

# Transparentnost stranačkih financija u Hrvatskoj i Sloveniji

---

**Bratić, Vjekoslav; Mihaljević, Pero; Bratić, Mario**

*Source / Izvornik:* **Pravni vjesnik : časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, 2011, 27, 233 - 257**

**Journal article, Published version**

**Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:419828>

*Rights / Prava:* [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-02-23**



*Repository / Repozitorij:*

[Institute of Public Finance Repository](#)

Vjekoslav Bratić  
Institut za javne financije, Zagreb

Pregledni znanstveni rad  
UDK 329:336.1/.6

Pero Mihaljević  
Ministarstvo unutarnjih poslova  
Polijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, Zagreb

Mario Bratić  
Ministarstvo unutarnjih poslova  
Polijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, Zagreb

## TRANSPARENTNOST STRANAČKIH FINACIJA U HRVATSKOJ I SLOVENIJI

**Sažetak:** Istraživanja načina i izvora financiranja političkih stranaka u Hrvatskoj rijetka su i nedovoljna. Javna objava stranačkih financija praksa je koja se poštuje tek od 2007., dok je podatke o ranijim godinama moguće naći samo na stranicama nevladinih organizacija poput Transparency International-a Hrvatska i GONG-a. Unatoč tim pozitivnim pomacima zadnjih godina u smislu veće transparentnosti objave stranačkog financiranja i uvođenja Zakona o financiranju političkih stranaka tijekom 2007., regulativa i kontrola stranačkih financija u Hrvatskoj i dalje je siromašna, a kontrola nedovoljna. Iako su Zakonom iz 2007. uvedene brojne, no i dalje nedovoljne, pozitivne promjene, praksa je pokazala kako su nužne i brojne druge nadopune kojima bi se striktno poštivale odredbe o transparentnosti, objavi i kontroli financijskih izvješća političkih stranaka. Sve su to razlozi zašto je početkom 2011. usvojen novi zakonodavni okvir djelovanja političkih stranaka u Hrvatskoj kojim je riješena većina uočenih nedostataka. Ujedno je i analiza stranačkih financija u Sloveniji ukazala na određene manjkavosti, koje su u mnogočemu slične onima u Hrvatskoj.

**Ključne riječi:** političke stranke, financiranje, transparentnost, Hrvatska, Slovenija

### UVOD

Transparentnost financiranja političkih stranaka trebala bi biti osnova njihova političkog djelovanja i odgovornosti. Transparentnost podrazumijeva točan, kvalitetan, detaljan i javan prikaz i objavu svih izvora izravnog financiranja i s njima povezanih aktivnosti kao i izvore neizravnog financiranja (poput oglašavanja i marketinga). Transparentnost u financiranju praksa je koja se u Hrvatskoj poštuje tek unazad nekoliko posljednjih godina. Za razliku od razvijenih zemalja u kojima su transparentnost financiranja i javnosti izložen rad političkih stranaka sasvim uobičajeni, u tranzicijskim zemljama poput Hrvatske, to još uvijek nije slučaj. Do 2007. takvoj je praksi

kumovao „siromašan“ i nedovoljno detaljan zakonodavni okvir reguliranja stranačkih financija, stranke se ne pridržavaju i ne poštuju odredbe o javnosti i točnosti podataka o njihovom financiranju, te ne postoje nikakve sankcije za takvo postupanje. Zbog toga, politolozi zakonsku regulativu financiranja političkih stranaka u Hrvatskoj do 2007. godine opisuju kao “primjer mršave regulacije” (Petak, 2005; Pinto-Duschinski, 2002.).

No, reguliranje načina i izvora političkih financija u svijetu nije jednoznačno, zbog čega su očite i brojne razlike među zemljama. Osim toga, uz nedovoljnu transparentnost u objavi podataka o financiranju, nužno se javljaju i druge nepravilnosti poput nedostatka popisa izvora i načina prikupljanja stranačkih novaca te popisa donacija, pogotovo u izbornim godinama. Drugim riječima, netransparentan i, u najmanju ruku, neodgovoran način prikazivanja stranačkih financija nije karakterističan samo za Hrvatsku, nego obilježava u manjoj ili većoj mjeri i druge zemlje središnje i istočne Europe.

U radu se prvotno prikazuje teoretski okvir financiranja političkih stranaka, kao i prakse financiranja političkih stranaka u svijetu, dok se kasniji dijelovi bave teoretskim prikazom te analizom javno dostupnih podataka o prihodima i rashodima političkih stranaka u Hrvatskoj i Sloveniji za razdoblje do 2008. Na koncu su objašnjeni problemi u transparentnosti i kontroli financiranja političkih stranaka, te su dane preporuke radi poboljšanja zakonske regulative te problematike.

## 1. TEORETSKI OKVIR STRANAČKOG FINANCIRANJA

Reguliranje političkih financija važan je kriterij za konstituiranje demokratskog poretka u nekoj zemlji, jednako kao što su to postojanje primjerenog izbornog sustava, ili pak izbor temeljnih političkih institucija na kojima se zasniva vladavina, poput izbora između parlamentarnog i predsjedničkog sustava vladavine (Nassmacher, 2003: 1). Zbog toga problematika istraživanja transparentnosti i javne objave izvora financiranja političkih stranaka sve više zaokuplja interes najšire javnosti, naročito u tranzicijskim zemljama središnje i istočne Europe, u kojima su do nedavno postojala relativno rijetka znanstvena istraživanja ove teme.

Transparentnost u javnoj objavi stranačkih financija u svijetu relativno je novijeg datuma. Razdoblje do 1960-tih godina karakteriziraju nizak stupanj transparentnosti i pretežno skromni i nedostatni privatni izvori financiranja stranaka, većinom putem članarina. Zbog svega je toga siva ekonomija u obliku korupcije i zlouporabe izvora financiranja (u prvom redu privatnih i korporativnih donacija) bila veoma raširena. Zbog toga su stranke morale pronaći nove stabilnije izvore prihoda, ali se istodobno i javila potreba snažnije zakonodavne kontrole rada i financiranja stranaka, posebice po pitanju donacija iz različitih izvora. Kao rezultat, mnoge su zemlje počele mijenjati zakonodavni okvir uvodeći mogućnost javnog financiranja stranaka, najčešće iz državnog ili lokalnih proračuna. Javnu objavu načina i izvora financiranja političkih stranaka sredinom 1960-tih godina prva je počela Švedska, a nakon toga slijede je i druge razvijene zemlje. U 1970-tim i 1980-tim počinje i jača regulacija načina financiranja političkih stranaka.

Za razvijene zemlje svijeta sustavni, pionirski pokušaj istraživanja financiranja političkih stranaka napravio je Alexander (1989.). U njoj je autor usporedio načine stranačkog financiranja, te financiranje izbornih kandidata i izbora u 11 razvijenih zemalja.<sup>1</sup> Prema ovom autoru najčešći su praktični problemi načina reguliranja utroška stranačkih financija, jer su sredstva kojima se

1 Velika Britanija, Kanada, Australija, Italija, Izrael, SAD, Španjolska, Nizozemska, Njemačka, Austrija i Švedska.

financiraju stranke često predmet zlorporabe, posebice donacije (transferi) iz državnog proračuna. U drugoj svojoj knjizi Alexander i Shiratori (1994.) proširuju ovu analizu i na nekoliko drugih zemalja<sup>2</sup>. Od tada pa sve do danas usporedne analize stranačkih financija sve su češće (Burnell and Ware, 1998; Gunlicks, 2000.). Najnovija istraživanja načina financiranja političkih stranaka i s time uvijek usko povezana pitanja korupcije u zemljama središnje i istočne Europe donose Smilov i Toplak (2007.). Ovi autori navode kako "većina zemalja istočne Europe ima sustav javnog financiranja stranaka pomoću transfera iz državnog proračuna, no često su ti iznosi simbolični, te se stranke uvelike oslanjaju na donacije privatnih korporacija (Bugarska do 2001., Rusija, Ukrajina, te u manjoj mjeri Makedonija). U pravilu su zemlje istočne Europe razvile model javnog financiranja političkih stranaka koji je uvelike ovisan o transferima iz državnog proračuna, što je slučaj sa Slovenijom, Mađarskom, Češkom i Estonijom" (Smilov, Toplak, 2007:6).

Ujedno, mnogi autori (npr. Nassmacher, 2003; i Petak, 2005: 39) ističu kako su za kvalitetnu reviziju i dobru praksu stranačkih financija i izbora ključni sustav javnog financiranja putem državnog proračuna, cjelovito i transparentno objavljivanje podataka te mogućnost sankcioniranja kršenja temeljnih pravila o financiranju politike (npr. putem posebne regulatorne agencije). Ovdje je potrebno spomenuti i međunarodnu organizaciju zemalja za borbu protiv korupcije, poznatiju pod nazivom GRECO<sup>3</sup> (eng. *The Group of States against Corruption*) koja dosta vremena posvećuje kontroli i analizi stranačkih financija u europskim zemljama, radi smanjenja političke korupcije.

U nastavku će ukratko biti opisana dva temeljna postojeća načina financiranja političkih stranaka u svijetu – privatno i javno.

## 2. NAČINI FINANCIRANJA POLITIČKIH STRANAKA

Zakonodavni okvir koji definira i regulira pitanja stranačkog financiranja različito je uređen među zemljama. Unatoč tomu, načine i izvore sredstava financiranja političkih stranaka ugrubo možemo podijeliti na javna i privatna.<sup>4</sup> Dok je u nekim zemljama naglašeno privatno financiranje (SAD; Kanada, Australija, Nizozemska), u drugima prevladava javno financiranje sredstvima državnog proračuna (zemlje središnje i istočne Europe, Austrija, Italija, Njemačka, Portugal, Švedska, itd.).

No, „javno objavljivanje podataka o novcu koji u politiku ulazi iz privatnog sektora, što je do sad bio izvor manje-više skriven od javnosti, donio je pomak u smanjivanju sumnji za političku korupciju, koja se redovito veže uz onaj dio političkih financija koji dolazi iz nepoznatih dotacija privatnog sektora“ (Williams, 2000.).

2 Brazil, Koreju, Japan, Francusku, Južnu Koreju i Indiju.

3 Vijeće Europe je 1999. osnovalo GRECO kako bi nadgledali ispunjavanje kriterija i standarda država članica EU u borbi protiv korupcije. GRECO ujedno i pomaže u identifikaciji nedostataka u nacionalnim anti-korupcijskim politikama, potičući nužne zakonodavne i institucionalne reforme kao i reforme postojećih praksi. Sjedište mu je Strasbourgu. Ima za cilj unaprijediti kapacitete članica u borbi protiv korupcije, i to nadzorom usklađenosti i zajedničkom evaluacijom njihovih sustava s anti-korupcijskim standardima Vijeća Europe. Članstvo nije ograničeno samo na zemlje članice EU-a, a trenutno okuplja 49 zemalja

4 Postoji i treći način financiranja stranaka nenovčanim transferima i drugim oblicima neizravnih pomoći (npr. oglašavanje, slobodan pristup medijima, olakšice za dane donacije, porezni krediti, tzv. „stranački porezi“ koje plaćaju članovi stranke, a zauzvrat dobivaju određene pogodnosti, npr. zaposlenje u javnim službama ili preferiranje poduzeća donatora pri sklapanju javnih ugovora, te političke fondacije), no taj način nije opisan u ovom radu.



### 2.1. Javno financiranje

Javno financiranje političkih stranaka odvija se sredstvima državnog ili lokalnih proračuna ili drugih javnih izvora, najčešće u obliku transfera ili dotacija (ili bolje reći sredstva poreznih obveznika). Javno je financiranje u uporabi tek od sredine 1950-tih godina, a prvotno su s tom praksom započele Kostarika (1954.), Argentina (1955.) i Njemačka (1959.).<sup>5</sup> Unatoč relativno kasnom početku, ovaj se način financiranja brzo proširio i na brojne druge zemlje, te je postao glavni i dominantan izvor stranačkih financija, a malobrojne su zemlje koje ga ne poznaju (npr. Indija, Irska, Luxembourg, Malezija, Nizozemska i Velika Britanija).

Javno financiranje razlikuje se „prema tri kriterija: 1. dotacije kojima se pokrivaju izborni troškovi i dotacije za redovno funkcioniranje stranaka; 2. dotacije usmjerene političkim strankama i dotacije koje se daju pojedinačnim kandidatima; te, 3. dotacije nacionalnim središnjicama stranaka i regionalnim i lokalnim organizacijama (*Transparency International Hrvatska, 2003:9*).“

Sve izraženija uloga javnog financiranja stranaka u odnosu na privatne izvore, donijela je i određene negativnosti. Tako je npr. sve veći udio javnog financiranja stranačkih financija sredstvima državnog proračuna pogodio razvoj korupcije, problemima u kontroli potrošnje javnih sredstava, te prevelikoj ovisnosti stranaka o javnim sredstvima (ili bolje reći upitnoj opstojnosti stranaka bez tih proračunskih transfera). Petak (2001: 38) navodi i druge negativne strane javnog financiranja poput činjenica kako „oslanjanje na proračunska sredstva potiče birokratizaciju stranke, smanjuje izbornu participaciju stranačkih aktivista i, općenito, potiče razvoj okolnih političkih struktura“.

U Hrvatskoj je javno financiranje stranaka uvedeno 1993. donošenjem Zakona o političkim strankama. Od te je godine Hrvatska slično kao i sve zemlje središnje i istočne Europe, u skupini zemalja u kojima stranke dobivaju proračunske transfere za redovito djelovanje.

### 2.2. Privatno financiranje

Privatno je financiranje najstariji način financiranja političkih stranaka u svijetu i prevladavao je sve do početka 1960-tih. Uključuje: članarine, dragovoljni prilozima (organizacija, institucija, stranačkih aktivista, simpatizera i članova), donacije posebnih interesnih skupina i institucionalnih čimbenika (npr. sindikata i korporacija) i donacije bogatih pojedinaca i skupina te profita stranačkih poduzeća. Primjerice, političke stranke u Velikoj Britaniji financiraju se isključivo privatnim sredstvima, pretežito donacijama. Novija istraživanja pokazuju kako su članarine sve manje važan izvor financiranja stranaka jer „stranke podižu manje od četvrtine svog ukupnog dohotka od članskih doprinosa“ (Nassmacher, 2000.), što će pokazati i podaci za Sloveniju i Hrvatsku. No, uvođenjem javnog financiranja stranaka privatna sredstva sve više gube na važnosti, u prvom redu zbog izraženih koruptivnih problema i zlouporaba koje su se često javljale prilikom davanja ili primanja privatnih donacija.

I privatno financiranje ima svoja pozitivna i negativna obilježja. Petak (2001.: 38-39) navodi kako je najznačajnija prednost privatnog financiranja to „što takav oblik namicanja sredstava potiče veću izbornu participaciju stranačkih aktivista, a time i efikasniju stranačku organizaciju, dok su negativne strane privatnog financiranja stranaka to što ono može dovesti do vrlo velikih nejednakosti. U društvima s vrlo velikim razlikama u dohocima nekoliko vrlo bogatih pojedinaca

5 Više o počecima javnog financiranja moguće je pročitati u: Alexander (1989: 14).

može potpuno kontrolirati političku scenu. Osim toga, snažno oslanjanje na privatno financiranje može dovesti do korupcije. Poslovni ljudi mogu davati novac političkim strankama i pojedincima te zahtijevati protuusluge u zakonskoj inicijativi i osiguravanju unosnih ugovora. Na kraju, problem privatnih donacija očituje se i u tome što podrijetlo tog novca u mnogim slučajevima nije isključivo privatno. Vlasnici korporacija su često stotine i tisuće dioničara, koji ne trebaju dijeliti politička gledišta predsjednika uprava korporativnih društava i odobravati njihove odluke o financijskom podupiranju stranaka.“ Ukratko, ključne su negativnosti privatnog financiranja stranaka moguće zlouporabe u potrošnji i korupcija (dobrovoljni prilozi u zamjenu za protuuslugu ili lobiranje radi postizanja određenih interesa).

U nastavku ćemo pozornost dati financijskom aspektu djelovanja političkih stranaka u Hrvatskoj i Sloveniji, ali samo za one stranke za koje su podaci javno objavljeni.

### 3. KOMPARATIVNI PRIKAZ FINANCIRANJA POLITIČKIH STRANAKA

U ovom ćemo dijelu prikazati izvore i načine stranačkog financiranja u Hrvatskoj i Sloveniji. U obje zemlje dominira javno financiranje političkih stranaka, a ključni nedostaci ogledaju se u nesankcioniranju propusta u objavi stranačkih financija, te mogućim zlouporabama u njihovom korištenju.

#### 3.1. Hrvatska<sup>6</sup>

Hrvatska se gotovo svake godine suočava s nekim izbornim procesom<sup>7</sup>, i upravo se u to vrijeme aktualiziraju pitanja poput stranačkog i financiranja stranaka, izbornih kampanja, te objave liste donatora.

Sustav političkih financija u Hrvatskoj pripada kontinentalnom modelu financiranja politike, koji je karakterističan i za sve tranzicijske zemlje srednje i istočne Europe (Walecki, 2003., Petak, 2006: 40), s tim što je „posebnost hrvatskog sustava možda u tome što je oslanjanje na financiranje iz državnog proračuna veće nego u većini drugih zemalja, te po pravilu predstavlja više od osamdeset posto redovnih stranačkih financija“ (Petak, 2003.).

Nepostojanje izvora podataka o stranačkom financiranju za razdoblje od 1991. do 2007. govori u prilog činjenici o slaboj transparentnosti objave podataka, i s time povezane revizije i kontrole stranačkih financija. Tek od predsjedničkih izbora 2005. postoji obveza javne objave sredstava kojima je financirana izborna promidžba, a od te su godine i jasnije definirani načini financiranja stranaka. Promjena zakonodavnog okvira od 2007. uvela je određenog reda po tom pitanju, no i dalje nedovoljno. Zbog toga je tijekom 2011. nanovo mijenjan zakonodavni okvir reguliranja stranačkih financija. U nastavku će se analizirati dostupne podatke o financiranju hrvatskih političkih stranaka u zadnjih desetak godina.

6 Detaljnije u : Transparency International Hrvatska (2003: 15-19).

7 U jesen 2007. parlamentarni izbori, u proljeće 2009. lokalni izbori, te početkom 2010. predsjednički izbori.

### 3.1.1. Zakonodavni okvir financiranja političkih stranaka u Hrvatskoj

Prvotno je rad političkih stranaka u Hrvatskoj reguliran Zakonom o političkim strankama iz 1993., koji se pokazao kao nedovoljan. Nakon toga tek od 2007. stupili su na snagu novi Zakon o političkim strankama i Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, kojim su detaljnije propisani izvori prihoda, nadzor financiranja te kazne u slučaju prekršaja. Prije toga, usvojeni su neki drugi zakoni kojima su regulirani izbori lokalnih i regionalnih čelnika, financiranje izborne promidžbe, izbor članova predstavničkih tijela lokalnih i regionalnih jedinica te izbor zastupnika u Hrvatski sabor (detaljnije u prilogima). Zbog toga se može reći da snažnija i transparentnija regulacija stranačkih financija počinje tek zadnjih godina, posebice od 2007.

Gruba podjela govori o dvije faze zakonske regulacije financiranja političkih stranaka u Hrvatskoj, i to od 1992. do 2006. i od 2007. do danas.

U prvoj fazi, do konca 2006. odnosno početka 2007., osim činjenice da Ustav (u članku 6. stavak 3.) propisuje da stranke moraju javno polagati račun o podrijetlu svojih sredstava i imovine, financijsko je poslovanje političkih stranaka regulirao Zakon o političkim strankama iz 1993. i koji je od tada nekoliko puta mijenjan. Prema ovom Zakonu hrvatske su političke stranke bile obvezne voditi poslovne knjige i objavljivati financijska izvješća o poslovanju, na način na koji se uređivao način vođenja računovodstva neprofitnih pravnih osoba, no stranačka izvješća nisu bila podložna reviziji Državnog ureda za reviziju. Ujedno, stranke su bile svake godine dužne Saboru dostaviti obračun za proteklu godinu. Odluku o raspoređivanju sredstava iz državnog proračuna za svaku godinu, kojom je utvrđivan jednaki iznos sredstava za svakog saborskog zastupnika (i onog nezavisnog), donosio je Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav.

Unatoč tadašnjim odredbama zakona o načinima izvještavanja i objavi podataka, gotovo je nemoguće naći cjelovite podatke o stranačkim financijama do 2007. Zbog toga se može reći kako su se ključne manjkavosti toga zakona odnosile na slabašnu, nepotpunu i nejasnu regulaciju financiranja, djelovanja i nadzora političkih stranaka. Primjerice, stranke su mogle primati donacije čija visina i način davanja i/ili primanja iz različitih izvora nisu bili točno definirani, nisu jasno bili propisani načini stjecanja i trošenja prihoda, općenito su nedovoljno jasno definirani izvori i sredstva stranačkih financija, dok Zakon uopće nije bio definirao načine financijskog izvještavanja, nadzor nad trošenjem i sankcije nad prekršiteljima.

Sve to omogućavalo je brojne zlouporabe u sustavu, te se slobodno može reći kako je to bio „tipični primjer tzv. *slabe regulacije*, jer se cjelokupna materija političkih financija regulirala jedinom jedinom konkretnom odredbom članka 19. Zakona o političkim strankama iz 1993. koji je regulirao način dodjeljivanja sredstava političkim strankama iz državnog proračuna“ (Petak, 2001.: 42).

Zasigurno je da je za učinkovitije i brže rješavanje ovih manjkavosti u Zakonu poslužio i Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006.-08. (NN 39/06), odnosno Strategija suzbijanja korupcije (NN 75/08.) koji su ukazali na potrebu usvajanja novog Zakona o financiranju političkih stranaka, što je i učinjeno tijekom 2007. (odnosno 2011.).

*Druga faza* započela je početkom 2007. nakon što je u prosincu 2006. donesen novi Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata. Taj je zakon predstavljao svojevrsnu prekretnicu i bitan iskorak u demokratizaciji sustava pogotovo u odnosu na dotadašnju praksu. Naime, Zakon je detaljnije propisao načine stjecanja i raspolaganja sredstvima i izvorima za rad političkih stranaka i neovisnih zastupnika, pobliže precizirao pitanja donacija imajući u vidu praksu EU zemalja, te jasnije propisao obveze u svezi s kontrolom, nadzorom, transparen-

tnošću, javnošću rada, financiranjem, nadzorom i cjelokupnim financijskim poslovanjem stranaka. Ujedno, poslovanje i financiranje svih stranaka i neovisnih zastupnika podvrgnuto je reviziji Državnog ureda za reviziju, što je nadležni Ured po prvi put to i učinio za 2007. Dodatno je propisano da nakon što financijska izvješća pregleda Državni ured za reviziju, stranke ih moraju javno objaviti na svojim internetskim stranicama, te je rok za objavu financijskih izvješća točno i jasno definiran.

Političke stranke su prema ovom Zakonu definirane kao neprofitne udruge koje radi ostvarenja političkih ciljeva stječu prihode iz sljedećih izvora:

privatnih (članarine i dobrovoljne donacije, izdavačka djelatnost, prodaja propagandnog materijala, organiziranje stranačkih manifestacija, od imovine ili dobiti poduzeća u svojem vlasništvu, te iz drugih zakonom dopuštenih izvora), te javnih (sredstva državnog proračuna i lokalnih i regionalnih proračuna). Sredstva za redovito godišnje financiranje stranaka osiguravaju se u državnom proračunu, i to u iznosu od 0,056% sredstava tekućih izdataka proračuna iz prethodne godine, ovisno o broju zastupnika. Ujedno, lokalni i regionalni proračuni dodjeljuju strankama i nezavisnim predstavnicima u predstavničkim tijelima sredstva do iznosa koji sami odrede.

Zakon je zabranio trošenje stranačkih prihoda dobivenih iz javnih izvora za osobne potrebe, primanje anonimnih dobrovoljnih donacija, te je uveo i novčane sankcije i obvezu predaje redovnih godišnjih izvješća. No, iako je Zakon propisivao da stranke moraju javno prikazati podrijetlo i namjenu svih ostvarenih prihoda tijekom godine, mnoge su se oglušile na tu odredbu. Isto tako, Zakon nije regulirao načine financiranja izbornih kampanja kao ni posebno izvješćivanje o troškovima u kampanji te maksimalne iznose sredstava.

Ukratko, za razliku od brojnih drugih zemalja svijeta u Hrvatskoj je zakonodavni okvir regulacije financiranja političkih stranaka od 1993. pa sve do 2007. godine bio nedovoljno jasno definiran. Situacija je poboljšana usvajanjem novog Zakona, kao i aktivnijim pridržavanjem stranaka, iako opet ne svih, odredaba o javnosti i dostupnosti podataka o izvorima i načinima trošenja novca, što je svakako pridonijelo većoj transparentnosti stranačkog financiranja u Hrvatskoj. Unatoč tome i dalje su ostali određeni problemi vezani uz transparentnost objavljivanja podataka o financiranju i informiranju birača, jer niti Zakonom iz 2007. nije bio riješen problem utvrđivanja svih donatora i usporedbe objavljenih podataka s procjenama stvarnih troškova npr. kampanja. Upravo zbog svih ovih razloga početkom 2011. donesen je novi Zakon, te se može očekivati kako će on utjecati na rješavanje svih ovih otvorenih pitanja, kao i na aktivnije pridržavanje stranaka svih odredaba Zakona.

### 3.1.2. Analiza stranačkog financiranja u Hrvatskoj

Javna proračunska sredstva raspoređuju se razmjerno broju zastupnika pojedine stranke u trenutku konstituiranja Sabora, bez obzira na moguće naknadno napuštanje ili promjenu stranke.<sup>8</sup> Troškovi izborne promidžbe nadoknađuju se također iz državnog proračuna.<sup>9</sup> Sve vrste prihoda mogu se trošiti isključivo za ostvarenje ciljeva utvrđenih programom i statutom stranke.

<sup>8</sup> Za svakog zastupnika podzastupljenog spola, strankama pripada i pravo na naknadu u visini od 10% iznosa predviđenog po svakom zastupniku.

<sup>9</sup> Naknade se isplaćuju u istom iznosu koji je određen za redovito godišnje financiranje na temelju Zakona o financiranju političkih stranaka za godinu u kojoj se održavaju izbori, pod uvjetom da su te stranke ili kandidati/liste imali zastupnike u Saboru prije izbora. Naknada se također odobrava strankama i kandidatima/listama koji nisu imali zastupnike u Saboru prije izbora, ali su osvojili više od 5% važećih glasova birača izborne jedinice, u iznosu koji se određuje odlukom Vlade.

Privatno financiranje odvija se putem članarina i donacija. Članarina je "redoviti novčani iznos što ga član političke stranke plaća na način i pod uvjetima utvrđenima statutom ili drugim aktom političke stranke." Stranke su dužne voditi mjesečnu evidenciju i izdati potvrde o primitku članarina i donacija (novčanih ali i donacija u obliku proizvoda ili usluga) od fizičkih i pravnih osoba, sastaviti godišnju evidenciju uplaćenih članarina i godišnje izvješće o primljenim donacijama (uključujući i one iz anonimnih ili zabranjenih izvora i koje premašuju zakonski limit). Nisu propisana ograničenja u svezi s iznosom i izračunom članarina. Ukupni dopušteni iznos donacija jedne osobe stranci tijekom jedne godine je 90 tisuća kuna za fizičke osobe i milijun kuna za pravne osobe. Iznose donacija iznad ovih iznosa i anonimne donacije stranke su dužne prijaviti Državnom uredu za reviziju i Poreznoj upravi.

Ujedno je Zakonom o financiranju političkih stranaka iz 2007. promijenjena i klasifikacija rashoda prema kojoj se ukupni rashodi stranaka dijele na rashode za: materijal, energiju, usluge, zaposlene, nematerijalne i druge rashode, što također otežava usporedbu s prethodnim godinama.

Političke su stranke dužne voditi poslovne knjige i podnositi financijska izvješća prema propisima o vođenju računovodstva neprofitnih organizacija. Stranke koje sudjeluju na izborima dužne su javno prikazati podrijetlo i način utroška sredstava tijekom protekle godine, te Državnom uredu za reviziju i Poreznoj upravi dostaviti završni račun i financijska izvješća s detaljno prikazanim izvorima prihoda, podacima o donatorima i namjeni donacija, te aktivnostima za koje su sredstva utrošena<sup>10</sup>, no stranke nemaju obvezu obavljanja unutarnje revizije svog poslovanja. Završni računi i financijska izvješća stranaka javni su dokumenti koji se moraju objaviti na internetskoj stranici stranke. Na koncu, Državni ured za reviziju Saboru dostavlja godišnje izvješće o nadzoru financijskog poslovanja stranaka.

U nastavku ćemo ukratko analizirati ukupne prihode i rashode stranaka u Hrvatskoj, te pojedine stavke prihoda i rashoda do 2009.

Tablica 1. Ukupni prihodi i rashodi najvećih parlamentarnih stranaka u Hrvatskoj, 2000.-09., u mil. kn

		HDZ	SDP	HSS	HNS	HSP	HSLs	IDS
2000.	A	8,0	11,6	3,1	*	0,5	*	*
	B	15,9	11,6	2,8	*	0,5	*	*
2001.	A	10,0	16,9	3,0	1,2	*	*	*
	B	9,5	15,3	2,8	0,6	*	*	*
2002.	A	*	17,5	*	1,0	*	*	*
	B	*	12,8	*	1,0	*	*	*
2003.	A	26,9	35,7	12,5	2,5	2,6	*	4,6
	B	26,8	33,4	11,8	4,1	2,4	*	3,8
2004.	A	22,8	19,1	6,7	3,8	2,4	4,5	3,5
	B	22,0	24,9	5,1	3,0	2,0	3,3	2,5
2005.	A	22,1	24,1	10,1	4,1	5,1	2,2	*
	B	19,3	27,8	8,0	4,0	3,0	2,2	*
2006.	A	*	*	*	6,7	*	1,5	*
	B	*	23,5	8,0	6,1	*	1,4	*
2007.	A	68,6	39,4	25,7	15,0	10,3	4,3	5,0
	B	92,2	52,5	17,0	18,4	10,4	4,2	5,5
2008.	A	43,3	35,0	9,7	8,7	3,6	3,2	3,6
	B	42,0	36,6	10,5	8,1	3,0	2,6	3,3
2009.	A	61,4	42,5	12,6	11,1	5	4,2	5,1
	B	61,4	42,5	12,6	11,1	5	4,2	5,1

Izvor: Državni ured za reviziju, **Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji političkih stranaka i nezavisnih zastupnika za 2007., 2008. i 2009.**; Transparency International Hrvatska, Računi prihoda i rashoda političkih stranaka RH 2000.-05. Obradili autori. HDZ-Hrvatska demokratska zajednica, SDP-Socijaldemokratska partija, HSS-Hrvatska seljačka stranka, HNS-Hrvatska narodna stranka, HSP-Hrvatska stranka prava, HSLs-Hrvatska socijalno liberalna stranka, IDS-Istarski demokratski sabor.

Napomena: \*nepoznato, A-ukupni prihodi, B-ukupni rashodi.

<sup>10</sup> Iznimno su stranke čija su vrijednost imovine i prihodi u prošloj godinu bili manji od 100.000 kuna izuzeti od obveze izvješćivanja i objavljivanja, ali su dužne obavijestiti Državni ured za reviziju da ne podnose financijska izvješća.



Iz tablice 1. vidljivo je da transparentnost u javnoj objavi podataka o financiranju stranaka u Hrvatskoj nema dugu tradiciju jer je za brojne stranke do 2007. nemoguće naći godišnja izvješća (\*nepoznato), a većina je podataka dostupna samo na stranicama neprofitnih organizacija poput Transparency International-a Hrvatska i GONG-a<sup>11</sup>. Pretpostaviti je da bi situacija bila puno bolja da je raniji zakonodavni okvir bio stroži, detaljniji i konkretniji, prvenstveno u pogledu revizije financijskih izvješća. Također iz tablice 1. vidimo da najveće proračune logično imaju dvije najveće stranke: HDZ i SDP. Sve analizirane stranke najveće prihode i rashode imaju u 2007., godini kada su održani zadnji parlamentarni izbori. U oči padaju izuzetno visoki rashodi u odnosu na prihode SDP-a i HDZ-a u 2007., a nepoznato je kako je iskazani manjak nadoknađen. U 2008. prihodi i rashodi analiziranih stranaka padaju, da bi u 2009. opet počeli rasti. U nastavku ćemo analizirati strukturu javno dostupnih podataka o prihodima i rashodima analiziranih stranaka u razdoblju 2005.-09.

Tablica 2. Struktura prihoda političkih stranaka u Hrvatskoj, 2005.-09.<sup>12</sup>, u mil. kn i %

		HDZ	%	SDP	%	HSS	%	HNS	%	HSP	%	HSLs	%	IDS	%
2005.	Ukupni prihodi	22,1	100,0	24,1	100,0	10,1	100,0	4,1	100,0	5,1	100,0	2,2	100,0	*	*
	iz proračuna	16,7	75,6	19,8	82,2	8,0	79,2	3,7	90,2	4,2	82,4	0,6	27,3	*	*
	članarine i naknade	0,5	2,3	1,5	6,2	0,2	2,0	0,4	9,8	0,4	7,8		0,0	*	*
	od djelatnosti	3,0	13,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,1	0,0	*	*
	ostali prihodi	1,9	8,6	2,8	11,6	1,8	17,8	0	0,0	0,5	9,8	1,4	63,6	*	*
2007.	Ukupni prihodi	68,6	100,0	39,4	100,0	25,7	100,0	15,0	100,0	10,3	100,0	4,3	100,0	5,0	100,0
	iz državnog proračuna	40,7	59,3	22,4	56,9	5,8	22,6	7,1	47,3	4,2	40,8	2,0	46,5	3,0	60,0
	iz proračuna lokalnih jedinica	8,6	12,5	7,1	18,0	3,7	14,4	0	0,0	2,5	24,3	0,9	20,9	1,8	36,0
	Članarine	2,7	3,9	0,2	0,5	0,6	2,3	0,8	5,3	0,4	3,9	0,2	4,7	0,1	2,0
	dobrovoljni prilozi (donacije)	14,6	21,3	6,0	15,2	5,5	21,4	1,7	11,3	1,1	10,7	0,5	11,6	0,1	2,0
drugi prihodi	2,0	2,9	3,7	9,4	10,1	39,3	5,5	36,7	2,2	21,4	0,8	18,6	0	0,0	
2008.	Ukupni prihodi	43,3	100,0	35,0	100,0	9,7	100,0	8,7	100,0	3,6	100,0	3,2	100,0	3,6	100,0
	iz državnog proračuna	23,1	53,3	19,9	56,9	2,1	21,6	2,5	28,7	0,3	8,3	0,7	21,9	1,0	27,8
	iz proračuna lokalnih jedinica	11,2	25,9	7,5	21,4	3,9	40,2	2,9	33,3	2,5	69,4	0,8	25,0	2,3	63,9
	Članarine	1,7	3,9	0,8	2,3	0,5	5,2	0,5	5,7	0,5	13,9	0,4	12,5	0,1	2,8
	dobrovoljni prilozi (donacije)	5,2	12,0	1,7	4,9	2,2	22,7	1,5	17,2	0,2	5,6	0,6	18,8	0,1	2,8
drugi prihodi	2,1	4,8	5,2	14,9	1,0	10,3	1,4	16,1	0	0,0	0,8	25,0	0,1	2,8	
2009.	Ukupni prihodi	61,4	100,0	42,5	100,0	12,6	100,0	11,1	100,0	5,1	100,0	4,2	100,0	5,1	100,0
	iz državnog proračuna	23,4	38,1	22,4	52,7	2,4	19,0	2,8	25,2	0,4	7,8	1,5	35,7	1,2	23,5
	iz proračuna lokalnih jedinica	18,7	30,5	13,4	31,5	5,6	44,4	4,9	44,1	3,0	58,8	0	0,0	3,0	58,8
	Članarine	2,2	3,6	2,1	4,9	0,7	5,6	0,8	7,2	0,5	9,8	0,4	9,5	0,1	2,0
	dobrovoljni prilozi (donacije)	13,0	21,2	1,8	4,2	3,3	26,2	2,5	22,5	1,1	21,6	1,7	40,5	0,8	15,7
drugi prihodi	4,1	6,7	2,9	6,8	0,6	4,8	0,1	0,9	0,1	2,0	0,6	14,3	0	0,0	

Izvor: Državni ured za reviziju, **Izvjешće o obavljenoj financijskoj reviziji političkih stranaka i nezavisnih zastupnika za 2007., 2008. i 2009.**; Transparency International Hrvatska, Računi prihoda i rashoda političkih stranaka RH 2000-05. Obradili autori.

11 Predsjednik TIH-a Zorislav Antun Petrović izjavio je da za „2006. nema podataka o financijskim izvješćima najvećih hrvatskih stranaka“ (Indeks, 2007.).

12 Za 2006. nema javno objavljenih podataka. „Od 15 parlamentarnih stranaka, njih čak devet nije poštivalo zakonsku obvezu objave godišnjeg financijskog izvješća. Financijska izvješća objavilo je samo pet stranaka -SDP, HSS, HNS, IDS i DC. (više na: H-Alter Novine, 2007.). To je razlog zašto godina 2006. nije uopće ni analizirana u tablici 1.

Na temelju dostupnosti objavljenih podataka, pogotovo podataka Transparency International Hrvatska, Demokratski centar (DC) najažurnija je i najtransparentnija stranka po pitanju javne objave podataka, no podatke za tu stranku nismo prikazali jer od zadnjih izbora nije parlamentarna stranka.

Stranke najvećim dijelom ovise o javnim sredstvima, prvenstveno iz državnog proračuna a manjim dijelom iz proračuna lokalnih i regionalnih jedinica. U pravilu prihodi iz državnog proračuna čine polovicu ukupnih stranačkih prihoda. Ostali prihodi poput članarina i dobrovoljnih priloga u ukupnim su iznosima zanemarivi.

Tablica 3. Struktura rashoda političkih stranaka, 2005.-09., u mil. kn i %

		HDZ	%	SDP	%	HSS	%	HNS	%	HSP	%	HSLs	%	IDS	%
2005.	Ukupni rashodi	19,3	100,0	27,8	100,0	8,0	100,0	4,0	100,0	3,0	100,0	2,2	100,0	*	0,0
	Materijal	0,6	3,1	2,6	9,4	0,3	3,8	0,2	5,0	0,3	10,0	0	0,0	*	0,0
	Energija	0,5	2,6	0,9	3,2	0,2	2,5	0,2	5,0	0,1	3,3	0,4	18,2	*	0,0
	Usluge	9,6	49,7	16,3	58,6	4,7	58,8	1,7	42,5	2,1	70,0	1,0	45,5	*	0,0
	ostali troškovi	0,6	3,1	0	0,0	0,2	2,5	0,1	2,5	0	0,0	0,2	9,1	*	0,0
	za zaposlene	4,5	23,3	4,1	14,7	1,5	18,8	1,1	27,5	0	0,0	0,4	18,2	*	0,0
	nematerijalni rashodi	2,4	12,4	2,2	7,9	0,6	7,5	0,6	15,0	0,5	16,7	0,2	9,1	*	0,0
	Transferi	0,4	2,1	0	0,0	0,2	2,5	0,2	5,0	0	0,0	0,3	13,6	*	0,0
	drugi rashodi	0,7	3,6	1,7	6,1	0,3	3,8	0,1	2,5	0,1	3,3	0	0,0	*	0,0
	za investicije	2,9	15,0	0,5	1,8	0	0,0	0	0,0	0,3	10,0	0	0,0	*	0,0
2007.	Ukupni rashodi	92,2	100,0	52,5	100,0	17,1	100,0	18,4	100,0	10,4	100,0	4,2	100,0	5,5	100,0
	Materijal	4,2	4,6	0,9	1,7	0,4	2,3	0,7	3,8	0,1	1,0	0,1	2,4	0,5	9,1
	Energija	0,8	0,9	0,5	1,0	0,2	1,2	0,2	1,1	0,2	1,9	0,1	2,4	0,1	1,8
	Usluge	63,4	68,8	32,5	61,9	11,8	69,0	10,9	59,2	8,7	83,7	2,1	50,0	3,2	58,2
	za zaposlene	6,2	6,7	5,0	9,5	1,9	11,1	1,4	7,6	0,2	1,9	0,9	21,4	1,1	20,0
	nematerijalni rashodi	6,3	6,8	2,1	4,0	1,5	8,8	2,1	11,4	1,1	10,6	0,5	11,9	0,4	7,3
	drugi rashodi	11,4	12,4	11,5	21,9	1,3	7,6	3,1	16,8	0,2	1,9	0,4	9,5	0,2	3,6
2008.	Ukupni rashodi	42,0	100,0	36,6	100,0	10,5	100,0	8,1	100,0	3,0	100,0	2,6	100,0	3,3	100,0
	za zaposlene	6,8	16,2	5,6	15,3	1,9	18,1	1,6	19,8	0,2	6,7	1,0	38,5	1,4	42,4
	materijalni rashodi	29,1	69,3	27,2	74,3	6,4	61,0	5,0	61,7	2,4	80,0	1,3	50,0	1,9	57,6
	za amortizaciju	1,0	2,4	0	0,0	0,2	1,9	0,2	2,5	0,1	3,3	0	0,0	0	0,0
	financijski rashodi	1,5	3,6	1,7	4,6	1,7	16,2	0,4	4,9	0,1	3,3	0,1	3,8	0	0,0
	za donacije (pomoći)	2,4	5,7	0,9	2,5	0,2	1,9	0,5	6,2	0,1	3,3	0,1	3,8	0	0,0
drugi rashodi	1,2	2,9	1,2	3,3	0,2	1,9	0,4	4,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	
2009.	Ukupni rashodi	76,0	100,0	45,9	100,0	13,0	100,0	12,8	100,0	4,6	100,0	4,6	100,0	6,7	100,0
	za zaposlene	8,1	10,7	6,0	13,1	1,9	14,6	1,7	13,3	0,3	6,5	0,8	17,4	1,5	22,4
	materijalni rashodi	58,0	76,3	34,4	74,9	10,5	80,8	10,4	81,3	4,0	87,0	3,1	67,4	5,0	74,6
	za promidžbu	51,6	41,0	39,0	46,2	37,5	22,6	42,0	51,6	41,0	39,0	46,2	37,5	22,6	40,0
	drugi materijalni rashodi	48,4	59,0	61,0	53,8	62,5	77,4	60,0	48,4	59,0	61,0	53,8	62,5	77,4	60,0
	za amortizaciju	1,3	1,7	0,1	0,2	0,3	2,3	0,1	0,8	0,1	2,2	0	0,0	0,1	1,5
	financijski rashodi	0,6	0,8	2,0	4,4	0,1	0,8	0,3	2,3	0,1	2,2	0,1	2,2	0,1	1,5
	za donacije (pomoći)	3,1	4,1	3,2	7,0	0,2	1,5	0,1	0,8	0,1	2,2	0,2	4,3	0	0,0
drugi rashodi	4,9	6,4	0,1	0,2	0	0,0	0,2	1,6	0,1	2,2	0,4	8,7	0	0,0	

Izvor: Državni ured za reviziju, **Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji političkih stranaka i nezavisnih zastupnika za 2007., 2008. i 2009.**; Transparency International Hrvatska, Računi prihoda i rashoda političkih stranaka RH 2000.-05. Obradili autori.

Napomena: \*nepoznati podaci.



Prije analize ukupnih rashoda, važno je napomenuti kako je ona uvelike otežana zbog promjene klasifikacije rashoda od 2008. Unatoč tomu iz tablice 3. vidljivo je kako su u njihovoj strukturi vrijednosno najznačajniji rashodi za usluge (promidžba i reklama, intelektualne i osobne usluge, prijevozne usluge, usluge tekućeg i investicijskog održavanja, usluge najma, komunalne usluge, grafičke usluge, te druge usluge), koji se od 2008. vode kao materijalni rashodi.

Najveće stranke (brojem zastupnika i članova) logično je imaju i najveće rashode. Slično kao i kod prihoda, najveće rashode HDZ i SDP bilježe u izbornoj 2007.

### 3.1.3. Problemi u transparentnosti stranačkih financija u Hrvatskoj

Iz svih ovih podataka i objašnjenja načina financiranja političkih stranaka jasno je kako dominira financiranje javnim sredstvima jer gotovo svake godine više od polovice prihoda parlamentarne stranke dobivaju iz državnog proračuna.

Iako su prema Zakonu još iz 1993. parlamentarne stranke kojima su dodijeljena sredstva iz državnog proračuna bile dužne Saboru i Odboru za Ustav dostaviti financijski izvještaj za proteklu godinu, takva praksa postala je redovita tek od usvajanja novog Zakona iz 2007. Ključni nedostaci slabe transparentnosti ogleдали su se i u činjenicama kako ta izvješća nisu bila podložna kontroli Državnog ureda za reviziju, a rok za njihovu objavu nije bio točno određen i trajao je čitavu godinu. Nadalje, tek je u zadnjih nekoliko godina moguće analizirati javne prihode stranaka na način da se vidi koliko je išlo iz državnog, a koliko iz lokalnih proračuna.

No, i tako mršave odredbe i dalje su se, a posebno do 2007., prema analizama neprofitne organizacije GONG rijetko ili nikako poštivale, izostale su bilo kakve sankcije takvog postupanja jer nije poznato da je ijedna stranka zbog kršenja tih odredaba ostala bez sredstava iz državnog proračuna. Primjerice, do 2007. prema izvješćima i istraživanjima GONG-a (2007.) i drugih nevladinih organizacija koje prate rad političkih stranaka neki od problema koji se javljaju u transparentnosti stranačkih financija u Hrvatskoj bili su nejasno reguliran problem javne objave imena i izvora donacija (pravnih i fizičkih osoba), koji je postao javan tek od 2007.; nepostojanje regulativnih javnih institucija sa znanjem, vještinama i sredstvima dovoljnim za rad kako bi bili neovisni od određenih utjecaja; manjkavost zakonodavnog okvira financiranja izbornih kampanja; netransparentna izvješća pojedinih političkih stranaka; nepoštivanje zakonske obveze objave stranačkih godišnjih izvješća.

Zbog svega toga može se utvrditi da transparentnost u financiranju političkih stranaka u Hrvatskoj nema dugu tradiciju, a poboljšana je usvajanjem novog Zakona o financiranju političkih stranaka iz 2007. koji je u mnogim aspektima u skladu sa standardima utvrđenim Preporukom Odbora ministara Vijeća Europe o zajedničkim pravilima za borbu protiv korupcije u području financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja (više na: Council of Europe, 2003.).

Unatoč tomu, Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO, 2009.) navodi kako i od 2007. postoje „određeni nedostaci u pravnom okviru i praksama vezanim uz ograničene računovodstvene evidencije stranaka (pojedini kandidati stranke i subjekti koji su vezani uz stranku ili pod kontrolom stranke nisu obuhvaćeni), nedostatak redovitog objavljivanja donacija strankama i kandidatima, rascjepkane propise o transparentnosti financiranja izbornih kampanja koji su sadržani u raznim izbornim zakonima, nedostatak proaktivnog i temeljitog nadzora, te ograničene sankcije za kršenja propisa o financiranju

stranaka“. Takvi nedostaci mogu dovesti do daljnjih zlouporaba, te su potrebna dodatna poboljšanja postojećeg sustava i zakonodavnog okvira radi jačanja transparentnosti i odgovornosti u financiranju stranaka i kandidata, te jačanju povjerenja javnosti u političke procese“.

Upravo stoga dogodila se i najnovija promjena Zakona u 2011. kojom su se nastojali ukloniti svi ovi navedeni nedostaci i manjkavosti. Pozitivna promjena u zakonu iz 2011. je cjelovito i jedinstveno uređenje područja političkog djelovanja, primjereno praksi europskih zemalja, kao i financiranje izborne promidžbe za sve izbore. Nadalje, smanjena je gornja granica donacija<sup>13</sup>, ograničeni ukupni iznosi troškova izborne promidžbe, te propisane svrha trošenja prikupljenih sredstava i obveza otvaranja posebnog računa za financiranje izbora s ciljem provedbe efikasnijeg nadzora. Osim toga, u svrhu jačanja transparentnosti sustava financiranja političkih stranaka, zakonom su propisane obveze stranaka da u periodičnim razmacima javno objavljuju detaljne podatke o donacijama i troškovima izborne promidžbe, te sastavljaju i podnose financijska izvješća na način koji je utvrđen propisima o vođenju računovodstva neprofitnih organizacija. Nadzor financiranja izborne promidžbe provodi Državno izborno povjerenstvo, dok reviziju godišnjih financijskih izvješća i izvješća o financiranju izborne promidžbe provodi Državni ured za reviziju. Zakonom je utvrđena obveza, način i rokovi javnog objavljivanja godišnjih financijskih izvješća stranaka. Pored prekršajnih, uvedene su i administrativne sankcije,<sup>14</sup> koje se sastoje u gubitku prava na naknadu troškova izborne promidžbe, obustavu isplate sredstava, i u krajnjem slučaju gubitku prava za određeno razdoblje, za redovito godišnje financiranje iz državnog proračuna i/ili lokalnih i regionalnih proračuna.

Ostaje za vidjeti u narednom razdoblju koliko će se stranke pridržavati ovog novog zakonodavnog okvira, te kakve će biti sankcije u slučaju njegova nepridržavanja.

## 3.2. SLOVENIJA

### 3.2.1 Zakonodavni okvir financiranja političkih stranaka u Sloveniji

Osamostaljenjem je Slovenija slično kao i Hrvatska započela s izgradnjom novog zakonodavnog okvira djelovanja političkih stranaka, i koji je u nekoliko navrata također mijenjan. Djelovanje političkih stranaka reguliraju se Zakonom o političkim strankama (2005.), Zakonom o kampanjama za izbore i referendumima (2007.) i Pravilnikom o sadržaju i obliku godišnjih izvješća i skraćenih godišnjih izvješća političkih stranaka (2001.).

*Analiza stranačkog financiranja u Sloveniji*<sup>14</sup>

Političke stranke u Sloveniji, slično kao i u Hrvatskoj, financiraju se javnim (iz državnog i lokalnih proračuna) i privatnim sredstvima.

Zakon o kampanjama za izbore i referendumima omogućuje izravno javno financiranje naknadom potrošenih sredstava u kampanji do određenog iznosa<sup>15</sup>. Prosječno više od 70% prihoda stranaka dolazi od javnog financiranja.

<sup>13</sup> Za fizičke osobe do 30.000 kn, za pravne osobe do 200.000 kn, odnosno do 100.000 kn na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor/ Europski parlament, odnosno do 30.000 kuna na izborima na lokalnoj i regionalnoj razini.

<sup>14</sup> Više u: Council Of Europe, Group of States against Corruption (GRECO), 2007.

<sup>15</sup> Sve stranke koje su dobile najmanje 1% glasova na izborima u jednakim omjerima dobivaju 10% proračunskog iznosa namijenjenog financiranju stranaka, a ostalih se 90% dijeli proporcionalno broju dobivenih glasova.

Privatno financiranje odvija se putem članarina, priloga pravnih i fizičkih osoba (uključujući i pružanje usluga besplatno ili po sniženoj cijeni), prihoda od imovine i trgovačkih društava u vlasništvu političke stranke, darova i nasljeđivanja. Omogućene su i porezne olakšice na donacije fizičkih i pravnih osoba (godišnje do 3 prosječne mjesečne plaće).

Državnim tijelima i poduzećima, lokalnim tijelima, humanitarnim i vjerskim zajednicama, te trgovačkim društvima s više od četvrtine (25%) kapitala u vlasništvu države ili lokalnih vlasti nije dozvoljeno financiranje stranaka. Zabranjene su i donacije stranih fizičkih i pravnih osoba, prihoda od inozemnih sredstava političke stranke, inozemnih nasljedstva i darova, zadržavanje bilo kojih doprinosa iz inozemstva, uz izuzetak članarina i priloga koje dobije od svojih članova iz inozemstva.

Prema Zakonu o političkim strankama stranke moraju do konca ožujka tekuće godine Parlamentu podnijeti izvješće o svim stranačkim prihodima i izdacima za proteklu godinu. Izvješće mora sadržavati detaljne podatke o izvorima prihoda, te donatorima i ukupnim iznosima donacija. Posebno trebaju biti iskazani donatori čije donacije trostruko premašuju prošlogodišnju prosječnu mjesečnu plaću, te troškovi izborne kampanje. Izvješće se mora dati na kontrolu Revizijskom sudu, samostalnom i neovisnom tijelu odgovornom izravno Parlamentu. Ministarstvo financija nadzire izvršenje odredbi Zakona o političkim strankama u svezi s financiranjem, a ponajviše odredbe o izvorima financiranja stranke, uvjetima doniranja, godišnjim izvješćima i zabrani financiranja.

Pored odredaba o prekršajnoj odgovornosti u slučaju nepoštivanja odredaba Zakona o političkim strankama, u Kaznenom zakonu utvrđena je i kaznena odgovornost (za krivotvorenje, unošenje neistinitih ili netočnih podataka u dokumente, za što su propisane zatvorske, odnosno financijske sankcije za pravne osobe). Ministarstvo financija izriče novčane kazne za prekršaje. Uz to, nadležno radno tijelo Parlamenta ili čelnik lokalnog tijela mogu zaustaviti financiranje iz državnog ili lokalnog proračuna stranci koja je počinila prekršaj, a najčešće u slučaju nepodnošenja financijskog izvješća (više u: Council Of Europe, Group of States against Corruption (GRECO), 2007).

No, očiti ključni nedostatak u transparentnosti stranačkog financiranja u Sloveniji je unatoč javnosti podataka, oni su dostupni samo pretplatnicima službenog glasila, i svakako bi trebalo poraditi na tome da budu javno dostupni svim građanima, bez ikakvih ograničenja.

U nastavku ćemo prikazati ukupne prihode i rashode najvećih političkih stranaka u Sloveniji u razdoblju 2003.-08.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Izvor: Računsko Sodišće Republike Slovenije, Dostupno na: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/uvod?openForm>. No, potrebno biti pretplatnik da bi se mogli vidjeti financijska izvješća politički stranaka.

Tablica 4. Ukupni prihodi i rashodi analiziranih parlamentarnih stranaka u Sloveniji, 2003-08., preračunato u mil. kn.

		SDS	SD	LDS	Zares	SLJS	SNS	DSU
2003.	A	7,1	9,1	13,8	*	5,2	1,5	2,7
	B	4,3	8,0	11,2	*	3,3	1,5	1,6
2004.	A	9,5	9,3	16,9	*	8,5	1,6	4,4
	B	1,6	10,9	20,7	*	9,2	1,8	3,8
2005.	A	10,9	7,9	11,3	*	5,7	2,1	2,4
	B	7,6	7,9	7,7	*	4,7	1,8	1,5
2006.	A	12,7	9,9	12,2	*	8,4	2,0	4,4
	B	14,0	12,5	16,5	*	8,2	2,5	3,2
2007.	A	12,8	10,0	10,8	*	6,6	2,0	2,9
	B	8,8	9,4	10,3	*	5,7	2,0	2,0
2008.	A	14,4	14,7	14,8	5,3	7,1	2,4	4,0
	B	19,7	18,0	18,4	6,8	11,8	2,5	4,4

Izvor: Državni zbor (podaci mogući na zahtjev). Uradni list (podaci dostupni samo pretplatnicima). Obradili autori.

Napomena: A-ukupni prihodi, B- ukupni rashodi. Slovenija je od 2007. uvela euro, a do tada je valuta bio tolar. Radi lakše usporedbe s Hrvatskom, prihodi i rashodi slovenskih nekoliko većih stranaka pretvoreni su u kune. Preračun je napravljen na bazi 100 SIT=3 kn; 1 EUR=7,35kn.

SDS- Slovenska demokratska stranka; SD-Socijalni demokrati; LDS-Liberalna demokracija Slovenije; Zares; SLJS Slovenska narodna (ljudska) stranka; SNS-Slovenska nacionalna stranka ; 7. Demokratska stranka umirovljenika – DSU (DeSUS).

Napomena: \*nepoznato, A-ukupni prihodi, B-ukupni rashodi. \* stranka nije postojala.

U nekim godinama su za određene stranke u ostale prihode ubrojani i preneseni prihodi iz proteklih godina, npr. DSU i SNS u 2006.

Najveće stranke imaju i najveće proračune, tj. prihode i rashode. Ujedno iz tablice 4. vidljivo je kako se u zadnjim godinama ukupni prihodi tri najveće stranke SDS-a, SD-a i LDS-a kreću između 14 i 15 milijuna kuna, dok u zadnjoj analiziranoj godini te tri stranke bilježe najveće minuse na svojim računima.

Tablica 5. Struktura prihoda političkih stranaka, 2003.-08., u mil. kn i %

		SDS	%	SD	%	LDS	%	Zares	%	SLJS	%	SNS	%	DSU	%
2003.	Ukupni prihodi	7,1	100,0	9,1	100,0	13,8	100,0	*	*	5,2	100,0	1,5	100,0	2,7	100,0
	iz državnog proračuna	2,8	39,4	5,3	58,2	6,2	44,9	*	*	1,8	34,6	0,9	60,0	1,1	40,7
	iz lokalnih proračuna	3,3	46,5			5,6	40,6	*	*	2,4	46,2	0,6	40,0	1,3	48,1
	doprinosi od pravnih i fizičkih osoba	0,2	2,8	2,0	22,0	0,7	5,1	*	*	0,4	7,7	0,0	0,0	0,2	7,4
	članarine i naknade	0,8	11,3	0,0	0,0	0,0	0,0	*	*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	doprinosi većih od zakonski propisanih granica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	2,2	*	*	0,3	5,8	0,0	0,0	0,0	0,0
	ostali prihodi	0,0	0,0	1,8	19,8	1,0	7,2	*	*	0,3	5,8	0,0	0,0	0,1	3,7
2004.	Ukupni prihodi	9,5	100,0	9,3	100,0	16,9	100,0	*	*	8,5	100,0	1,6	100,0	4,4	100,0
	iz državnog proračuna	3,6	37,9	5,0	53,8	6,4	37,9	*	*	1,9	22,4	1,0	62,5	1,0	22,7
	iz lokalnih proračuna	3,1	32,6			5,6	33,1	*	*	2,2	25,9	0,5	31,3	1,6	36,4
	doprinosi od pravnih i fizičkih osoba	2,4	25,3	2,1	22,4	3,4	20,1	*	*	1,5	17,6	0,1	6,3	0,6	13,6
	članarine i naknade	0,4	4,2	0,0		0,0	0,0	*	*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	doprinosi većih od zakonski propisanih granica	0,0	0,0	0,0		0,6	3,6	*	*	0,6	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0
	ostali prihodi	0,0	0,0	2,2	23,8	0,9	5,3	*	*	2,3	27,1	0,0	0,0	1,2	27,3
2005.	Ukupni prihodi	10,9	100,0	7,9	100,0	11,3	100,0	*	*	5,7	100,0	2,1	100,0	2,4	100,0
	iz državnog proračuna	5,9	54,1	2,2	27,8	4,2	37,2	*	*	1,5	26,3	1,4	66,7	1,0	41,7
	iz lokalnih proračuna	3,2	29,4	3,0	38,0	6,0	53,1	*	*	2,3	40,4	0,6	28,6	1,2	50,0
	doprinosi od pravnih i fizičkih osoba	0,4	3,7	0,3	3,8	0,3	2,7	*	*	0,8	14,0	0,0	0,0	0,2	8,3
	članarine i naknade	1,4	12,8	0,0	0,0	0,0	0,0	*	*	0,0	0,0	0,1	4,8	0,0	0,0
	doprinosi većih od zakonski propisanih granica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,9	*	*	0,7	12,3	0,0	0,0	0,0	0,0
	ostali prihodi	0,0	0,0	2,4	30,4	0,7	6,2	*	*	0,4	7,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2006.	Ukupni prihodi							*	*						4,4
	iz državnog proračuna	5,5	43,3	2,0	20,2	4,4	36,1	*	*	1,5	17,9	1,3	56,5	0,9	20,5
	iz lokalnih proračuna	3,3	26,0	3,1	31,3	6,0		*	*	2,5	29,8	0,6	26,1	1,3	29,5
	doprinosi od pravnih i fizičkih osoba	2,6	20,5	1,3	13,1	1,0	8,2	*	*	2,4	28,6	0,0	0,0	0,6	13,6
	članarine i naknade	1,2	9,4	0,0	0,0	0,0	0,0	*	*	0,0	0,0	0,1	4,3	0,0	0,0
	doprinosi većih od zakonski propisanih granica	0,0	0,0	0,2	2,0	0,2	1,6	*	*	0,5	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	ostali prihodi	0,1	0,8	3,3	33,3	0,6	4,9	*	*	1,5	17,9	0,3	13,0	1,6	36,4
2007.	Ukupni prihodi	12,8	100,0	10,0	100,0	10,8	100,0	*	*	6,6	100,0	2,1	100,0	2,9	100,0
	iz državnog proračuna	5,9	46,1	2,1	21,0	4,6	42,6	*	*	1,6	24,2	1,4	70,0	1,0	34,5
	iz lokalnih proračuna	5,3	41,4	4,0	40,0	4,4	40,7	*	*	2,8	42,4	0,6	30,0	1,5	51,7
	doprinosi od pravnih i fizičkih osoba	0,2	1,6	1,0	10,0	0,9	8,3	*	*	0,6	9,1	0,1	0,0	0,0	0,0
	članarine i naknade	1,3	10,2	1,5	15,0	0,0	0,0	*	*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	13,8
	doprinosi većih od zakonski propisanih granica	0,0	0,0	0,2	2,0	0,1	0,9	*	*	0,3	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0
	ostali prihodi	0,1	0,8	1,2	12,0	0,8	7,4	*	*	1,3	19,7	0,0	0,0	0,0	0,0
2008.	Ukupni prihodi	14,4	100,0	14,7	100,0	14,8	100,0	5,3	100,0	7,1	100,0	2,4	100,0	4,0	100,0
	iz državnog proračuna	5,9	41,0	3,3	22,4	3,9	26,4	1,2	22,6	1,4	19,7	1,4	58,3	1,2	30,0
	iz lokalnih proračuna	5,1	35,4	3,6	24,5	4,2	28,4	0,3	5,7	2,7	38,0	0,6	25,0	1,4	35,0
	doprinosi od pravnih i fizičkih osoba	2,1	14,6	2,9	19,7	4,8	32,4	3,0	56,6	2,3	32,4	0,0	0,0	1,0	25,0
	članarine i naknade	1,3	9,0	1,3	8,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	4,2	0,3	7,5
	doprinosi većih od zakonski propisanih granica	0,0	0,0	0,3	2,0	1,3	8,8	0,5	9,4	0,2	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0
	ostali prihodi	0,0	0,0	3,3	22,4	0,6	4,1	0,3	5,7	0,5	7,0	0,3	12,5	0,1	2,5

Izvor: Državni zbor (podaci mogući na zahtjev). Uradni list (podaci dostupni samo pretplatnicima). Obradili autori.

U strukturi prihoda slovenskih stranaka dominiraju proračunski prihodi – bilo iz državnog bilo iz lokalnih proračuna. Sljedeći izvori prihoda stranačkih blagajni su doprinosi od pravih i fizičkih osoba, dok su ostali prihodi i članarine iznosima zanemarivi.

Tablica 6. Struktura pojedinih stavki rashoda političkih stranaka, u mil.kn

		SDS	%	SD	%	LDS	%	Zares	%	SLJS	%	SNS	%	DSU- DE- Sus	%
2003.	Ukupni rashodi	4,3	100,0	8,0	100,0	11,2	100,0	*	*	3,3	100,0	1,5	100,0	1,6	100,0
	Troškovi izbora	0,0	0,0	0,5	6,3	0,0	0,0	*	*	0,0	0,0	0,1	6,7	0,0	0,0
	Ostali troškovi i izvanredni rashodi	4,3	100,0	7,5	93,8	11,2	100,0	*	*	3,3	100,0	1,4	93,3	1,6	100,0
2004.	Ukupni rashodi	11,6	100,0	10,9	100,0	20,7	100,0	*	*	9,2	100,0	1,8	100,0	3,8	100,0
	Troškovi izbora	4,1	35,3	2,4	22,0	5,2	25,1	*	*	3,4	37,0	0,6	33,3	1,6	42,1
	Ostali troškovi i izvanredni rashodi	7,5	64,7	8,5	78,0	15,5	74,9	*	*	5,8	63,0	1,2	66,7	2,2	57,9
2005.	Ukupni rashodi	7,6	100,0	7,9	100,0	7,7	100,0	*	*	4,7	100,0	1,8	100,0	1,5	100,0
	Troškovi izbora	0,1	1,3	0,1	1,3	0,0	0,0	*	*	0,1	2,1	0,2	11,1	0,0	0,0
	Ostali troškovi i izvanredni rashodi	7,5	98,7	7,8	98,7	7,7	100,0	*	*	4,6	97,9	1,6	88,9	1,5	100,0
2006.	Ukupni rashodi	14,0	100,0	12,5	100,0	16,5	100,0	*	*	8,2	100,0	2,5	100,0	3,2	100,0
	Troškovi izbora	3,5	25,0	3,2	25,6	3,9	23,6	*	*	3,4	41,5	1,0	40,0	1,4	43,8
	Ostali troškovi i izvanredni rashodi	10,5	75,0	9,3	74,4	12,6	76,4	*	*	4,8	58,5	1,5	60,0	1,8	56,3
2007.	Ukupni rashodi	8,8	100,0	9,4	100,0	10,3	100,0	*	*	5,7	100,0	2,0	100,0	2,0	100,0
	Troškovi izbora	0,0	0,0	0,8	8,5	0,0	0,0	*	*	0,0	0,0	0,1	5,0	0,0	0,0
	Ostali troškovi i izvanredni rashodi	8,8	100,0	8,6	91,5	10,3	100,0	*	*	5,7	100,0	1,9	95,0	2,0	100,0
2008.	Ukupni rashodi	19,7	100,0	18,0	100,0	18,4	100,0	6,8	100,0	11,8	100,0	2,5	100,0	4,4	100,0
	Troškovi izbora	4,9	24,9	3,5	19,4	5,4	29,3	4,0	58,8	4,9	41,5	0,8	32,0	1,9	43,2
	Ostali troškovi i izvanredni rashodi	14,8	75,1	14,5	80,6	13,0	70,7	2,8	41,2	6,9	58,5	1,7	68,0	2,5	56,8

Izvor: Državni zbor (podaci mogući na zahtjev). Uradni list (podaci dostupni samo pretplatnicima). Obradili autori.

U strukturi rashoda najveći su ostali troškovi i izvanredni rashodi, a slijede troškovi izbora. Iz ovih podataka nije moguće detaljnije specificirati koji rashodi pripadaju u ostale troškove, niti je moguće napraviti usporedbu s Hrvatskom, jer se ne vode na isti način.

Problemi u transparentnosti stranačkih financija u Sloveniji

Unatoč do 2011. znatno bolje uređenom slovenskom zakonodavstvu o pitanju reguliranja financiranja stranaka, postoje i određeni problemi. Naime, praksa je pokazala da stranke i ostali organizatori izbornih kampanja lako i brzo pronalaze načine zaobilaska zakonskih odredaba, bez sankcioniranja i istraživanja takvih ponašanja (npr. mediji izvješćuju o postojanju nepravilnosti u kampanjama) (Council Of Europe, Group of States against Corruption, GRECO, 2007b). Nadalje, sustav političkog financiranja u Sloveniji pod nedovoljnim je nadzorom. Iako se stranke većinom financiraju javnim sredstvima, manji broj članova pojedine stranke i posljedično prikuplje-



nih članarina, te porast troškova kampanje, čini ih ovisnima i o privatnim izvorima financiranja, zbog čega je nužan snažniji i učinkovitiji nadzor njihova djelovanja.

Zbog svega toga je Council of Europe Group of States against Corruption - GRECO (2007b) prilikom evaluacije zakonodavstva predložio ukupno 13 preporuka za unaprjeđenje zakonodavnog okvira i povećanje transparentnosti stranačkog financiranja u Sloveniji. Preporučeno je da se u sklopu godišnjih izvješća navedu podaci o organizaciji unutarstranačke strukture, te regulira uključenost subjekata koji su izvan stranačke strukture, a direktno ili indirektno su povezani sa strankom (tijekom izborne kampanje). Zatim, da se omogući javna dostupnost potpunih godišnjih izvješća političkih stranaka, kao i u većoj mjeri otkrivanje informacije o prihodima i rashodima tijekom izbornih kampanja. Također je preporučena procjena potrebe za prilagođavanjem postojećih ograničenja troškova za izborne kampanje, u svrhu povećanja transparentnosti stvarnih troškova kampanja, kao i povećanje transparentnosti financiranja u području većih iznosa korporativnih donacija. Nadalje, preporučena je i detaljna razdioba nadležnosti i ovlasti tijela zaduženih za nadzor stranačkih i izbornih financija, te provođenje revizije financiranja parlamentarnih stranaka u skladu s međunarodnim revizijskim standardima. Preporučeno je i povećanje maksimalnih kazni propisanih Zakonom o političkim strankama i Zakonom o kampanjama za izbore i referendumima, te osiguranje da stranka ne zadrži donacije koje krše postojeće propise, sankcioniranje svih kršenja Zakona o kampanjama za izbore i referendumima i namjernog podnošenja krivog, netočnog ili nepotpunog izvješća. Na koncu, preporučeno je razmatranje mogućnosti osnivanja institucionalno nezavisnog tijela koje bi bilo zaduženo za sankcioniranje prijestupa zakona, te neovisnog tijela koje bi nadziralo, istraživalo, te provodilo propise vezane uz političko financiranje.

Veći dio preporuka Council of Europe Group of States against Corruption - GRECO-a (2010.) djelomično je usvojen jer primjerice nije provedena preporuka o olakšanju javne dostupnosti potpunim godišnjim izvješćima, no novousvojena rješenja svakako idu u cilju jačanja financijske discipline i povećanja transparentnosti stranačkih financija. Svakako treba napomenuti kako se trenutno radi i analiza prijedloga izmjena i dopuna postojećeg Zakona iz 2007, koji su prošli javnu raspravu (prethodi još procedura usvajanja), te je za pretpostaviti da će prije izglasavanja zakona doći i do implementiranja ostalih preporuka GRECO-a i usklađivanja sa zakonodavstvom EU.

#### 4. ZAKLJUČAK

Kvalitetan i transparentan prikaz djelovanja političkih stranaka nužan je u ostvarenju demokracije nekog društva, prvenstveno zbog utjecaja pojedinih stranaka, pogotovo vladajućih, na živote građana neke zemlje. Transparentnost financiranja stranaka prvenstveno se ogleda u poštivanju zakonodavnih propisa vezanih uz javnu objavu podataka i izvora financiranja, prikaz svih s njima povezanih aktivnosti, posebice izvora neizravnog financiranja (oglašavanje, marketing). Transparentnost bi trebala biti temelj političkog djelovanja i političke odgovornosti stranaka.

Positivni pomaci o pitanju transparentnosti stranačkog financiranja u Hrvatskoj vidljivi su i u novom Zakonu o političkim strankama iz 2011., kojim se nastojalo ukloniti uočene nedostatke iz prethodnog Zakona i prihvatiti dane preporuke GRECO-a. Primjerice, propisana obveza političkim strankama da u određenim vremenskim intervalima javno objavljuju detaljne podatke o donacijama, troškovima izborne promidžbe i donacijama, zasigurno predstavlja poboljša-



nje transparentnosti financiranja. Praksa i primjena ovog zakona pokazat će hoće li nadzor godišnjih financijskih izvješća stranaka biti provodjen sustavnije (u prvom redu praćenjem načina financiranja kampanje tijekom ili nedugo nakon završetka izbora), te ćemo dobiti odgovor koliko će uspješno poslove nadzora i revizije provoditi Državno izborno povjerenstvo i Državni ured za reviziju.

U svjetlu navedenih, ali i drugih zakonodavnih izmjena u procesu pristupanja u EU, sadašnja će vlada (ili buduća), odnosno političke stranke, biti suočene sa zahtjevnim zadatkom osiguranja da postojeći zakonodavni okvir financiranja političkih stranaka bude uistinu i proveden u praksi, što do sada nije bio slučaj. Na taj se način u ovom procesu, razvoj neovisnih i jakih mehanizama i/ili tijela za nadzor financiranja stranaka i izbornih kampanja nameće kao izuzetno važan čimbenik.

Unatoč dosadašnjoj „mršavoj regulaciji“ stranačkog financiranja u Hrvatskoj, analiza javno dostupnih podataka i analize GRECO-a pokazale su da i u Sloveniji postoje određene manjkavosti po pitanju transparentnosti financiranja političkih stranaka. Zbog svega toga, nužno je da osim nevladinih organizacija koje se bave tom problematikom i javnost počne snažnije inzistirati na detaljnim, jasnim i transparentnim podacima o financiranju političkih stranaka, pogotovo imajući u vidu utjecaj stranaka na sve građane jedne zemlje.

## LITERATURA

- Alexander, H. E., (ur.), 1989. „*Comparative Political Finance in the 1980s*“, Cambridge University Press, Cambridge.
- Alexander, H. E., Shiratori, R. 1994. „*Comparative Political Finance among the Democracies*“, Westview Press, Boulder, CO , 214 p.
- Burnell, P.J., Ware A. (ur.), 1998. „*Funding Democratization*“, St. Martin's Press, New York.
- Council of Europe, Committee of Ministers, 2003. *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns*. (Preporuka Odbora ministara Vijeća Europe o zajedničkim pravilima za borbu protiv korupcije u području financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja). Dostupno na: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec%282003%294\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec%282003%294_EN.pdf).
- Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO), 2007a. *Third Evaluation Round*. Dostupno na: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp).
- Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO), 2007b. *Evaluation Report on Slovenia on Transparency of Party Funding, Third Evaluation Round*, Dostupno na: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282007%291\\_Slovenia\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282007%291_Slovenia_Two_EN.pdf).
- Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO), 2009. *Evaluacijsko izvješće o Hrvatskoj o transparentnosti financiranja stranaka, Treći krug ocjenjivanja*, Dostupno na: <http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=508>.
- Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO), 2010b. *Compliance Report on Slovenia – Incriminations and Transparency of Party Funding, Third Evaluation Round*, Dostupno na: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282009%291\\_Slovenia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282009%291_Slovenia_EN.pdf).
- Državni ured za reviziju RH, Izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji političkih stranaka i nezavisnih zastupnika za 2007., 2008. i 2009.
- GONG, 2007. *Financiranje političkih stranaka i izbornih kampanja*. Dostupno na: <http://www.gong.hr/news.aspx?newsID=1742&pageID=48>.
- Gunlicks, A. B. (ur.), 2000. „*Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*“, Universe.com, Inc., Lincoln.
- Ikstens, J. et al., 2002. „*Political Finance in Central Eastern Europe*“. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 31 (1): 21-39.
- Kulenović, Ž., 2005. „*Politika i novac : financiranje političkih stranaka i izbornih kampanja*“. Zagreb: TIM press, Biblioteka Politika u 21. stoljeću.
- Mataković, H., Petak, Z., 2010. *Regulacija financiranja stranaka i izbora: usporedna analiza Hrvatske, Njemačke i Nizozemske*. *Politička misao*, 47 (2), 85-109. Dostupno na: [http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=94362](http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=94362).
- Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006.-2008. (NN 39/06.).
- Nassmacher, K.H. (ur.), 2001. „*Foundation for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*“, Baden-Baden, Nomos.

- Nassmacher, K. H., 2003. „Introduction: Political Parties, Funding and Democracy“, u: Austin, R., Tjernström, M. (ur.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm: International IDEA.
- Pinto-Duschinsky, M., 2002.: Financing Politics: A Global View, *Journal of Democracy* 13 (4): 69-86.
- Petak, Z. 2001. „Usporedna analiza financiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj i svijetu“, *Politička misao*, 38 (4), Fakultet političkih znanosti, Zagreb, Hrvatska.
- Petak, Z., 2003. „Financing Political Parties in Croatia: Parliamentary Elections 2003.“. *Politička misao* 38 (5): 68-74.
- Petak, Z., 2005. „Financiranje predsjedničkih izbora 2005.: uloga regulativnih institucija; Fakultet političkih znanosti, Zagreb, Hrvatska, *Politička misao*, 42 (1). Dostupno na: [http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=33091](http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=33091).
- Pinto-Duschinsky, Michael, 2002.: Financing Politics: A Global View, *Journal of Democracy* 13 (4): 69-86.
- Smilov, D. M., Toplak J., 2007. „Political finance and corruption in Eastern Europe, The Transition Period“, Aldershot, England : Ashgate, [xi].
- Toplak, J., 2003. „Party Funding and Corruption in Balkan Countries: The Example of Slovenia and Croatia“, u: *Political Party and Election Campaign Financing in Southeastern Europe*, Sofija, Transparency International – Bugarska: 44-55.
- Transparency International Hrvatska, 2003. *Novac u politici, prijedlozi za uređenje pravila o financiranju političkih stranaka i izbornih kampanja*. Dostupno na: <http://www.transparency.hr/dokumenti/tekstovi/brosura.pdf>.
- Transparency International Hrvatska, Računi prihoda i rashoda političkih stranaka RH 2000.-05., Dostupno na: <http://www.transparency.hr/index.php?kategorija=38>.
- Walecki, M., 2003. „Money and Politics in Central and Eastern Europe“, u: Austin, R., Tjernström, M. (ur.), *Funding of Political Parties and Elections Campaigns*. Stockholm: IDEA: 71-94.
- Williams, R. (ur.), 2000. „Party Finance and Political Corruption.“ London/New York, Macmillan/St. Martin's Press.

#### WEB stranice:

- Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO). Dostupno na: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/sitemap\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/sitemap_en.asp).
- Državni zbor Republike Slovenije. Dostupno na: <http://www.dz-rs.si/>.
- Državni ured za reviziju Republike Hrvatske, [www.dur.hr](http://www.dur.hr).
- GONG, <http://www.gong.hr/>.
- Hrvatska stranka prava (HSP), Dostupno na: <http://hsp.hr/>.
- Hrvatska demokratska zajednica (HDZ). Dostupno na: <http://www.hdz.hr/>.
- Hrvatska narodna stranka (HNS), <http://www.hns.hr>.
- Hrvatska seljačka stranka (HSS). Dostupno na: <http://www.hss.hr/>.
- Hrvatska socijalno liberalna stranka (HSLs). Dostupno na: <http://www.hsls.hr/>.
- Hrvatska stranka prava (HSP). Dostupno na: <http://www.hsp.hr/>.
- Istarski demokratski sabor (IDS). Dostupno na: <http://www.ids-ddi.com/>.

Indeks, 2007. TIH: Informacije o financiranju hrvatskih stranaka su postale tajna. Dostupno na: <http://www.index.hr/vijesti/clanak/tih-informacije-o-financiranju-hrvatskih-stranaka-su-postale-tajna/355140.aspx>.

H-Alter novine, 2007. Devet stranaka nije objavilo godišnje financijsko izvješće. Dostupno na: <http://www.h-alter.org/vijesti/vijesti/devet-stranaka-nije-objavilo-godisnje-financijsko-izvjesce>.

H-Alter novine, 2009. Nešto novo pod suncem, Dostupno na: <http://www.h-alter.org/vijesti/politika/nesto-novo-pod-suncem>.

Jelušić, M., 2006. *Zakonsko uređenje financiranja političkih stranaka i izborne promidžbe*, Informator, broj 5480, 54. godina, Zagreb. Dostupno na: [http://www.izbori.hr/izbori/ipFiles.nsf/o/2462FA6BF8409740C12574210034A86A/\\$FILE/Pages%20from%205480.pdf](http://www.izbori.hr/izbori/ipFiles.nsf/o/2462FA6BF8409740C12574210034A86A/$FILE/Pages%20from%205480.pdf).

Jutarnji list, [http://www.jutarnji.hr/vijesti/clanak/art-2006,9,10,financiranje\\_stranaka,42142.jl](http://www.jutarnji.hr/vijesti/clanak/art-2006,9,10,financiranje_stranaka,42142.jl).

Ministarstvo financija Republike Hrvatske, [www.mfin.hr](http://www.mfin.hr).

Mračni blog, Financiranje političkih stranaka, Dostupno na: <http://mrak.org/2006/09/05/financiranje-politickih-stranaka/>

Narodne novine. Dostupno na: <http://www.nn.hr/Default.aspx>.

Poslovni dnevnik, Dostupno na: <http://www.poslovni.hr/572.aspx>

Računsko Sodišče Republike Slovenije (Slovenski ured za reviziju). Dostupno na: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/uvod?openForm>.

Socijaldemokratska partija Hrvatske. Dostupno na: <http://www.sdp.hr/>.

Transparency International Hrvatska (TIH), dostupno na: <http://www.transparency.hr/>

Uradni list Republike Slovenije. Dostupno na: <http://www.uradni-list.si/>.

Zakoni/propisi za Hrvatsku

Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006.-2008. (NN 39/06.)

Pravilnik o knjigovodstvu i računskom planu neprofitnih organizacija (NN 20/94. i 40/94.).

Pravilnik o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda o primitku članarina i dobrovoljnih priloga (NN 26/07.)

Strategija suzbijanja korupcije (NN 52/08.)

Uredba o računovodstvu neprofitnih organizacija (NN br.112/93.) kasnije mijenjana u Uredbu o računovodstvu neprofitnih organizacija (NN 10/08. i 7/09.)

Zakon o političkim strankama (NN 76/93., 111/96., 164/98. i 36/01.), ranije poznat kao Zakon o političkim organizacijama (NN 19/90., 28/90., 59/90. i 2/91.)

Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (NN 24/11.)

Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/07.)

Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika RH (NN 105/04.)

Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba (NN 109/07. i 125/2008.)

Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika RH (NN 105/04.)

Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/01., 10/02., 155/02., 45/03., 43/04., 40/05., 44/06. i 109/07.) koji je ranije bio reguliran Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave (NN 90/92., 69/95., 59/96., 63/96. i 64/00.) i Zakonom o izbornim jedinicama za izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave (NN 14/97., 20/97., 22/97., 24/97., 32/97., 37/97., 75/99., 91/99., 35/00. i 44/00.)

Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 116/99., 109/00., 53/03., 69/03., 167/03., 44/06., 19/07. i 20/09.) koji je ranije bio reguliran Zakonom o izborima zastupnika u Sabor RH (NN 22/92., 1/93., 30/93. – pročišćeni tekst, 11/94., 68/95. i 108/96.)

Zakon o izboru predsjednika RH (NN 22/92., 42/92., 71/97., 69/04. i 44/06.)

Zakoni/propisi za Sloveniju

Kazenski zakonik Republike Slovenije (KZ) (Kazneni zakon), Uradni list RS, 63/1994. (70/1994. popr.), 23/1999., 60/1999., 40/2004., 95/2004.-UPB1, 37/2005., 17/2006., 55/2008. (66/2008. popr.), 89/2008. i 5/2009.). Dostupno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199463&stevilka=2167>.

Pravilnik o vsebini in obliki letnega poročila in skrajšanega letnega poročila političnih strank (Pravilnik o sadržaju i obliku godišnjih izvješća i skraćenih godišnjih izvješća političkih stranaka), (Uradni list 2/2001.) Dostupno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20012&stevilka=119>.

Zakon o političnih strankah (Zakon o političkim strankama), Uradni list 100/2005. Dostupan na: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=58647&part=&highlight=zakon+o+politi%C4%8Dnih+strankah>.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o političnih strankah (ZPolS-D, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o političkim strankama). Uradni list RS, 103/2007. Dostupno na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/roo/predpis\\_ZAKO5180.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/roo/predpis_ZAKO5180.html)

Zakon o volilni in referendumski kampanji (ZVRK), (Zakon o kampanjama za izbore i referendume), Uradni list 41/2007. Dostupno na: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=80138>., ranije poznat kao Zakon o volilni in referendumski kampanji (ZVRK), Uradni list 62/1994. Dostupno na: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=70159>.

Vjekoslav Bratić, *Institute of Public Finance, Zagreb*

Pero Mihaljević, *Ministry of the interior, National police office for suppression of corruption and organized crime, Zagreb*

Mario Bratić, *Ministry of the interior, National police office for suppression of corruption and organized crime, Zagreb*

## **PARTIES FUNDING TRANSPARENCY IN CROATIA AND SLOVENIA**

### **Summary**

Research of the way and funding sources of political parties in Croatia has been done rarely and insufficiently. Public proclamation of parties funding was not considered before 2007 whereas the data on earlier periods can only be obtained on web sites of nongovernmental organizations such as Transparency International Croatia and GONG. In spite of positive trends in the last few years as for parties funding transparency and implementation of Law on financing the political parties in 2007, regulations and funding control of the parties in Croatia have still been poor and insufficient. Although numerous positive but still insufficient changes were introduced by the Law of 2007, the practice is that other complements are necessary to which transparency provisions, proclaiming and the control of political parties funding reports must be strictly complied with. These are the reasons why the new legislative framework of political party activities was introduced in Croatia in 2007 by which the bulk of the observed deficiencies was resolved. The analysis of funding of the parties in Slovenia also indicates to certain deficiencies quite similar to those in Croatia.

*Key words:* political parties, funding, transparency, Croatia, Slovenia

Vjekoslav Bratić, *Institut für öffentliche Finanzen, Zagreb*

Pero Mihaljević, *Innenministerium, Polizeiliches Nationalbüro für die Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität, Zagreb*

Mario Bratić, *Innenministerium, Polizeiliches Nationalbüro für die Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität, Zagreb*

## TRANSPARENZ DER FINANZIERUNG VON POLITISCHEN PARTEIEN IN KROATIEN UND SLOWENIEN

### **Zusammenfassung**

Forschungen von Weisen und Quellen der Finanzierung der politischen Parteien in Kroatien sind selten und unzureichend. Veröffentlichung der Finanzierung ist eine Praxis, mit der erst seit 2007 begonnen wurde, während die Daten über die früheren Jahre nur auf den Seiten der Supranationalen Organisationen wie *Transparency International (Kroatien)* und *GONG* zu finden sind. Trotz diesen positiven Veränderungen in vorigen Jahren zu Gunsten einer größeren Transparenz in Form von Veröffentlichung der Parteienfinanzierung und der Verabschiedung des Gesetzes über die Finanzierung der politischen Parteien im Laufe des Jahres 2007, ist die Regelung der Finanzierung der Parteien in Kroatien noch immer mangelhaft und ihre Kontrolle unzureichend. Obwohl durch das Gesetz aus dem Jahr 2007 zahlreiche, aber noch immer unzureichende positive Veränderungen eingeführt sind, hat die Praxis gezeigt, dass auch andere zahlreiche Ergänzungen nötig sind, die strikte Durchführung der Bestimmungen über die Transparenz, die Veröffentlichung und die Kontrolle von Finanzberichten der politischen Parteien achten würden. All dies sind Gründe dafür, das anfangs 2011 ein neuer gesetzlicher Rahmen für die Tätigkeit der politischen Parteien in Kroatien beschlossen wurde, durch welchen die Mehrheit der Nachteile beseitigt wurde. Ähnlicherweise hat die Analyse der Finanzierung von politischen Parteien in Slowenien auch auf bestimmte Mängel hingewiesen, die im großen Maße denjenigen in Kroatien ähneln.

*Schlüsselwörter:* politische Parteien, Finanzieren, Transparenz, Kroatien, Slowenien