

## FINANSIRANJE POLITIČKIH SUBJEKATA: KORUPTIVNI POTENCIJAL I ZNAČAJ ADEKVATNOG ZAKONSKOG REGULISANJA

Aleksandar Stevanović<sup>1</sup>

*Finansiranje političkih subjekata sa pravom se smatra značajnim generatorom korupcije i finansijskog kriminala, ukoliko ono nije adekvatno uređeno sa normativnog aspekta, ali i ukoliko u društvu (ne)postoje određeni socijalno-ekonomski i kulturološki činioci. Političke stranke u demokratskim uslovima nastoje da svoje ideje o upravljanju javnim životom društva predstavljaju što širem biračkom auditorijumu i od njega dobiju potvrdu u vidu podrške pri borbi za vlast. Međutim, za tako nešto neophodna su značajna finansijska sredstva do kojih danas nije lako doći ni kada je u pitanju lična egzistencija, a kamoli kada bi ona trebalo da se utroše na pomoć političkim istomišljenicima i zastupnicima slične političke ideologije. Centri ekonomske moći koje mahom čine organizovane kriminalne grupe i velike korporacije imaju dovoljno finansijskih i drugih sredstava koje mogu staviti na raspolaganje političkim strankama, ali za to, vođeni racionalnim poslovnim duhom, traže ustupke koji se odnose na obezbeđivanje privilegovanog položaja na tržištu i poslovnom svetu uopšte, bez obzira na negativne efekte koje bi po društvo imalo ostvarivanje njihovih zahteva. Time se formira koruptivno-simbiotski krug koji čine politička i ekonomska elita, a koji se zapravo svodi na razvijenu koruptivnu praksu i finansijski kriminal koji je u fokusu ovog rada.*

*KLJUČNE REČI: Finansiranje političkih stranaka, korupcija, politička korupcija, javne institucije,*

### UVODNA RAZMATRANJA

Političko delovanje je oduvek bilo uslovljeno količinom posedovanog novca i to bez obzira na politički sistem i dominantne aktere u okviru njega. Pored toga, skoro jednako je stara i težnja da se uticaj novca, pa tako i privatnih ekonomskih interesa koji štete javnim finansijama i poretku uopšte, eliminišu iz politike ili bar svedu na jednu društveno prihvatljivu meru. Koliko se u tome uspelo, najbolje svedoče devastirani budžeti mnogih država, očigledna izigravanja i zaobilaženja pravnih propisa, rastuće siromaštvo i druge negativne, strukturalne posledice koje su u većoj ili manjoj meri prisutne u gotovo svim društvima, bez obzira na njihovu istorijsku, kulturološku, ekonomsku i svaku drugu različitost.

<sup>1</sup> Saradnik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja u Beogradu, email: aleksandar.stevanovic993@gmail.com

Političke stranke su danas ključni faktor u oblikovanju političkog života, odnosno, kako se u domaćoj literaturi može pronaći, služe za generisanje pojedinačnih volja građana i usmeravanje delovanja predstavnika naroda u javnim institucijama vlasti (Manojlović, 2015: 147). Otuda se pitanje finansiranja političkih subjekata i njihovih aktivnosti javlja kao jedno od najznačajnijih kada je reč o uspostavljanju i održavanju valjanog političkog sistema iz kojeg proizlazi čitav socijalno-ekonomski mehanizam jedne države.

Uzimajući u obzir ulogu koju država ima u usmeravanju društvenih procesa i odnosa, povezivanje poslovnih i kriminalnih entiteta koje možemo smatrati centrima finansijske moći sa institucijama javne vlasti, može se tretirati kao ključni element funkcionisanja takvih entiteta koji ultimativno određuje njihovu uspešnost (Stevanović, 2018: 116). Ta povezanost bi po pravilu, organizaciji koja je ciljno i funkcionalno ustrojena na „preduzetničkim“ osnovama, trebalo da obezbedi kontrolu nad tržištem, infiltriranje u legalan biznis ukoliko je kapital stečen na nelegalan način, kao i sticanje imuniteta od krivičnog gonjenja. Za tako nešto, *conditio sine qua non* je posedovanje adekvatne društveno-političke moći, tačnije mogućnosti da se utiče na kreiranje javnih politika, kao i na donošenje i sprovođenje odluka od javnog značaja.

Centralni pojam u razmatranju odnosno teme zapravo jeste moć i to u smislu u kojem je definiše Paul Oppenheim kada kaže da je moć sposobnost uticanja, ograničavanja i kažnjavanja, što svakako implicira i sposobnost nagrađivanja (Simeunović, 2002: 146). Sa teorijskog aspekta je za dalju analizu korelacije finansiranja političkih subjekata i kreiranja plodnog tla za koruptivne radnje i uopšte finansijski kriminalitet, neophodno istaći dve važne osnove društvene moći, i to političku i ekonomsku. Posedovanje navedenih osnova moći u kapacitetu koji bi bio dovoljan za potpuno regulisanje ključnih političko-ekonomskih procesa u društvu nije lako koncentrisati u jednom subjektu, te se svojevrsna „simbioza“ političkih i ekonomsko-finansijskih centara moći nameće kao racionalan izbor u želji da se na što efikasniji način ostvare privatni, uglavnom profitno orijentisani ciljevi.

Kao što smo prethodno istakli da je iz opisanih razloga za kriminalne, ali i druge legalne poslovne entitete povezivanje sa predstavnicima javne vlasti suštinska strategija za „upravljanje rizikom“ (Bulatović, 2017: 235), slično bismo mogli reći i za političke subjekte (organizacije koje *de facto* imaju političko delovanje i ciljeve, bez obzira na pravnu formu u kojoj su registrovane) kada je povezivanje sa vlasnicima kapitala u pitanju. Ta konstatacija naročito dobija na značaju sa prevlašću demokratskih političko-ekonomskih sistema i društava. Demokratija promovise otvoreno tržište, kako ekonomsko, tako i političko, odnosno otvorenu „utakmicu“ u kojoj niko sa apsolutnom sigurnošću, ne može očekivati svoju pobjedu. Prema tome, može se zaključiti da sprega podzemlja i vlasti zapravo nastaje sa ciljem da se smanji rizik od poraza koji demokratija nosi, a koji bi za nosioce vlasti značio prelazak u opoziciju ili potpuno izgnanstvo iz političkog života. Upravo iz tog razloga, nije mali broj autora koji ističu da je za blisku saradnju vlasti i kriminala potrebna demokratija ili makar sistem koji je formalno ustrojen na demokratskim principima.<sup>2</sup> Michael Pinto-Duschinsky označava

<sup>2</sup> Milan Škulić navodi da se u uslovima kakve-takve demokratije i tržišne ekonomije organizovani kriminalitet u nekom trenutku mora ispoljiti (2003:38), dok Petrus Van Duyne tvrdi da je jedino u demokratskom poretku moguće da mafija političarima uzvрати usluge i to uglavnom kroz finansiranje izbornih kampanja i uticanja na proces izbora kroz pritisak na birače, medije i nadležne institucije.

demokratske izbore i uopšte vladavinu zasnovanu na demokratskim principima kao mešavinu velikih ideja i ideala sa „prljavom praksom“ (Pinto-Duschinsky, 2002: 4). Drugi, negativni element „demokratske mešavine“ uglavnom se odnosi na način finansiranja redovnih i kampanjskih političkih aktivnosti.

Finansiranje političkih organizacija i aktivnosti sa ciljem obezbeđivanja privilegovanog položaja u poslovanju uz prateću zloupotrebu javnih ovlašćenja, jedna je od značajnijih formi korupcije (Čirić *et al*, 2010: 18). Jednostavno, potrebno je zapitati se ko danas ima novac i mogućnost da pruži ostale neophodne usluge političkim subjektima i zbog čega bi to radio. Posebno treba imati u vidu da je jasna politička ideologija relikv prošlo vremena o čemu svedoči i činjenica da je u savremenim okolnostima teško razlikovati programe političkih organizacija i sa sigurnošću odrediti njihova stremljenja. Naivno bi bilo očekivati da građani-birači, u vreme permanentno visoke stope nezaposlenosti, latentne ekonomske krize, malih prosečnih zarada, a velikih poreskih nameta, nesigurnog poslovnog ambijenta i nepoverenja u javne institucije, isključivo iz ideoloških razloga, političke ostrašćenosti ili izvesnih simpatija ka jednoj od političkih opcija, daju određenu finansijsku i drugu materijalnu pomoć svojim političkim „ljubimcima“. Međutim, novac i ekonomska moć koji bi bili od značajne koristi za uticanje na politički život su danas koncentrisani u uskom krugu privrednih društava i kriminalnih organizacija. Jovan Čirić navodi da se u sistemima liberalnog kapitalističkog tržišta, politička moć crpi iz ekonomske, a ako se uz to uzme u obzir da organizovani kriminalitet širom sveta na godišnjem nivou prihoduje i po nekoliko hiljada milijardi dolara (Čirić, 2005: 266), jasno je od koje ekonomske, odnosno finansijske osnove je najlakše krenuti u pohod na vlast. Ovde čak i nije reč o tome da li novac koji se daje političkim subjektima potiče od ilegalnih aktivnosti, kao što je na primer trgovina drogom ili ljudima. Velike korporacije koje posluju u okviru legalnog tržišta, obavljajući delatnosti u skladu sa pravnim propisima, takođe mogu pomoći određenu političku opciju, tražeći zauzvrat kontrauslugu koja bi dovela do ispunjenja njihovog poslovnog interesa, mimo predviđenih pravnih procedura i tržišne politike. Dakle, kada govorimo o finansiranju političkih subjekata kao potencijalnom koruptivnom pokretaču, tu pre svega mislimo na interesnu razmenu ekonomske i političke moći, koja podrazumeva zloupotrebu javnog ovlašćenja u korist privatnog (poslovnog) interesa. Posmatrano na taj način, novac u tom odnosu povećava mogućnost „kupovine“ i „osvajanja“ političke moći, dok ona sa druge strane povećava mogućnost pristupu većim količinama novca (Mény, de Sousa, 2001: 2828).

## **1. KARAKTER KORUPTIVNOG ODNOSA KOJI NASTAJE KAO POSLEDICA ZLOUPOTREBA KOD FINANSIRANJA POLITIČKIH SUBJEKATA**

Sledeće pitanje koje bi trebalo razmotriti, odnosi se na karakter koruptivnog odnosa koji nastaje u procesu „interesne razmene ekonomske i političke moći“. Još je Moisei Jakovlevich Ostrogorski, analizirajući načine finansiranja savremenih političkih stranaka, primetio da oni obiluju koruptivnim odnosima koji nastaju usled

potrebe politike za velikim količinama novca (Stojiljković, 2013: 149). U teoriji je ustaljeno više klasifikacija korupcije, a za potrebe ovog rada neophodno je napraviti distinkciju između korupcije koja se označava kao „administrativna“ i one koja se u naučnom diskursu naziva „politička“, kao i između koruptivnih odnosa u okviru privatnog i javnog sektora.

Politička korupcija<sup>3</sup> (*grand corruption*) predstavlja koruptivni odnos ekonomskih centara moći sa političarima koji se nalaze na visokim državnim funkcijama, tzv. „političkom elitom“. Ona se sa pravom smatra moćnim oružjem kapitala bez obzira na to da li on potiče od legalnog ili ilegalnog poslovanja. Sa druge strane, u najširem smislu, administrativna korupcija je takav koruptivni oblik koji na strani korumpiranog podrazumeva niži ešalon javnih službenika i sledstveno tome manji obim javnih ovlašćenja kojima oni raspolažu. Odgovarajući kriterijumi za razlikovanje političke i administrativne korupcije su:

- *Subjekti odnosa*, tj. ko daje, a ko i koliki mito prima
- *Predmet odnosa*, tj. po pravilu šta koruptor traži kao kontrauslugu zbog davanja finansijske ili kakve druge materijalne koristi političkom subjektu (Popović, 2005: 243).

Ipak, nije uvek moguće napraviti jasno razgraničenje između ova dva dominantna pojavna oblika korupcije, koji u praksi najčešće interferiraju, ali je važno, sa metodološkog stanovišta, imati u vidu pojedine crte koje se odnose na ispoljavanja korupcije, najviše zbog toga što po pravilu podrazumevaju različite uslove i uzroke nastanka, metod koruptivnog povezivanja i realizovanja „dogovorenog“, kao i različite posledice koje generišu.

Za ovu temu je od većeg značaja politička korupcija, budući da ona podrazumeva zloupotrebu političke moći i javnih ovlašćenja u korist same političke organizacije ili neke njene interesne grupacije koja suštinski upravlja celom organizacijom. Suprotno tome, administrativna korupcija uglavnom podrazumeva isključivo privatni interes korumpiranog nosioca državne vlasti (Fatić, 2005: 7) koji već obavlja kakvu javnu službu. U svetlu činjenice da, kako smo prethodno objasnili, takav javni službenik uglavnom ne može „na svoju ruku“ donositi krupne odluke bez konsultacija sa stranačkim organima političkog subjekta koji iza njega stoji, jasno je da za razliku od političke, administrativna korupcija po pravilu podrazumeva manje vredne poduhvate koji se nalaze „ispod radara“ političke stranke, tj. da generiše manji stepen društveno negativnih posledica, nego što je to slučaj kod političke korupcije.

Korupcija kao produkt odnosa vezanih za finansiranje političkih stranaka se najčešće ispoljava u kontekstu obavljanja javne službe, odnosno donošenja javnih odlu-

<sup>3</sup> Michael Pinto-Duschinsky navodi da se politička korupcija razlikuje od „obične“ korupcije upravo kod pitanja finansiranja političkih subjekata. Naime, standardna i najprihvaćenija definicija „obične“ korupcije podrazumeva „zloupotrebu javne funkcije/ovlašćenja“. Kod političke korupcije je vrlo česta situacija uzimanja mita uz obećanje da će zloupotrebom javnog ovlašćenja biti ostvaren interes koruptora, ali tek po dolasku na vlast. Druga razlika, prema ovom istaknutom autoru, jeste da se mito često ne uzima isključivo kao plen predstavnika vlasti, već kao plen čitave političke organizacije ili užeg kruga ljudi koji u njoj odlučuju. (2002:70).

ka koje mogu „opravdati“ uloženi novac koji je pomogao određenoj političkoj opciji da dođe u situaciju da takve odluke kreira i sprovodi.

## 2. ODNOS POLITIČKIH STRANAKA (ORGANIZACIJA) SA JAVNIM INSTITUCIJAMA

Valjana analiza odnosa političkih subjekata i javnih institucija u sistemima predstavničke demokratije, razmatra klupko u nastajanjima da se odgonetne zbog čega je finansiranje tih subjekata toliko važno društveno pitanje. Politički život u uslovima demokratije je nemoguće zamisliti bez političkih stranaka (organizacija). Iako danas postoji priličan broj kako doktrinarnih, tako i normativnih definicija pojma političke stranke, među kojima je primetan zavidan stepen saglasnosti oko toga šta on podrazumeva, čini se da posebno treba podvući da su političke stranke svojevrsna „regrutna baza“ za popunjavanje funkcija i ostalih pozicija u javnoj upravi. Ta činjenica upućuje na to da ukoliko se želi „kupiti“ uticaj na donošenje i sprovođenje javnih odluka, onda se takva mogućnost najpre mora obezbediti u okviru političke organizacije koja delegira javnog funkcionera u javnu službu i potom kontinuirano usmerava njegov rad. Ovde je važno imati u vidu da pojedinac kao „slobodan strelac“ bez pomoći političke organizacije, a naročito u državama koje se označavaju kao „partijske“ ili „zarobljene države“ (*captured state*), ne može doći u situaciju da obavlja kakvu državnu funkciju koja sa sobom nosi i adekvatnu moć odlučivanja. Termin „nestranačka ličnost“ koji se sve više koristi u mnogim razvijenim i manje razvijenim državama, suštinski je populistička floskula, koja služi da se povrati ili lažno „nametne“ poljuljani legitimitet vlasti koja je, pa makar i iz pragmatikih pobuda, ogrezla u „partokratiju“

U Velikoj Britaniji i SAD je prvobitno, radi se o periodu do sredine XIX v., postojala prihvaćena praksa prema kojoj su se javne funkcije dodeljivale kao i danas, najlojalnijima, odnosno „zaslužnim članovima stranke“ (Jovanović, 2005: 422) Uz sve napore filozofsko-pravne i političke misli koja je od kraja XIX v. sve snažnije ukazivala na potrebu depolitizacije i profesionalizacije javne uprave koja bi bila odana samo zakonu i javnom dobru, svedoci smo činjenice da se stanje u većini država nije promenilo, odnosno da su razrađeni novi, efikasniji sistemi povezivanja kapitala i onih koji formalno donose javne odluke, što u sadejstvu daje partokratsko stanje iz kojeg kriminal i ostale devijacije mogu samo da prosperiraju. Zbog čega je toliko važna lojalnost političkoj partiji? Demokratski izborni sistem iznedrio je i političke stranke kao organizacije, odnosno skupine ljudi koje bi trebalo da povezuje zajednička ideologija, vera, ideje, ipak danas se kao glavni kohezivni faktor u okviru političkih organizacija uglavnom nameće interes, i to materijalni. Te organizacije u demokratskim sistemima okupljaju „istomišljenike“, kreiraju, propagiraju, a potom, ukoliko dođu na vlast, sprovode javnu politiku. Momenat dolaska na vlast i preuzimanja dužnosti u javnoj instituciji, zapravo je momenat kada bi trebalo otpočeti sa vraćanjem dugova bogatim finansijerima tog političkog poduhvata, bez kojih on u današnjim okolnostima ne bi bio moguć. Time se razmena političke i ekonomske moći koja je u samom središtu pojma političke korupcije, dovodi u ravnotežu. Postignuti „balans“ pogoduje

isključivo akterima korupcije, dok ostali građani trpe nemerljivo štetne strukturalne posledice.

Ako već tvrdimo, da institucije u zemljama sa visokim indeksom korupcije uglavnom služe tome da zadovolje interese grupacija oblikovanih kroz dejstvo političkih organizacija, postavlja se pitanje rade li te institucije još nešto i na koji način uspevaju da se i dalje održe na površini „političke vode“ i građanske kritike vlasti. Takve zemlje nastoje da održe tzv. „socijalni mir“ koji bismo mogli zamisliti kao krajnju, crvenu liniju, čije prekoračenje donosi ozbiljnije socijalne potrebe kadre da ugroze vlast aktuelnog režima. Zato korumpirane vlasti koje nemaju odgovarajući socijalno-ekonomski program „požar“ gase sredstvima ekonomski moćnih centara, dok im za uzvrat omogućavaju privilegovanu poziciju u poslovnom svetu (bez obzira na legalnost poslovanja) ma koliko ona bila štetna po društvo. Bez toga bi socijalni nemiri, protesti, pa čak i nasilna svrgavanja režima, bile daleko učestalije pojave.

Konačno, integritet, moral i profesionalnost su osobine koje bi trebalo da krase zaposlene u javnoj upravi. Nažalost, sve je više primera koji pokazuju da je odsustvo nabrojanih osobina kod nosilaca javne vlasti često i poželjno sa stanovišta političke stranke koja im je omogućila imenovanja. Nepostojanje etičkih i profesionalnih kodeksa kod predstavnika vlasti slabi poverenje građana u javne institucije što samo povećava koruptivni potencijal u društvu, a nosioce javnih funkcija vezuje za stranku čineći od njih grupu poslušnika čija lična egzistencija zavisi od egzistencije stranke. Na taj način oni i bivaju motivisani da kroz svoje funkcionersko delovanje uvek imaju u vidu i stranački interes. Dovoljno je da politička stranka postavi svega nekolicinu „svojih“ ljudi na ključna mesta određenog javnog organa pa da ceo njegov sistem postane koruptivan i neefikasan. To se najčešće dešava zbog straha od smene ili drugih štetnih posledica zbog nepostupanja po diktatu pretpostavljenog, koji pak sa druge strane samo prenosi volju političke organizacije iz koje dolazi i koji je u situaciji da kroz taj proces obezbedi i sebi kakvu korist koja opet ne sme biti u sukobu sa interesima stranke iz koje dolazi.

### **3. NORMATIVNI ASPEKT FINANSIRANJA POLITIČKIH STRANAKA: KLJUČNA PITANJA I OSVRT NA DOMAĆE ZAKONODAVSTVO**

Normiranje načina na koji se finansiraju političke stranke trebalo bi da uspostavi efikasne i primenjive antikoruptivne mehanizme, utemelji stabilan politički sistem, što bi za posledicu trebalo da ima i povoljan socijalno-ekonomski ambijent, i to ne samo za pripadnike poslovne i političke elite i njihove „poslovne dogovore“ Da bi regulisanje pitanja u vezi sa novcem i načinom na koji ga troše politički subjekti omogućilo sprečavanje koruptivne prakse, neophodno je i postojanje drugih, pratećih propisa, koji bi u sadejstvu sa propisom *sedes materiae* za ovu oblast činili efikasan pravni okvir. Tu naročito treba imati u vidu značaj poreskih, revizorskih, emitorskih i kaznenih odredbi.

Često se, što je sasvim prirodno, nameće i pitanje najboljih rešenja, tj. „magičnih štapova“ koji bi garantovali suzbijanje zloupotreba. Nažalost, ne postoje univerzal-

na rešenja koja bi sama po sebi značila da je u konkretnoj stvari odabrano najbolje. Važno je, pri donošenju pravnih propisa uopšte, ne samo onih koji regulišu materiju finansija u politici, uzeti u obzir čitav niz istorijskih, kulturnih, socijalnih, političkih, ekonomskih i drugih faktora. To je naročito važno kada je reč o finansiranju političkih subjekata i političkoj korupciji, budući da uvid u pojedina komparativna zakonska rešenja, ali i dosadašnju praksu formalne i neformalne socijalne kontrole, pokazuje da se u različitim društvima pojedina činjenja smatraju korupcijom, dok se u drugim ona tretiraju kao sastavni deo političkog folklor.

### **3.1. Regulisanje finansiranja političkih stranaka i aktivnosti – najvažnija pitanja**

Kada se uzmu u obzir najznačajniji međunarodni i nacionalni akti koji regulišu pitanje finansiranja političkih subjekata, primetna su četiri pitanja kojima je posvećena najveća pažnja. Prvo, reguliše se pitanje prihoda koje političke stranke mogu da steknu. U tom smislu, kako u nauci, tako i u normativnoj praksi, postoji podela na javna i privatna sredstava finansiranja. Teško je odrediti se prema tome koji je od ova dva vida finansiranja adekvatniji, budući da je za tako nešto potrebno uzeti u obzir čitavu lepezu faktora, što tradicionalnih i kulturoloških, što ekonomskih. Dalje, u većini propisa, bez obzira na njihov nacionalni ili međunarodni karakter, postoje i odredbe koje određenim entitetima, uglavnom se tu misli na javna preduzeća i strane države i druga strana pravna i fizička lica, zabranjuju finansiranje političkih subjekata. Tu se zapravo radi o pretpostavci da bi finansiranje političkih stranaka od strane takvih lica, podrazumevalo i neželjeni uticaj na njih koji bi sledstveno vodio ka povredama zakona na štetu javnog interesa. Mnoga zakonodavstva uvode i maksimalnu vrednost davanja koje političkoj stranci može učiniti fizičko ili pravno lice. Tu se takođe radi o pretpostavci da bi nesrazmerno velika količina novca data političkoj stranci od strane jednog lica nužno uključivala i ostvarivanje njegovog privatnog interesa koji je po pravilu u suprotnosti sa zakonskim normama.

Drugo pitanje koje zavređuje pažnju zakonodavaca širom sveta, jeste pitanje rashoda sredstava koja političke stanke dobiju na ime finansiranja svojih kampanja ili redovnih političkih aktivnosti. Obaveza transparentnosti čitavog postupka finansiranja političkih subjekata nameće se kao važan faktor u obezbeđivanju legalnosti i ona se uglavnom ispoljava kao obaveza objavljivanja identiteta pojedinačnih „finansijera“, kao i obaveza stranaka da u određenim vremenskim periodima učine dostupnim svoje finansijske izveštaje (Mataković, Petak, 2010: 88). Konačno, četvrta grupa odredbi odnosi se na postupak kontrole finansiranja političkih stranaka. Trebalo bi da tu kontrolu sprovode nezavisne i stručne službe, a u zakonodavnoj praksi se mogu naći zanimljiva rešenja kao posledica različitih tumačenja standarda u vezi sa kontrolnim službama. Međutim, najčešće se uloga nadzora nad zakonitošću finansiranja poverava poreskim ili revizorskim organima.

U pokušajima da sa normativnog aspekta odgovore na ova „četiri ključna pitanja“, zakonodavstva širom sveta pronalaze različita rešenja. Na to ukazuje i opsežna

analiza koju je sproveda Ingrid van Biezen početkom ovog veka (van Biezen, 2004). Zanimljivo je da u Finskoj, Norveškoj, Švedskoj i Švajcarskom gotovo i ne postoji zakonska regulativa koja se bavi finansiranjem političkih stranaka, iako su sve četiri države u gotovo svim relevantnim istraživanjima prepoznate kao zemlje sa najnižim indeksom korupcije (Mataković, Petak, 2010: 88). Ipak za sve njih, osim Švajcarske, je karakteristično postojanje obaveze javnog objavljivanja izvora finansiranja, koja se prema dosadašnjoj praksi i revnosno poštovala. Stoga možemo reći da se obaveza obezbeđivanja transparentnosti postupka nameće kao neka vrsta *ius cogens*-a u finansiranju političkih subjekata. Interesantno je takođe i da od 33 države koje su bile uključene u istraživanje, tek njih 14 predviđa neki oblik ograničavanja za donacije iz privatnih izvora, a samo njih 11 za finansiranje od strane korporacija, dok sa druge strane, postoji znatno veći stepen saglasnosti oko toga da je potrebno zabraniti finansiranje političkih subjekata iz inostranstva (Mataković, Petak, 2010: 89).

Sve to ukazuje na snažno prisustvo kulturoloških i uopšte tradicionalnih elemenata koji utiču na formiranje odnosa prema državi, strankama i institucijama, na stvaranje ekonomskog mentaliteta društva, što zajedno utiče i na normativu i praksu jednog društva kada je oblast finansiranja političkih stranaka u pitanju.

### **3.2. Kratak pogled na Zakon o finansiranju političkih aktivnosti Republike Srbije**

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti<sup>4</sup> (dalje: ZFPA) primenjuje se u Republici Srbiji od juna 2011. godine, osim dve odredbe (član 16. i 17.) sa čijom se primenom otpočelo u julu 2012. Od samog početka ZFPA bio je opterećen velikim očekivanjima, a i laičkoj svesti je jasno da jedan propis teško može uticati na suzbijanje i dovođenje u red pojave koja ima svoje korene u dalekoj prošlosti, a svodi se na „kupovinu“ političke moći i javnih odluka od strane bogatih interesnih grupa. Kada se radi o ispunjavanju osnovnih preporuka i „dobre prakse“ u regulisanju finansija u politici, možemo reći da ZFPA uglavnom poštuje uobičajene standarde, te da ne sadrži značajna odstupanja koja zavređuju da budu predmet posebne analize. Ipak, daleko je važnije pitanje adekvatnosti odredbi u kontekstu političke prakse i socijalno-ekonomskih činilaca, nego puko prilagođavanje određenim opštim smernicama. Tu je ZFPA u pojedinim segmentima „zakazao“ na šta ćemo u redovima koji slede i pokušati da ukažemo. Konačno, sa stanovišta nomotehnike, Zakon se može smatrati solidnim, tj. primenjivim bez većih poteškoća, uz određene probleme na koje ćemo takođe skrenuti pažnju.

Na početku izlaganja o ZFPA, valja pohvaliti upotrebu termina „politički subjekti“ za razliku od prethodnog Zakona koji je normirao ovu oblast (Zakon o finansiranju političkih stranaka). Na taj način se pravila sadržana u Zakonu protežu i na druge pravne oblike, različite od političke stranke, koje odlikuje nesumnjivo političko ustrojstvo, cilj i delovanje.

<sup>4</sup> Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (“Sl. glasnik RS”, br. 43/2011 i 123/2014).



Naš zakonodavac se opredeljuje za model kombinovanog finansiranja iz javnih i privatnih izvora. Malo je zemalja na svetu koje ne predviđaju podršku strankama iz javnog budžeta (Bangladeš, Čile, Belize, Indija, Kiribati, Letonija...). Postoje i mišljenja prema kojima je upravo finansiranje stranaka iz javnih izvora ključ demokratije (Ortuni-Ortin, Schultz, 2005: 787). Ističe se da se obezbeđivanjem sredstava iz javnog budžeta za funkcionisanje stranke, smanjuje njena potreba za sredstvima iz privatnog sektora kojima se uglavnom kupuje uticaj na javni život društva kroz donošenje političkih odluka (Manojlović, 2015: 157).

Međutim, tu treba biti oprezan naročito kada je reč u davanju usluga i dobara iz javnih izvora, budući da je Zakonom regulisano na koji način se strankama raspoređuju javna novčana sredstva. ZFPA (član 6. stav 1) definiše pojam usluga i dobara iz javnih izvora, dok u sledećem stavu proklamuje da se one pružaju obavezno pod jednakim uslovima svim političkim subjektima. To je u uslovima partijski vođenih javnih institucija teško, gotovo neostvarivo. Fenomen koji se nazva „funkcionerska kampanja“ sve više je prisutan u mnogim zemljama, a naročito u onima sa nestabilnim demokratskim osnovama, kakva je i naša država. Reč je o zloupotrebi javnih organa, njihovih ovlašćenja, nadležnosti i uticaja od strane stranački postavljenih funkcionera koji rukovode tim organima. Na taj način, oni izigravaju pravila ZFPA koja treba da obezbede jednake uslove kako za vladajuće tako i za opozicione političke opcije, odnosno da očuvaju fer političku konkurenciju. Tu se još kratko treba zadržati na i na odredbi (član 6. stav 3), u kojoj se kaže da: „Organi Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao i druge organizacije čiji su oni osnivači bliže uređuju davanje usluga i dobara iz stava 1. ovog člana.“ U mnogim organima čiji korpus nadležnosti itekako može biti od pomoći jednoj političkoj partiji ne postoje akti koji bliže uređuju davanje usluga i dobara, što je do sada vodilo ka tome da vladajuće stranke čiji se kadrovi nalaze na funkcijama unutar javnih institucija crpe nedozvoljenu korist iz njih i sebi obezbeđuju nelojalnu političku konkurentnost protivno odredbama ZFPA.

Iako izdvajanje novčanih sredstava iz javnog budžeta, po pravilu nema značajniju koruptivnu osnovu, tj. tokovi uplaćenog novca su uvek vidljivi i jasni, neadekvatno normiranje može i taj vid finansiranja političkih subjekata učiniti okidačem korupcijskih odnosa. Primer za to je odredba ZFPA (član 21.), koja predviđa da se budžetska sredstva za finansiranje kampanja u visini od 0,07 poreskih prihoda budžeta Republike Srbije u ukupnom iznosu od 20% u jednakim delovima raspoređuju podnosiocima proglašanih izbornih lista. Ostaje nejasno zbog čega se zakonodavac nije opredelio za rešenje prema kojem bi ukupan prihod namenjen pokrivanju troškova kampanje bio isplaćen po proglašenju izbornih lista, a ne tek nakon okončanja izbora. Time se stranke upućuju da ostatak sredstava potrebnih za vođenje kampanje, najčešće u vidu zajma, potraže kod privatnih lica koja sa druge strane imaju svoju računicu čime je koruptivni odnos praktično već zasnovan.<sup>5</sup>

ZFPA je predvideo i finansiranje iz privatnih izvora, što je u skladu sa proklamovanim demokratskim aktivizmom i participacijom građana. O mogućim zloupotreba-

<sup>5</sup> Na ovaj propust u našem ZFPA je ukazano i u ekspertizi slovenačkog stručnjaka Jurija Toplaka koju je ovaj profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta u Mariboru izradio ispred EU.

ma i formiranju koruptivnih, klijentelističkih odnosa pri ovakvom načinu finansiranja postoji obilje podataka i dobro razvijena praksa, koju nekolicina normi jednog propisa teško mogu da zauzdaju. Pored toga što finansiranje političkih subjekata iz privatnih izvora predstavlja krajnje nestabilan i nepredvidljiv vid finansiranja, što sledstveno vodi i ka koruptivnim podsticajima i pritiscima na donosiocje javnih odluka (Manojlović, 2015: 150). Takav vid finansiranje političkih subjekata i njihovih aktivnosti, sa druge strane, ima potencijal da u politički život uključi veći broj građana-birača, te je potrebno uspostaviti takva pravila koja bi omogućila političku aktivaciju i participaciju, a istovremeno smanjila koruptivni potencijal i zloupotrebe.

Naš Zakon jasno navodi da su privatni izvori finansiranja političkih aktivnosti „članarina, prilog, nasledstvo, legat, prihod od imovine i zaduživanje kod banaka i drugih finansijskih organizacija u Republici Srbiji.“ (član 7.).

Članarina je oblik finansiranja političke stranke koji podrazumeva redovno, kontinuirano plaćanje od strane članstva stranke. Sa stanovišta demokratije, članarina se može smatrati najmanje kontroverznim oblikom finansijske pomoći stranci, budući da ona predstavlja davanja učinjena od strane samih članova stranke, koji imaju jasan i neskriven politički motiv za takvo davanje. Takođe, iznosi članarina koje većina statuta političkih organizacija propisuje su gotovo simboličnog karaktera i nemaju koruptivnu predispoziciju.<sup>6</sup>

Pored članarine, zanimljiv oblik finansiranja političkih stranka iz privatnih izvora sa aspekta koruptivnog potencijala je prilog ili donacija što je možda i češći termin koji se može naći u literaturi i sredstvima javnog informisanja. ZFPA (član 9.) ga definiše kao „...novčani iznos, osim članarine, koji fizičko ili pravno lice dobrovoljno daje političkom subjektu, poklon, kao i usluge pružene bez naknade ili pod uslovima koji odstupaju od tržišnih.“ ZFPA i ostali propisi koji normiraju odnosnu materiju, koncipirani su tako da prate finansijske tokove političkih subjekata i sprečavaju njihove novčane malverzacije. Međutim, prilog, pored toga što podrazumeva novčana davanja, podrazumeva i činjenje različitih nenovčanih usluga koje odstupaju od tržišnih uslova, što je itekako pogodno za izigravanje pravila Zakona čiji je zajednički cilj da obezbede fer političke uslove za ravnopravno nadmetanje u nastajanjima da se dođe do vlasti. Brojna zakonodavstva, pa tako i naše, u cilju sprečavanja određenih zloupotreba, ali i vezivanje funkcionisanja jedne stranke za uzak krug članova-finansijera, ograničava vrednost ukupnih davanja koje pojedinačno fizičko ili pravno lice može učiniti stranci na godišnjem nivou. Ključno je pitanje određivanja maksimalne vrednosti koja bi trebalo da uvaži kulturološke, ali pre svega ekonomske okolnosti društva. ZFPA predviđa da fizičko lice u jednoj godini (kalendarskoj) može vršiti davanja u vrednosti do 20 prosečnih mesečnih zarada,<sup>7</sup> dok za pravna lica limit iznosi do 200 prosečnih zarada (član 10., stav 1 i 2). Primera radi, obezbeđivanjem različitih usluga (prilog) po vantržišnim cenama u dobroj meri se obesmišljava svrha ograničavanja koje ZFPA predviđa, jer nije teško zamisliti da se kroz takav vid pomoći stranci, zapravo ulože sredstva koja značajno premašuju maksimalnu vrednost davanja koje

<sup>6</sup> Prema ZFPA iznos članarine koji na godišnjem nivou ne prelazi 1.000 dinara se može platiti i u gotovom novcu.

<sup>7</sup> Članom 2. ZFPA je propisano da se pod „prosečnom platom“ podrazumeva prosečna mesečna zarada u Republici Srbiji bez poreza i doprinosa.

političkoj stranci može dati privatno lice (fizičko ili pravno), što sa pravom navodi na zaključak, uvažavajući prethodno iznete argumente, da će takav finansijer ekonomski racionalno, nastajati da uložena sredstva povrati u višestrukom iznosu, ne mareći pri tom za javni poredak i interes. Pažnju bi trebalo da privuče i odredba prema kojoj se prilogom smatraju i kredit, zajam, otpis dugova, kao i druge usluge banaka i ostalih finansijskih institucija (član 9., stav 2). Tu se postavlja pitanje kontrole finansijskih tokova, budući da se banka može pojaviti kao posrednik koji na račun stranke uplaćuje, odnosno prenosi sredstva stvarnih finansijera koji se u skladu sa članom 12. ZFPA smatraju zabranjenim ili onih čiji su poslovi i novac povezani sa kriminalom.

Ipak, pored ograničenja vrednosti davanja od stranke fizičkih ili pravnih lica, trebalo bi razmisliti i o ograničenju ukupnog obima sredstava koje politička stranka u određenom vremenskom periodu može prikupiti, pa samim tim i potrošiti u tom istom periodu. Taj korak bio bi usmeren ka pokušaju da se smanji značaj novca u delovanju jedne političke stranke, što bi trebalo da vodi ka političkoj „borbi programa“, a ne novca.

Političkim subjektima je zabranjeno vršenje komercijalnih delatnosti (član 14.), pa samim tim i sticanje sredstava po tom osnovu. Nije sasvim jasno zbog čega se zakonodavac odlučio na ovaj korak, posebno ako se ima u vidu da bi omogućavanje strankama da se bave kulturnom i izdavačkom delatnošću, za njih značilo i mogućnost prihodovanja novčanih sredstava od strane simpatizera i članova, koja bi pojedinačno posmatrano bila nedovoljna za uspostavljanje bilo kakvog koruptivnog odnosa.<sup>8</sup> Naravno, u cilju sprečavanja potencijalnih zloupotreba, trebalo bi ograničiti i godišnji prihod koji stranka može ostvariti od svoje komercijalne delatnosti.

ZFPA jasno razdvaja finansiranje redovnog rada političkog subjekta i finansiranje troškova izborne kampanje. Otuda je nejasno zbog čega se zakonodavac opredeljuje za mogućnost da sredstva prikupljena za redovan rad stranke budu utrošena za finansiranje troškova izborne kampanje (član 19., stav 2), naročito ako se uzme u obzir da politički subjekat prema ZFPA mora da ima odvojene račune za uplatu sredstava namenjenih finansiranju redovnog rada i troškova izborne kampanje. Na taj način se otežava praćenje uplata i isplata sa računa stranke, a kampanja čini manje transparentnom.

Zakon o finansiranju političkih stranaka, koji je prethodio ZFPA, nije predviđao rok u kojem su stranke bile dužne da podnesu godišnji finansijski izveštaj i iz tog razloga za kršenje te obaveze protiv stranaka nisu bili pokretani prekršajni postupci. Stupanjem na snagu ZFPA to je ispravljeno i sada je jasno propisana obaveza podnošenja godišnjih finansijskih izveštaja do 15. aprila tekuće za prethodnu godinu (član 28.).

Najkontroverznije odredbe ZFPA odnose se na pitanje nadzora nad finansijskim izveštajima koje stranke podnose, odnosno na pitanje svojevrzne kontrole finansijskih tokova političkih stranaka. Iako bi bilo logičnije, uzimajući u obzir prirodu i delokrug poslova, očekivati da je to pitanje povereno Poreskoj upravi ili Državnoj revizorskoj instituciji, naš zakonodavac nadzorna ovlašćenja poverava Agenciji za borbu protiv korupcije. Ukoliko je tako, moglo bi se razmisliti o tome da se Agenciji dodele šira ovlašćenja koja bi joj omogućila sankcionisanje povreda ovog Zakona, međutim do sada ni to nije učinjeno. ZFPA Agenciji jedino ostavlja mogućnost da se nakon obav-

<sup>8</sup> Tu se najpre misli na prodaju promotivnog materijala poput majica, šolja, kačketa, upaljača, olovki, ali i na izdavanje i prodaju knjiga i ostalog literalnog i sličnog materijala.

jene kontrole finansijskih izveštaja obrati Državnoj revizorskoj instituciji i zatraži reviziju pregledanih izveštaja (član 34.). Prema našem mišljenju, Državna revizorska institucija bi trebalo da, bez obzira na volju Agencije, bude uključena u kontrolu izveštaja koje podnose političke organizacije.

Konačno, ZFPA u glavi posvećenju kaznenim odredbama predviđa i jedno široko postavljeno biće krivičnog dela, kao i 19 prekršaja koje političke stranke mogu učiniti nepostupajući u skladu sa odredbama ovog Zakona.

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Finansiranje političkih subjekata je pitanje koje sa pravom od davnina budi znatno interesovanje javnog mnjenja. Ipak, po pravilu je ono dospevalo u centar društvene zainteresovanosti tek onda kada se dogode politički skandali i afere u vezi sa finansiranjem stranaka. Sve do tada, na sceni je „lov u mutnom“ kako za predstavnike političke, tako i ekonomske elite. Političke stranke su na javne funkcije nekada postavljale ekonomski nezavisne i profesionalno dokazane ljude, dok one danas sve više optiraju da mandate poveravaju ljudima koji žive od politike i jedino se njom bave. Time se u političkim strankama, kao „regrutnim bazama“ za izbor u javne institucije, okuplja grupa ljudi koja svoju ekonomsku egzistenciju bazira isključivo na posedovanju javnih ovlašćenja, odnosno izglednih mogućnosti da se dođe do moći političkog odlučivanja. U uslovima ekonomske i moralne krize, koja u mnogim zemljama sveta ima itekako dugotrajno dejstvo, političke stranke imaju predispoziciju da postanu onakve kako ih je svojevremeno opisivao i Slobodan Jovanović navodeći da „Stranka postaje društvo za eksploatiranje vlasti i, kao sve grupe, koje su rukovođene egoističkim pobudama, širi oko sebe korupciju.“ (Jovanović, 1936: 198).

Kada je reč o normiranju oblasti finansiranja političkih subjekata, međunarodni dokumenti i preporučena „dobra praksa“ koja se na osnovu njih razvila, uticala je na mnoga zakonodavstva da okvirno regulišu najvažnija pitanja u vezi sa odnosnom materijom. Međutim, različiti faktori koji se svode na kulturno-istorijske tekovine društva, ekonomski mentalitet i političko-pravno nasleđe, usloveli su postojanje širokog spektra odredbi koje potencijalno predstavljaju „otvorena vrata“ korupciji čineći je na taj način i legalnom pojavom.

Iako smo u radu istakli da „magičnih štapova“ koji bi na univerzalnom planu rešili pitanje političke korupcije koja nastaje u odnosima finansiranja političara i njihovih poduhvata nema, možemo istaći da je jedini ispravan korak koji bi trebalo primeniti u svim zakonodavstvima, smanjivanje uticaja koji novac ima u politici. To znači da bi trebalo učiniti legislativne napore koji bi doveli do nepostojanja potrebe da političke stranke novac i sličnu pomoć traže od predstavnika krupnog, privatnog kapitala. Težište takve zakonodavne tendencije trebalo bi da bude pažljivo osmišljene mere, pre svega poreske i emitorske prirode, koje bi zaustavile besomučnu potragu i potrebu političkih stranaka za novcem, a koje bi sa druge strane političke subjekte vratile svrsi svog postojanja i politički život učinile fer i poštenom borbom ideja i argumenata.

## LITERATURA

1. Biezen, I. (2004), Political Parties as Public Utilities, in: *Party Politics*, (10) 6.
2. Bulatović, A. (2017), „Apsorbovanje rizika koji prati kriminalno preduzetništvo“, u: *Privredna krivična dela* (urs. I. Stevanović, V. Čolović), Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja i Institut za uporedno pravo.
3. Ćirić, J. (2005), „Država i organizovani kriminal“, *Sociološki pregled*, broj 3, Beograd.
4. Fatić, A. (2005), „Korupcija i kriminalna devijacija“, u: *Korupcija* (urs. D. Radovanović, A. Bulatović), Beograd: Centar za menadžment i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
5. Jovanović, M. (2005), „Politička korupcija, pojam, uzroci i tipologija sa posebnim osvrtom na postkomunističke zemlje“ u: *Korupcija* (urs. D. Radovanović, A. Bulatović), Beograd: Centar za menadžment i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
6. Jovanović, S. (1936), *Država – knjiga prva – državna organizacija – poratna država*, Beograd: Geca Kon.
7. Manojlović, S. (2015), „Finansiranje političkih stranaka iz javnih i(li) privatnih izvora – Kolika je cena pravednog stranačkog sistema?“, *HARMONIUS Journal of Legal and Social Studies in South East Europe* (urs. Radović M, et al.), Beograd.
8. Mataković, H., Petak, Z., (2010), „Regulacija financiranja stranaka i izbora: uporedna analiza Hrvatske, Njemačke i Nizozemske“, *Politička misao* 47(2).
9. Mény, Y., de Sousa, L. (2001), „Corruption: Political and Public Aspects“, in: *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, (eds. N. J. Smelser i P. B. Baltes), Elsevier Science.
10. Ortuno-Ortin, I., Schultz, C. (2005), „Public Funding of Political Parties“, *Journal of Public Economic Theory*.
11. Pinto-Duschinsky, M. (2002), „Financing politics: Global view“, *Journal of Democracy* Vol. 13, No. 4.
12. Popović, M. (2005), „Sitna korupcija“, *Korupcija* (urs. D. Radovanović, A. Bulatović), Beograd: Centar za menadžment i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
13. Simeunović, D. (2002), *Teorije politike*, Beograd: Udruženje „Nauka i društvo“.
14. Stevanović, A. (2018), „Značaj povezivanja organizovanih kriminalnih struktura i političke elite“, u: *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja, 2018/ Vol. XXXVII/ 1 /115-129*, Beograd.
15. Stojiljković, Z. (2013), „Politička korupcija i slaba država“, *Filozofija i društvo* 24(1).
16. Škulić, M. (2003), *Organizovani kriminalitet – pojam i krivičnoprocesni aspekti*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
17. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (“Službeni glasnik RS”, br. 43/2011 i 123/2014).

## **FINANCING POLITICS: POLITICAL CORRUPTION AND IMPORTANCE OF ESTABLISHING ADEQUATE LEGAL FRAMEWORK**

*Financing political entities is considered as a significant generator of political corruption and other financial crimes, unless it is not properly regulated from the normative point of view. Also there are certain socio-economical and cultural factors that have a great impact on whether political corruption will occur when it comes to the money in politics. Political parties in democratic condition are the main promoters and generators of political ideas. In trying to obtain a wider confirmation of their ideas in the form of support in the polling, significant financial resources are necessary. The centers of economic power which are mainly consists of organized criminal groups and large corporations have sufficient financial and other resources that can be made available to political parties, for privileged market position as a counter-service. This connection should be regarded as a corruption in and after the process of financing political entities, the central issue of this paper.*

*KEY WORDS: Financing political entities, corruption, political corruption, public institutions.*