ОГИ Центар, Ниш, 2004.
- Гоати Владимир, *Политичке партије и партијски системи*, Факултет политичких наука Универзитета Црне Горе, Подгорица, 2008.
- Goati Vladimir, *Izbori u SRJ, od 1990 od 1998. Volja građana ili izborna manipulacija*, Centar za slobodnu izbore i demokratiju, Beograd, 2001.
- Грађанске иницијативе, *Финансирање политичких партија у Европи*, Београд, 2000.
- Dal Robert, *Demokratija injeni kritičari*, CID, Podgorica, 1999.
- Dal Robert, *O demokraciji*, Politička kultura, Zagreb, 2000.

- Диверже Морис, *Демократија без народа*, Рад, Београд, 1968.
- Дреџун Александра: *Финансирање политичких партија – компаративна решења и позитивни прописи у Србији, Корупција – основни појмови и механизми за борбу* (Горан П. Илић) ФЕФА, ФЕФА, Београд, 2015.
- Duvegre, Maurice, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Meterhuen, London.
- Игњатовић Ђорђе, *Организовани криминалитет*, Полицијска академија, Београд, 1998.
- Илић-Попов Гордана, „Кривично дело одавања службене тајне у српском пореском праву“, *Журнал за криминалистику и право*, стр. 1-13, бр. 2/2014.
- Јелачић Миленко, *Корупција*, МУП Р. Србије, Београд, 1996.
- Јелачић Миленко, *Психолошки аспекти кривичних дела корупције и прања новца*, НБП бр.1/2003, Полицијска академија, Београд, 1998.
- Jovanovic Milan, *Oblikovanje izborne Demokratije*, Institut zapolitičke studije, Službeni list SCG, Beograd, 2006.
- Јовановић Милан, *Изборни системи посткомунистичких држава, ЈПСлужбени лист СЦГ*, Факултет политичких наука, Институт за политичке студије, Београд, 2004.
- Кампс Викторија, *Јавне врлине*, Филип Вишњић, Београд, 2007.
- Kasapović Mirjana, *Demokratska tranzicija i političke stranke*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1996.
- Katz Richard, Mair Peter, *How Parties Organize*, Sage, London, 1994.
- Katz Richard, *Democracy and Elections*, Oxford University Press, Oxford, 1997.
- Костић В. Светислав, Поповић Дејан, „(Зло)употреба страних правних лица за избегавање плаћања пореза у Србији“, *Анали Правног факултета*, бр. 2/2010.
- Krašovec Alenka, *Parti and State in Democratic Slovenia*, in: Lewis, Paul G. (ed), *Party Development and Democratic Change in Post-Comunist Europe* (London: Frank Cass), 2001.
- Mair Peter, *Party System Change, Approaches and Interpretations*, Oxford, Clarendon

- Press, 1997.
- Mair Peter, *Public Aid to Parties and Candidates*, in Rose, Richard (ed.), *International Encyclopedia of Elections*, Washington D.C: CQ Press, 2000.
- Марјановић Јован, *Политичке странке и модерна држава*, Београд, 2003.
- Милосављевић Миодраг: *Финансирање политичких странака– у сусрет новом закону*, Фонд за отворено друштво, Србија, Београд, 2005.
- Михаиловић Срећко, *Корумпираност локалне управе*, ЦЕСИД. Умножено, 2005.
- Moneyin Politics Handbook: *A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, Washington, DC: USAID (PN-ACR-223), 2003.
- Nassmacher K.H., Introduction: *Political Parties-Funding and Democracy*, London, Paperback, 2001.
- Open SocietyJustice Initiative, *Monitoring Election Campaign Finance: A Handbook for NGOs*, Open Society Institute, New York, 2005.
- Орловић Славиша, *Партије и партијски системи (Теориско-аналитички оквир)*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, 2015.
- Орловић Славиша, *Политичке партије и моћ*, Чигоја штампа, Београд, 2002.
- Орловић Славиша, *Politički život Srbije, između partokratije i demokratije*, Službeni glasnik, Београд, 2009.
- Ohman Magnus, *Zakon Republike Srbije iz 2011. godine o finansiranju političkih aktivnosti– Zakonske odredbe i preporuke za sprovođenje* IFES 1850 K Streetm NW, Washington, D.C. 20006, 2011.
- Поповић Дејан, Илић-Попов Гордана, „Ретроактивност закона у пореском праву”, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2015.
- Поповић Дејан, Илић-Попов Гордана, „Пореска структура и корупција”, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2014.
- Rose-Ackerman S., *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press, 1999.
- Rover de C., *Служити и штитити*, Међународни комитет црвеног крста, Женева, 1998.

- Sarah E. Mendelson, John K. Glenn, *Političke stranke i tranzicija ka demokratiji*, National Democratic Institute, стр.29, 2012.
- Сартори Ђовани, *Упоредни уставни инжињеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003.
- Sartori Ђовани, *Stranke i stranački sudovi*, Politička kultura, Zagreb, 2002. Sartori Ђовани, *Demokratija šta je to?* CID, Podgorica, 2001.
- Славујевић Зоран, *Политички маркетинг*, ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2005. Стојиљковић Зоран, Милосављевић Миодраг, Вуковић Ђорђе, Симић Мирјана, *Мониторинг финансирања политичких странака*, ЦЕСИД, Београд, 2005. Стојиљковић Зоран, *Партијски системи Србије*, Београд, 2006.
- Scarrow E. Susan, *Parties and their Members* (Organizing for Victory in Britain and Germany), Oxford, Oxford University Press, 1996.
- Slavujević Zoran, *Politički Marketing*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1999.
- Тркуља Јовица, *Немоћ права: правно-политиколошке расправе*, Службени гласник, Београд, 2016.
- Jovica Trkulja, *Osvajanje demokratije*, Sing Logos, Beograd, 1995.
- Hamilton Aleksandar, Džeјms Medison, Džeј Džon, *Federalistički Spisi*, Radnička štampa, Beograd, 1981.
- Hanington Semjuel, *Treći talas, demokratizacija na izmaku dvadesetog veka*, Politička kultura, Zagreb, 2004.
- Њетковић Владан, *Савремена бирократија*, Привредни преглед Београд, 1971. Фонд заотворено друштво, Центар за слободне изборе и демократију, *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, ЦЕСИД, Београд, 2008. стр. 25-37.
- Carlson Jeffrey and Walecki Marcin, 2006, *Money and Politics Program, Guide to Applying Lessons Learned*, IFES and USAID
- Walecki Marcin, *Political Money and Corruption*, IFES, Washington, 2004.
- Walecki Marcin, *Money and Politics in Poland*, Institute of Public Affairs, Warszawa, 2005.

2. Радови у стручним часописима и зборницима

- Војовић Ванја, Манџловић Саво, 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, Observatorio de Economia e Gestão de Fraude. Working Papers No. 21/2013.
- Бошковић Мићо, „Актуелни проблеми прањановца“, у: *Безбедност* бр. 5/01, Београд, 2001.
- Поповић Миленко, „Економска анализа корупције“, у: *Безбедност* бр. 3/03, Београд, 2003.
- Вукомановић Дијана, „Финансирање политичких партија– демократски стандарди у свету и Србији“, *Српска политичка мисао*, бр.1 – 4. стр. 175– 194, Београд, 2004.
- Гоати Владимир, „Партије Србије од 1990. до 2002. у компаративној перспективи“ у Гоати, Владимир (ур.) *Партијска сцена Србије после 5. октобра 2000.*, (Београд: Friedrich Ebert Stiftung, Институт друштвених наука), 2002.
- Гоати Владимир, Ненадић Немања, Јовановић Предраг, „Финансирање председничке кампање 2004. у Србији. Ударац политичкој корупцији или одржавање статуса кво?“, *Транспарентност Србија*, Београд, 2004.
- Јанковић Синиша, „Фантомска предузећа као облик криминалне делатности“, у: *Безбедност*, Београд, 2006.
- Јанковић Синиша, „Финансирање политичких странака“, у: *Правни живот* бр.10/2007. Београд, 2007.
- Јовановић Милан, „Прањановца– економија криминалитета“, *Зборник радова*, Српско удружење за кривично право, Београд, 1996.
- Јелачић Миленко, Стајић Љубомир, „Корупција као савремени друштвени проблем“, *Зборник радова*, Српско удружење за кривично право, Београд, 1996.
- Kanev Dobrin, „The legislative aspects of party finance and political corruption in Bulgaria“, *South-East Europe Review*, No 2, pp. 133-142, 2001.

- Katz Richard, Mair Peter, „Changing Models of Party Organization and Party Democracy (The Emergence of the Cartel Party)”, *Party Politics*, No. 1, 1995.
- Кораж П. Б.: „Корупцијске везе организованих криминалних група и организација – криминалистичка анализа“, у: *Безбедност* бр.6/02, Београд, 2002.
- Крегар Јосип, Јозеф Марко, „Финансирање политичких странака“, у: *Држава и политичке странке* (ур. Иван Папић), Народне новине – Хрватски правни центар Загреб, 2004.
- Лазин Ђорђе, „Европска конвенција о прању новца и сузбијање организованог криминалитета одузимањем добити од извршеног кривичног дела“, *Зборник радова*, Српско удружење за кривично право, Београд, 1996.
- Матић Јованка, Извештавање јавног сервиса о изборној кампањи, у: *Јавни сервис Војводине*, Новосадска новинарска школа, Нови Сад, 2007.
- Mény Ives, Knapp Andrew, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, Oxford, Oxford University Press, 1998, стр. 116.
- Мирић Рада, „Појам и конститутивна обележја политичких партија“, семинарски рад на Правном факултет у Универзитета у Београду, 2010.
- Михаиловић Срећко, „Партократија у Србији, опет“ (стр.149– 169),у: Михаиловић, Срећко (уредник) *Како до бољег изборног система*, Социјалдемократски клуби Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2006.
- Михаиловић Срећко, „Јавно о тајном. Од чега живе политичке странке?“ (стр. 67-83), у: *Финансирање политичких партија између норме и праксе*, стр.78.
- Петрић Бранко, „Контрола финансирања политичких странака– прописи и пракса у БИХ“, у: *Избори и изборне коалиције* (Зборни крадова), ИДЕС, Бијелина, 2006.
- Пешић Весна, „Партијска држава каоузрок корупцијеу Србији“, у: *Република*, број 402-405; 1. април–31. мај, 2007.

- Петак Здравко, „Успоредна анализа финансирања странака и избора у Хрватској и свијету“, у: *Држава и политичке странке* (ур. Иван Прпић), Народне новине– Хрватски правни центар, Загреб, 2004.
- Предраг Јовановић, *Анатомија корупције*, Transparency International Serbia, Београд, 2001. стр. 59.
- Радовић Зорица, „Финансирање политичких партија“ у: *Страни правни живот* бр.1/1991. Београд, 1992.
- Радојевић М., „Финансирање политичких странака и корупција“, магазин о корупцији *Плус*, април– мај 2003, Центар за менаџмент, Београд, 2003.
- Pinto-Duschinski Michael, Financing politics: A Global View, *Journal of Democracy*, Volume 13, 2002.
- Pujas Veronique, Rhodes Martin, „Party Finance and Political Scandal in Latin Europe“, European University Institute, Working Paper RSC No 98/10, 1998.
- Симић Мирослав, „У којој мери је корупција специфична у односу на друге врсте криминалног понашања“ у: *Безбедност* бр. 4/03, Београд, 2003.
- Стајић Љубомир, Јовашевић Драган, „Безбедносни правни аспекти прања новца“, *НБП* бр.1/03, Полицијска академија, Београд, 2003.
- Stratmann Thomas, „Some talk: Money in politics. A (partial) review of the literature“, *Public Choice* 124:135-156, 2005.
- Теофиловић Небојша: „Политичка корупција и прање новца“, у: *Српска политичка мисао* бр. 1-4, стр.195-216, Београд, 2004.
- Тошић Милица, „Значај превенције корупције и актуелни проблеми у борби против корупције у Србији“, у: *Безбедност* бр. 1/03, МУП Р Србије, 2002.
- Ћирић Јован, „Држава и организовани криминал“, у: *Социолошки преглед*, бр.3. Београд, 2005.

3. Документи и извештаји

Агенција за борбу против корупције Републике Србије, „Извештај о раду за 2017. годину“, Београд, март 2018.

Агенција за борбу против корупције Републике Србије, „Први извештај о контроли трошкова политичких субјеката– изборне кампање 2012. године“, Београд, мај 2013.

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

ЦЕМИ, „Финансирање политичких партија у Црној Гори– Извештај за 2006. годину“, Подгорица, 2006.

ЦЕСИД и ФОДС, „Финансирање политичких партија између норме и праксе“, Београд, 2008.

Мешко Горажд, Добовшек Бојан, „Полицијска превенција корупције– анализа појавних облика корупције и промене филозофије полицијске организације“, Зборник радова *Местои улога полиције у превенцији криминалитета*, Полицијска академија, Београд, 2002.

ОЕБС је 2011. године предложио преиспитивање забране примања средстава из иностранства, в: CDL-AD006 (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.

1. Индекс прописа

Закон о финансирању политичких странака („Службени гласник Републике Србије“, бр. 72/2003, 75/2003 – испр., 60/2009 – одлука УС, 97/2008 и 43/2011 – др. закон) усвојен је 2003. године, а са изузетком чл. 4 (који је престао да важи 1. јула 2012. године), важио је осам година.

Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 124/2012).

Закон о приступу информацијама од јавног значаја („Сл. гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010).

Закон о радиодифузији („Сл. гласник РС“, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 – др. закон, 62/2006, 85/2006 и 86/2006 – испр).

Правилник о евиденцијама прилога и имовине, годишњем финансијском извештају и извештају о трошковима изборне кампање политичког субјекта („Сл. гласник РС“, бр. 72/2001 и 25/2012). Правилник је у припреми од 6. октобра 2011. године (уз допуњену верзију, која је на снази од 5. априла 2012. године).

Устав Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 83/2006).

Јавност финансијских извора и трошкова политичких странака уређују: Устав Републике Албаније из 1998. године (чл. 9, ст. 3), Устав Републике Хрватске из 1990 (чл. 6, ст. 3), Основни закон Савезне Републике Немачке из 1949 (чл. 21, ст. 1), Устав Грчке из 1975. (чл. 29, ст. 2), Устав Републике Мађарске из 2011 (чл. 8, ст. 4), Устав Републике Пољске из 1997 (чл. 11, ст. 2) и Устав републике Турске из 1982. године (чл. 68, ст. 8 и чл. 69, ст. 4)

2. Новински чланци и интернет адресе

EurActiv, „Усвојен закон о финансирању политичких активности“, 14. 06. 2011, <http://www.naslovi.net/2011-06-14/usvojen-zakon-o-finansiranju-politickih-aktivnosti/2607488>, 14. 6. 2011.

International Foundation for Electoral systems, The Serbian 2011 Law on financing Political Activities: Legal Provisions and Recommendation for Enforcement, IFES, Washington, 2011,

- http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Reports/2011/The_Serbian_2011_Law_on_Financing_Political_Activities.pdf, 06. 06. 2013, стр. 3.
- Пекушић Биљана, South Eastern European Times, „Постављено питање финансирања политичких странака у Србији“, http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtmll/sr_Latn/features/setimes/features/2012/01/03/feature-03, 3. 1. 2012.
- Pešić Vesna, „State Capture and Widespread Corruption in Serbia“, CEPS working Document, No. 262/March 2011, Centre for European Policy Studies: <http://aei.pitt.edu/11664>, 01. 10. 2011.
- Транспарентност Србија „Финансирање председничке и парламентарне изборне кампање у Србији – мај 2012“, Београд, 2012, <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Finansiranje%20kampanje%202012.pdf>, 5. 06. 2013, стр. 5
- BLIC ONLINE* , „ДРИ није почео ревизију странака због недостатка капацитета“, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/267073/DRI-nije-poceo-reviziju-stranaka-zbog-nedostatka-kapaciteta>, 20. 07. 2011.
- Боговић Наташа, „Закон о финансирању странака пун слабих тачака“, *BLIC ONLINE*, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/273235/Zakon-o-finansiranju-stranaka-pun-slabih-tacaka>, 25. 08. 2011.
- Јевтић Жељка, „Деле новац странкама мимо закона“, *BLIC ONLINE*, <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/316088/Dele-novac-strankama-mimo-zakona>, 7. 4. 2012.
- Малеш Марија, „За кампању странке троше милионе евра“, *BLIC ONLINE*, <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/209172/Za-kampanju-stranke-trose-milione-evra>, 28. 09. 2010.
- Малеш Марија, „Имена донатора најстроже чувана тајна“, *BLIC ONLINE*, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/203016/Imena-donatora--najstroze-cuvana-tajna>, 17. 08. 2010.
- Радисављевић Ирена, „Странкама чак 20 милиона евра од пореских обвезника“, *BLIC ONLINE*, <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/243943/Strankama-cak-20-miliona-evra-od-poreskih---obaveznika>, 27. 03. 2011.

- Словић Ана, „За три године ефикаснија контрола странака“, *BLIC ONLINE*, <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/227391/Za-tri-godine-efikasnija-kontrola-stranaka>, 4. 01. 2011.
- Спаић Тамара, „Партије не смеју да узимају новац од губиташа“, *BLIC ONLINE*, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/208296/Partije-ne-smeju-da--uzimaju-novac-od-gubitasa>, 22. 09. 2010.
- ТАНЈУГ, „Колико новца „обрћу“ странке – ускоро и на интернету“, *BLIC ONLINE*, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/203750/Koliko-novca-obrcu-stranke--uskoro-i-na-internetu>, 22. 08. 2010.
- Хомен Слободан, „Ускоро нови закон о финансирању политичких странака“, *BLIC ONLINE*, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/174564/Homen-Uskoro-novi-zakon-o-finansiranju-politickih-stranaka>, 30. 1. 2010.
- Чупић Чедомир, „Што хитније донети закон о финансирању странака“, *BLIC ONLINE*, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/243520/Cupic-Sto-hitnije-doneti-zakon-o-finansiranju-stranaka>, 24. 03. 2011.

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Велимир С. Матковић рођен је 19. априла 1968. године у Дубровнику. У Херцег Новом је завршио основну школу, а средњу школу у Тивту. На Правни факултет Универзитета у Сарајеву уписао се школске 1989/90. године, а дипломирао је на Правном факултету Универзитета у Подгорици у марту 1995. године. Последипломске студије на Правном факултету Универзитета у Београду уписао је школске 1995/96. године, на смеру Уставно право и политички систем. у фебруару 1997. године положио је испит из методологије правних и друштвених наука, а семинарски рад под насловом „Утицај јавног мњења у политичком животу“ одбранио је у јулу 1997. године. У децембру 2005. године положио је усмени магистарски испит, а магистарски рад под насловом „Политичка мисао Живојина Перића“ одбранио је у јулу 2013. године.

Од 1995. године уписан је у Адвокатску комору Београда као приправник, а од 1. јануара 2000. године као адвокат. Од тада је заједно са супругом запослен у породичној адвокатској канцеларији.

Ожењен је и отац две ћерке.

У раду се служи енглеским језиком.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани Велимир Матковић
број индекса _____

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом
„Финансијска моћ и финансирање политичких партија у Србији“

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, _____

Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Велимир Матковић

Број индекса _____

Студијски програм _____

Наслов рада „Финансијска моћ и финансирање политичких партија у Србији“

Ментор Проф. др Јовица Тркуља

Потписани/а _____

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, _____

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Финансијска моћ и финансирање политичких партија у Србији“

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (*Creative Commons*) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство – некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, _____

1. Ауторство –Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. Ауторство – без прераде. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. Ауторство –делити под истим условима. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.