



FINANCIRANJE IZBORNIH KAMPANJA

- PREPORUKE -

Zagreb, kolovoz 2006. godine

UVOD

GONG u okviru svojih aktivnosti poboljšanja i unaprjeđenja izbornog zakonodavstva u Hrvatskoj poseban naglasak stavlja na financiranje izbornih kampanja i političkih stranaka. Već nekoliko godina GONG kroz okrugle stolove i radne skupine istražuje, analizira i komparativno proučava ovu problematiku. Rezultat toga je i publikacija „*Paket izbora*“ iz 2002. godine (www.gong.hr) u kojoj su izložene glavne smjernice o financiranju političkih stranaka i izbornih kampanja. Konkretniji, ali nedostatni rezultati postignuti su u vrijeme donošenja Zakona o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika Republike Hrvatske kad je samo GONG javno prosvjedovao protiv predloženih ishitrenih i nekvalitetnih zakonskih rješenja te je nekoliko GONG-ovih amandmana uvršteno u Zakon.

Tijekom 2006. godine, uz potporu USAID-a i AED-a u sklopu Programa zagovaranja pod nazivom „Monitoriranje i osiguravanje transparentnosti, odgovornosti i poboljšanja zakonodavnog procesa,“ **GONG-ova radna skupina** (*Hrvoje Appelt, Željka Kulenović, Marina Lipovšćak, Robert Maračić i Dragan Zelić*) radila je na preporukama koje nude više rješenja o reguliranju pojedinih područja financiranja izbornih kampanja. Preporuke se odnose na pitanja vremenskog određenja kampanje, javnog financiranja, limita na donacije i potrošnju, pitanja (javnog) nadzora i sankcioniranja.

Svjesni kako je nužno javno raspraviti najbolja rješenja i modele za financiranje izbornih kampanja, članovi radne skupine ponudili su opcije utemeljene na iskustvima razvijenih demokracija, imajući na umu hrvatske prilike i mogućnost da se navedena rješenja i modeli primjene u Hrvatskoj.

Preporuke stoje na raspolaganju široj i stručnoj javnosti, ali i državnim institucijama te političkim strankama za razmatranje najboljih rješenja. Cilj je preporuka ponuditi pomoć zakonodavcu u pronalasku rješenja utemeljenih na međunarodnim standardima i europskim iskustvima pri pisanju zakona za koji se nadamo da će biti uskoro donesen.

Razlog potrebe donošenja zakona o financiranju izbornih kampanja ne smije biti njegovo usvajanje radi zadovoljavanja forme, već bi cilj njegovog donošenja i kvalitetnog provođenja trebao biti podizanje povjerenja građana u demokratske institucije i politički sustav, a institucije potaknuti na odgovornije i transparentnije djelovanje.

Građani Hrvatske već godinama ostaju uskraćeni za odgovor na pitanje tko i kojim iznosima financijski podupire one koji putem izbora dolaze na vlast. Budući da oni pobjedom na izborima osiguravaju sebi pravo odlučivanja u ime svih građana, za građane je važna spoznaja da se te odluke donose u zajedničku, opću korist, a ne u korist određenih donatora političkih stranaka. Ukoliko izbori ostanu netransparentni, a javnosti i medijima bit će ostavljen prostor za špekulacije, sumnju i nepovjerenje u rad izabranih predstavnika. U konačnici, transparentnost najviše koristi samim kandidatima i strankama, budući da podiže povjerenje građana u političke procese, izbore i same kandidate i stranke.

Prihvatajući međunarodne standarde i opredjeljujući se za borbu protiv korupcije, politička elita u Republici Hrvatskoj mora javnosti i građanima pokazati odlučnost u donošenju i provođenju odgovarajućih zakonskih standarda o financiranju izbornih kampanja jer je povjerenje javnosti u političke stranke i izabrane predstavnike, proporcionalno njihovoj transparentnosti.

Upravo u tu svrhu nastale su i ove preporuke GONG-a.

Međunarodni standardi

Smjernicama Venecijanske komisije Vijeća Europe¹ o vremenskom okviru reguliranja financiranja izbornih kampanja istaknuta je potreba **otvaranja i kontroliranja posebnih računa za potrebe kampanje**. Takvi računi trebali bi se otvoriti u razdoblju prije svakih izbora.

Postojeće stanje u pravnom okviru Republike Hrvatske

U Republici Hrvatskoj izbornim je zakonima propisano da vremensko razdoblje za izbornu promidžbu počinje teći od dana objave valjanih kandidatura. Pitanja u vezi financiranja izbornih kampanja nisu uopće ili su u nedovoljnoj mjeri zakonski regulirana, odnosno postoji zakon² kojim je tek djelomično regulirana izborna kampanja za predsjedničke izbore.

Komentari i preporuke

Opseg izborne kampanje kao i sama kvaliteta pojedine izborne kampanje direktno ovise o iznosu prikupljenih sredstava. Za izbornu kampanju i prikupljanje sredstava koja će se utrošiti u tu svrhu najvažnije je da postoji **poseban račun** koji bi se koristio **isključivo** za financiranje izborne kampanje. Na taj bi se račun smjela uplatiti samo sredstva isključivo namijenjena za potrebe izborne kampanje, odnosno ta bi se sredstva smjela **trošiti isključivo za troškove nastale u izornoj kampanji, neovisno o tome jesu li troškovi nastali prije ili poslije zakonom određenog roka trajanja kampanje**. Ovakav poseban račun stranke i kandidate (nositelji nezavisnih listi i kandidati za župane, gradonačelnike i načelnike) neophodan je za kvalitetno praćenje tijeka novca u kampanjama. Naime, budući da stranke primaju donacije i uplate tijekom cijele godine, nevezano uz izborne kampanje, neophodno je odvojiti stalno poslovanje političkih stranaka od poslovanja u vrijeme kampanje, neovisno o službenom (zakonom određenom) početku izborne kampanje.

Zakonski vremenski okvir za početak izborne kampanje, pa tako i vremensko određenje obaveznog otvaranja računa trebalo bi biti najkasnije **od dana raspisivanja izbora, kao što je slučaj u većini zemalja**.

U cilju veće transparentnosti i lakšeg praćenja tijeka novca dobivenog za izbornu kampanju, bilo bi poželjno da **zakonski rok za otvaranje posebnog računa** namijenjenog prikupljanju sredstava za izbornu kampanju **bude najkasnije dva do tri mjeseca prije dana raspisivanja izbora** za političke stranke koje su već registrirane i djeluju, **ukoliko je unaprijed poznat datum izbora**. U slučaju **izvanrednih izbora**, bilo bi dobro da takav poseban račun bude otvoren **dan nakon**

¹ Smjernice CDL-AD (2002) 23 ([http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)013-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)013-e.asp))

² Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika Republike Hrvatske, NN br. 105/04

raspuštanja predstavničkog tijela, odnosno nastupanja nemogućnosti predsjednika Republike da obavlja svoju dužnost.

Druga moguća opcija bila bi uvođenje obveze za registrirane političke stranke da otvore **poseban, stalan račun koji ne bi bio vezan uz vrijeme održavanja izbora**, ali bi bio namijenjen za prikupljanje sredstava za izbornu kampanju. Sredstva bi se na taj poseban račun mogla uplaćivati u bilo koje vrijeme i prema afinitetima donatora, ali bi posebnom odredbom bilo potrebno regulirati da se **ta sredstva smiju trošiti samo u vrijeme izborne kampanje, tj. od dana raspisivanja izbora, radi mogućnosti kontrole javnosti.**

Sve ostale **nezavisne kandidate, kandidate za župane, gradonačelnike i načelnike i liste** koje se namjeravaju uključiti u kampanju, moglo bi se obavezati da otvore račun najkasnije **dan nakon raspisivanja izbora** uz opću obavezu i političkih stranaka i ostalih kandidata da sav prikupljeni novac za kampanju, neovisno o vremenskom razdoblju, iskažu na tom računu.

Bez obzira na razdoblje otvaranja posebnog računa, njime bi se omogućili uvid i provjera prihoda i troškova stranka i kandidata u izornoj kampanji.

JAVNO FINANCIRANJE IZBORNIH KAMPANJA

Političke stranke i kandidati (posebice nezavisni i pripadnici nacionalnih manjina) nisu u mogućnosti u cijelosti financirati svoju kampanju pa tako u većini razvijenih demokracija porezni obveznici dijelom financiraju izborne kampanje putem sredstava državnog i lokalnih proračuna kako bi se natjecateljima u izbornoj utrci omogućila što pravednija početna pozicija i pružila minimalna sredstva za pokretanje izborne kampanje. Modeli javnog financiranja moraju biti transparentni te jasno i precizno propisani, vodeći računa o jednakosti svih kandidata u predizbornoj utrci bez obzira na njihovu (ne)stranačku pripadnost.

Postoje dva oblika javnog financiranja: izravno i neizravno.

IZRAVNO JAVNO FINANCIRANJE

Međunarodni standardi

U preporukama Venecijanske komisije Vijeća Europe³ navodi se: „Države bi trebale sudjelovati u naknadi troškova izborne kampanje na osnovu izdvajanja jednakih iznosa ili proporcionalno prema broju osvojenih glasova. Naknada troškova izborne kampanje može se uskratiti ukoliko stranke ne osvoje određeni broj glasova.“

Postojeće stanje u pravnom okviru Republike Hrvatske

Parlamentarni izbori – Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor⁴ kombinira nekoliko uvjeta pod kojima stranke mogu ostvariti pravo na izravno javno financiranje:

- a) Pravo na naknadu troškova izborne promidžbe iz državnog proračuna Republike Hrvatske ostvarit će sve političke stranke **koje su istakle liste u najmanje jednoj izbornoj jedinici** za izbor zastupnika, kao i one **koje su imale zastupnike u Saboru** na posljednji dan u kalendarskoj godini prije godine održavanja izbora.

Da bi **političke stranke** koje **nisu bile zastupljene** u Saboru, kao i **predlagatelji neovisnih lista**, imali pravo na naknadu troškova izborne promidžbe, moraju na izborima dobiti **više od 5% važećih glasova** birača izborne jedinice. Pravo na naknadu troškova izborne promidžbe iz državnog proračuna Republike Hrvatske imaju i kandidati za zastupnike pripadnika nacionalnih manjina koji dobiju najmanje 5% važećih glasova birača u posebnoj izbornoj jedinici.

- b) Visinu naknade troškova izborne promidžbe određuje Vlada Republike Hrvatske posebnom odlukom koja mora biti donijeta najkasnije 20 dana prije

³ Preporuke CDL-INF (2001) 8 ([http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)008-E.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)008-E.asp))

⁴ Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor – pročišćeni tekst, NN br. 69/03

dana održavanja izbora. Sredstva se isplaćuju iz državnog proračuna.

Predsjednički izbori⁵ - Kandidati koji na izborima dobiju **najmanje 10% glasova**, imaju pravo na jednaku naknadu troškova izborne promidžbe. Sredstva za pokriće naknade osiguravaju se iz sredstava za pokrivanje troškova izbora. Visinu naknade troškova utvrđuje Vlada Republike Hrvatske najkasnije 30 dana prije dana izbora. Sredstva se isplaćuju iz državnog proračuna.

Lokalni izbori⁶ - Sukladno Zakonu o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave pravo na naknadu izborne promidžbe, tj. izravno javno financiranje ostvaruju političke stranke i nositelji nezavisnih lista koji na izborima osvoje najmanje jedno mjesto u predstavničkom tijelu. Visinu naknade određuje Vlada Republike Hrvatske 20 dana prije dana izbora (na lokalnim izborima 2005. visina naknade po osvojenom mandatu na razini općine iznosila je 3000 kuna, na razini grada 4000 kuna, a na razini Grada Zagreba i županija 5000 kuna). Sredstva se isplaćuju iz proračuna županija, gradova i općina.

Komentari i preporuke - mogući modeli izravnog javnog financiranja

U nastavku donosimo nekoliko mogućih modela izravnog javnog financiranja, kao i tablicu s izračunima za pojedine od njih. Navedeni modeli primjenjuju se u zemljama poput Slovenije, Slovačke, Bosne i Hercegovine i Njemačke te daju mogućnosti za razmatranje njihove primjene u Republici Hrvatskoj.

Model A - Razmjerno broju osvojenih mandata (parlamentarni izbori i izbori za lokalna predstavnička tijela)

Jedan od jednostavnijih načina financiranja izbornih kampanja iz državnog ili lokalnog proračuna jest raspodjeljivanje sredstava **prema rezultatima izbora, tj. broju osvojenih mandata**. Takav model, koji se primjenjuje u velikom broju zemalja zbog njegove jednostavnosti, u Hrvatskoj je primjenjiv za parlamentarne izbore i izbore za lokalna predstavnička tijela.

Ukoliko se odabere ova opcija, **za parlamentarne izbore** bilo bi potrebno odrediti najviši mogući iznos naknade za izbornu promidžbu koju političke stranke, nezavisne liste i kandidati mogu dobiti, kako bi se izbjeglo da pojedine stranke, kandidati ili liste ostvare i eventualnu zaradu, odnosno da stranke i kandidati prime više sredstava nego što su u izbornoj kampanji potrošili.

Ukupan najviši iznos koji se pojedinoj stranci, listi, kandidatu može isplatiti na račun troškova izborne promidžbe potrebno je odrediti kako bi se propisala i maksimalna dozvoljena potrošnja u kampanji.

Izračun Modela A napravljen je na temelju podataka s parlamentarnih izbora 2003. Određeni iznos sredstava dijeli se među strankama, listama i kandidatima koje su ušle u Sabor, odnosno predstavničko tijelo na razini županije, grada ili općine.

⁵ Zakon o izboru predsjednika Republike, NN br. 22/92, 42/92, 71/97

⁶ Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN br. 45/03

Za raspodjelu, uzet je iznos **od 40.000.000,00 kuna**⁷ koliko su parlamentarne stranke dobile kao naknadu za svoj rad 2003. godine.

Ako se taj iznos podijeli sa 160 (koliko je Ustavom određen maksimum broja zastupnika), dobivamo iznos od **250.000,00 kuna po osvojenom zastupničkom mjestu**.

Model B i B1 - Razmjerno broju osvojenih glasova (predsjednički, parlamentarni i lokalni izbori)

Jedan od modela izravnog financiranja (**model B**) može biti i raspodjela sredstava razmjerno osvojenim glasovima koje stranke, liste i kandidati ostvare na izborima.

Također, može se odrediti i naknada za svaki dobiveni valjani glas **do određenog broja glasova (model B1)**, npr. do 200 000⁸ osvojenih glasova. I ovdje je važno napomenuti da **iznos sredstava** koji se dobije kao naknada **ne smije prelaziti gornji dozvoljeni iznos sredstava koji bi se smio utrošiti u izbornoj kampanji, kako neke stranke i kandidati ne bi dobili više sredstava nego što su potrošili**.

Visine naknada **za parlamentarne izbore** u pojedinim državama iznose:

- Slovenija 0,24 eura (1,75 kuna) po glasu,
- Slovačka 1,28 dolar (7,3 kune) po glasu,
- Njemačka 0,85 eura (6,2 kuna) po glasu.

Model izravnog javnog financiranja raspodjelom sredstava razmjerno broju osvojenih glasova utječe na:

- povećanje stranačke aktivnosti,
- motiviranje građana da u što većem broju izađu na izbore,
- korištenje predizbornih istraživanja javnog mnijenja, s obzirom da će na osnovu rezultata izbornih anketa stranke, liste i kandidati procjenjivati o rezultatima i sredstvima na koja mogu računati.

Pravo na dodjelu proračunskih sredstava za izbornu kampanju moglo bi se dodatno ograničiti na one koji prijeđu **izborni prag (5% od ukupnog broja osvojenih glasova)** jer bi se time obeshrabrili kandidati koji u izbornu utrku ulaze samo radi osobne promocije, a svim ostalim izglednim strankama, listama i kandidatima omogućilo bi se korištenje državnih sredstava.

Izračun Modela B napravljen je također na temelju podataka o primljenim sredstvima za rad političkih stranaka za 2003. godinu.

Za simulaciju je uzeto šest parlamentarnih stranaka i jedna koalicija stranaka te njihovi rezultati na parlamentarnim izborima 2003.

⁷ Kao osnovica uzet je iznos od 0,056% sredstava tekućih izdataka proračuna iz prethodne godine, a koji se dodjeljuje kao sredstava za rad političkih stranaka sukladno Zakonu u političkim strankama, NN br. 76/93, 111/96, 164/98, 36/01. Iznosi 0,056% sredstava tekućih izdataka proračuna iz prethodne godine za 2003. godinu iznosio je 39.142.714,00 kuna

⁸ Broj od 200 000 osvojenih glasova ne predstavlja konačan iznos, već služi samo kao primjer pri razradi modela za raspravu.

Izračunat je ukupan iznos naknade koji bi dobila stranka/koalicija ako bi naknada po **osvojenom glasu bila 2,00 kune⁹**.

Izračun Modela B1 napravljen je razmjerno broju osvojenih glasova (predsjednički, parlamentarni i lokalni izbori), ali uz ograničenje isplate do najviše 200.000 osvojenih glasova.

Model C - Kombinirani model (parlamentarni i lokalni izbori)

Prethodna dva modela odnose se na mogućnost izravnog javnog financiranja sukladno rezultatima na izborima, a ne uzima se u obzir odnos snaga u predstavničkom tijelu prije izbora.

U sljedećem izračunu prikazan je možda pravedniji i jednostavniji model izravnog financiranja koji **kombinira odnos snaga u predstavničkom tijelu prije izbora i postignute rezultate nakon izbora, dajući određeni poticaj i kandidatima i listama koji se tek kandidiraju¹⁰**, bilo da se radi o naknadi za mandat ili naknadi po važećem glasu. Ovaj model kod nas je moguće primijeniti na parlamentarnim i lokalnim izborima.

Za simulaciju je uzeto šest parlamentarnih stranaka i jedna koalicija stranaka te njihovi rezultati na parlamentarnim izborima 2003.

Za ukupni iznos proračunskih sredstava predviđenih za financiranje kampanja uzet je iznos od 40.000.000,00 kuna, kao i u prethodnim primjerima.

Predloženi način raspodjele:

- **10%** iznosa raspoređuje se ravnomjerno **na sve liste kandidata koje su registrirane kao sudionici izbora,**
- **30%** iznosa raspoređuje se **na jednak način** među strankama/listama koje trenutno imaju predstavnike u predstavničkom tijelu,
- **60%** iznosa raspoređuje se među strankama/listama **razmjerno broju osvojenih glasova ili mandata** na nacionalnoj razini ili lokalnoj razini, ukoliko je riječ o lokalnim izborima.

Raspodjela sredstava može se provesti i bez udjela od 10% za sve liste kandidata koje su registrirane kao sudionici izbora, a uz povećanje iznosa od 30% na 40% za stranke/liste koje trenutno imaju predstavnike u predstavničkom tijelu. Sličan omjer može se primijeniti i na lokalnoj i regionalnoj razini.

Poželjno je javno raspraviti i dodatne opcije.

Izračun Modela C:

I. razred – 10% za sve liste:

- 4.000.000,00 kuna na 405 listi (2003.) ili 9.877,00 kuna po listi.

⁹ Iznos od 2 kune određen je na osnovu visine iznosa u Sloveniji (cca. 1,75 kuna) i služi kao podloga za raspravu.

¹⁰ Verzija kombiniranog Modela C primjenjuje se u zemljama poput Češke i Mađarske.

II. razred – 30% za parlamentarne stranke:

- 12.000.000,00 kuna na 15 parlamentarnih stranaka (2003.) ili 800.000 kuna po stranci.

III. razred – 60% razmjerno broju osvojenih glasova:

- 24.000.000,00 kuna na 2.604.889 glasova (2003.) ili 9,2 kune po glasu.

Model koji će se odabrati trebala bi pratiti zakonska odredba prema kojoj se naknade za troškove financiranja izborne kampanje isplaćuju tek nakon što je provedena revizija predanih financijskih izvještaja o troškovima izbornih kampanja, a koje bi stranke/liste/kandidati trebali predati nakon izbora. Predaja i objava financijskih izvještaja razrađena je u posebnom poglavlju ovih preporuka.

Provedba revizije financijskih izvještaja trebala bi biti obavezna i predstavljala bi uvjet za isplatu sredstava iz državnog proračuna. Revizija bi trebala biti brza i efikasna, što podrazumijeva adekvatne ovlasti i resurse tijela za provođenje revizije.

Progresivna opcija javnog izravnog financiranja:

Dobrovoljni porezi

Jedan od modela izravnog, javnog financiranja izbornih kampanja jest i plaćanje dobrovoljnog poreza za koje se građani mogu odlučiti kako bi poduprli određenu političku stranku ili kandidata. Sama opcija nije zaživjela u većini zemalja, ali primjenjuje se, primjerice, u Italiji.

Talijanski primjer:

Svaki porezni obveznik Italije može 22% poreza na dohodak donirati političkom sustavu. Ova sredstva raspoređuju se svim političkim strankama koje imaju barem jedno mjesto u razmjeru s brojem glasova dobivenim na prethodnim izborima. Cjelokupni iznos raspoređenog novca ne smije prijeći 63,2 milijuna \$. Ova olakšica zove se „kontrola poreza“ jer je svakom poreznom obvezniku dana mogućnost odluke o tome na koji će način biti potrošen dio javnog dohotka.

Modeli financiranja kampanja - usporedna tablica

| Stranka | Model A (prema broju osvojenih mandata, 250.000,00 kn po mandatu) | Model B – (naknada 2,00 kn po glasu) | Model B1 – (naknada 2,00 kn po glasu – uz max. broj glasova od 200 000) | Model C | | | | Prihodi stranaka iz proračuna za 2004. |
|------------------|---|---|---|-------------------|-------------------|--------------------|--------------|---|
| | | | | I. razred 10 % | II. razred 30% | III. razred 60% | Ukupno | |
| HDZ | 15.750.000,00 | 1.681.384,00 | 400.000,00 | 108.647,00** | 800.000,00 | 7.324.366,40 | 8.643.013,40 | 18.044.474,00 |
| SDP | 8.500.000,00 | 1.121.204,00 | 400.000,00 | 98.770,00 | 800.000,00 | 5.157.538,40 | 6.056.308,40 | 15.723.511,00 |
| HNS | 2.750.000,00 | 397.562,00 | 397.562,00 | 98.770,00 | 800.000,00 | 1.828.785,20 | 2.727.555,20 | |
| HSS | 2.250.000,00 | 354.718,00 | 354.718,00 | 108.647,00 | 800.000,00 | 1.631.702,80 | 2.540.349,80 | 5.283.953,00 |
| HSP | 1.750.000,00 | 316.146,00 | 316.146,00 | 108.647,00 | 800.000,00 | 1.454.271,60 | 2.362.918,60 | 2.398.012,00 |
| HSLs / DC | 750.000,00* | 200.670,00 | 200.670,00 | 108.647,00 | 1.600.000,00*** | 923.082,00 | 2.640.729,00 | 591.944,00* |
| HSU | 750.000,00 | 190.770,00 | 190.770,00 | 108.647,00 | 0 | 877.542,00 | 986.189,00 | 1.074.276,09 |
| DC | 250.000,00 | | | I. razred 10 % | II. razred 30% | III. razred 60% | ukupno | 538.357,00 |

* Samo HSLs

**HDZ, HSS, HSP, HSLs/DC i HSU su sudjelovali sa svojim listama u 11 izbornih jedinica, dok su SDP i HNS sudjelovali u 10 izbornih jedinica.

*** HSLs i DC su, kao parlamentarne stranke, svaka dobile po 800.000,00 kuna.

NEIZRAVNO JAVNO FINANCIRANJE I REGULIRANJE KORIŠTENJA DRŽAVNIH I LOKALNIH JAVNIH RESURSA ZA POTREBE IZBORNIH KAMPANJA

Međunarodni standardi

U gotovo svim europskim zemljama neizravno javno financiranje izborne kampanje odnosi se, uglavnom, na besplatno korištenje medijskog prostora u javnim medijima. Medijsko praćenje izbornih kampanja regulirano je i preporukama nekolicine međunarodnih institucija.

Sukladno preporuci **Vijeća ministara EU-a**¹¹, koja se odnosi na medijsko praćenje izbornih kampanja, javni i privatni mediji bi trebali tijekom izborne promidžbe jamčiti jednake mogućnosti svim političkim strankama, koalicijama stranaka, listama nezavisnih kandidata i nezavisnim kandidatima. Također, uz poštivanje neovisnog uređivanja u medijima, pravila o izbornoj promidžbi trebala bi osigurati obvezu provođenja poštene, jednake i neovisne izborne promidžbe u svim programskim djelatnostima medija. Ta obaveza se odnosi i na javne i na privatne medije.

Venecijanska komisija Vijeća Europe preporuča da se svim sudionicama u izborima mora osigurati mogućnost predstavljanja u javnim i privatnim medijima.

U «Načelima europskog izbornog nasljeđa»¹² navodi se princip «jednakih šansi», a načelo jednakosti se može promatrati:

- a) striktno – dajući jednaku zastupljenost svim kandidatima na izborima bez obzira na njihovu parlamentarnu snagu ili biračku potporu
- b) razmjerno – količina osiguranog medijskog prostora pojedinim kandidatima ovisi o potpori biračkog tijela koja se utvrđuje na osnovu rezultata prethodnih izbora ili neovisnim ispitivanjima javnog mnijenja.

I **OSCE/ODIHR**¹³, kao i gore spomenute institucije, preporuča osiguranje jednakih mogućnosti iznošenja programa kandidata na izborima u medijima. Jednakost se može temeljiti na osnovu postojećeg odnosa snaga u parlamentu ili neovisno o situaciji u parlamentu.

Postojeće stanje u pravnom okviru Republike Hrvatske

Praksa neizravnog javnog financiranja u gotovo svim europskim zemljama odnosi se uglavnom na **besplatno korištenje medijskog prostora u javnim medijima**, što je slučaj i u Republici Hrvatskoj¹⁴.

¹¹ Preporuka Vijeća ministara Europske unije, br (99) 15
(http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/e-rec99-15.htm)

¹² Načela europskog izbornog nasljeđa, ([http://venice.coe.int/docs/2002/cdl-el\(2002\)002-e.asp](http://venice.coe.int/docs/2002/cdl-el(2002)002-e.asp))

¹³ Mišljenje OESS-a može se pronaći na http://www.osce.org/documents/odihr/2003/10/772_en.pdf

¹⁴ Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor – pročišćeni tekst, NN br. 69/03, Pravila o postupanju elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj tijekom izborne promidžbe, 165/03,

Zakon o izboru predsjednika Republike, NN br. 22/92, 42/92, 71/97

Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN br. 45/03

Komentari i preporuke

Pri pružanju **besplatnog korištenja medijskog prostora u javnim medijima** kao oblika neizravnog financiranja izborne kampanje, nužno je poštivati **načela jednakih uvjeta za sve** sudionike izborne promidžbe te predvidjeti adekvatno sankcioniranje za one koji se tih uvjeta ne pridržavaju. **Pri tom bi svakako trebalo razgraničiti obaveze privatnih i javnih medija.**

Naime, od privatnih medija ne bi trebalo očekivati pružanje besplatnog korištenja medijskog prostora sudionicima u izbornoj promidžbi, ali oni također moraju poštivati **načelo jednakih uvjeta za sve**. To konkretno znači da su dužni pružiti jednake uvjete svim sudionicima izbora u smislu cijena i termina korištenja medijskog prostora, što je u skladu i s međunarodnim preporukama. Ne bi se smjelo dogoditi da se nekim kandidatima i listama medijski prostor ustupi besplatno, a drugima naplati puna cijena ili im se ustupi nepovoljnije vrijeme emitiranja.

Dodatna mogućnost neizravnog javnog financiranja u nekim zemljama je **mogućnost da se besplatno ili po povoljnijim uvjetima koristi prostor** u vlasništvu države ili lokalne samouprave, kao što je to detaljno regulirano u Francuskoj, (npr. prostor za oglašavanje ili za održavanje sastanaka i skupova). I u ovom slučaju potrebno je voditi računa o **jednakim uvjetima i terminima korištenja prostora za sve кандидате i liste**. Ako se zakonodavac odluči za navedenu opciju potrebno ju je detaljno razraditi kako neki kandidati i liste ne bi došli u povoljniji položaj te na taj način zloupotrebljavali državne resurse i resurse lokalnih vlasti.

Kao posebna mogućnost u nekim su zemljama, npr. Italiji, omogućene **povoljnije cijene poštanskih usluga pod jednakim uvjetima** za кандидате i liste tijekom izborne kampanje.

Hrvatska iskustva ukazuju na nužno **reguliranje korištenja državnih i lokalnih javnih resursa za potrebe izbornih kampanja**.

Primjerice, tijekom proteklih izbornih kampanja u Republici Hrvatskoj zabilježeno je korištenje državnih i lokalnih javnih sredstava za potrebe kampanje određene političke stranke, koalicije ili kandidata, a bez prethodno utvrđenih i javno objavljenih pravila korištenja javnih državnih i lokalnih sredstava i resursa te uz selektivno davanje popusta za određene usluge koje je pružilo drugo tijelo javne vlasti.

Neki od primjera takve prakse su korištenje županijskih, gradskih, općinskih i ministarskih ureda za provođenje kampanje kandidata, korištenje službenih automobila i telefona za potrebe kampanje, angažiranje komunalnih poduzeća za obavljanje usluga strankama, uključivanje osoba zaposlenih u državnim tijelima u obavljanje poslova glasnogovornika kampanje i dr.

Navedeni slučajevi ukazuju na potrebu reguliranja korištenja državnih i lokalnih javnih resursa i sredstava za potrebe izbornih kampanja. Mogućnosti reguliranja ove problematike variraju od potpune zabrane korištenja takvih sredstava i resursa pa do jasnih, jednakih i transparentnih uvjeta i pravila korištenja nekih javnih resursa i sredstava te sankcija za nepridržavanje istih.

No, korištenje bilo kakvih direktnih resursa državnih i lokalnih tijela (poput službenih automobila, ureda, telefona i sl.) za potrebe izborne kampanje nije prihvatljivo, za

razliku od korištenja prostora za oglašavanje i dvorana za skupove, što bi se moglo dozvoliti, ali je potrebno jasno regulirati na način da se svim sudionicima izbora osiguraju jednaki uvjeti korištenja.

OGRANIČENJA (LIMITI) NA POTROŠNJU

Međunarodni standardi

U smjernicama o financiranju političkih stranaka¹⁵, usvojenima od strane Venecijanske komisije Vijeća Europe navodi se:

„U cilju osiguranja jednakih mogućnosti različitim političkim snagama, troškovi izborne kampanje trebaju biti ograničeni gornjim dozvoljenim iznosom, sukladno situaciji u pojedinoj državi i broju glasova koji su u opticaju.“

Postojeće stanje u pravnom okviru Republike Hrvatske

U Republici Hrvatskoj ne postoje ograničenja na potrošnju u izbornim kampanjama.

Komentari i preporuke

U velikom broju zemalja poput Kanade, Velike Britanije i Francuske, određen je **gornji iznos potrošnje** novčanih sredstava u izornoj kampanji. Na taj način se sudionici izbornih kampanja stavljaju u ravnopravni položaj bez obzira na njihove financijske mogućnosti, tj. raspolažu li s više ili manje novca za izbornu kampanju. Taj se iznos obično dobiva izračunom na temelju iznosa prosječnog ili minimalnog dohotka, stoga bi se gornji iznos potrošnje i u Republici Hrvatskoj mogao **za parlamentarne izbore** povezati s određenim brojem prosječnih osobnih dohotka. Na osnovu procjena koštanja prošlih izbornih kampanja za parlamentarne izbore dobivenih od političkih stranaka, gornji iznos potrošnje bi mogao iznositi, primjerice **2500 prosječnih osobnih dohodaka** pa bi gornja dozvoljena potrošnja iznosila:

2500 x prosječan osobni dohodak u RH 4500 kuna = **11.250.000,00 kuna**

Kampanja za **predsjedničke izbore** je jeftinija od one za parlamentarne¹⁶ pa bi osnovica mogla biti, primjerice, 1500 prosječnih osobnih dohodaka¹⁷:

1500 x 4500 = **6.750.000,00 kuna**

Potrebno bi bilo također regulirati i poseban gornji iznos potrošnje **za lokalne izbore**. **Glavni kriterij** za ograničenje ukupnih troškova izborne kampanje **lokalnih izbora** mogao bi biti **broj birača** u svakoj izornoj jedinici jer troškovi izborne kampanje na

¹⁵ Smjernice o financiranju političkih stranaka Venecijanske komisije, ([http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)008-E.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)008-E.asp))

¹⁶ Procjene koštanja izbornih kampanja dobivene od političkih stranaka i voditelja kampanja za predsjedničke izbore 2005.

¹⁷ Najveći prijavljeni troškovi izborne kampanje za predsjedničke izbore 2005. godine iznosili su oko 6,5 milijuna kuna. Prosječni osobni dohodak u Hrvatskoj iznosi oko 4.500,00 kuna pa je sukladno tomu određen broj od 1500 osobnih dohodaka kako bi se postigao iznos od 6.750.000,00 kuna. Svi navedeni iznosi služe samo kao podloga za raspravu.

lokalnoj razini variraju ovisno o veličini županije, grada ili općine i njihovoj razvijenosti. Primjerice, troškovi izborne kampanje nisu isti za Split, Požegu ili Glinu. Ovaj model bi se također mogao primijeniti i za parlamentarne i predsjedničke izbore.

Iznos koji bi bio vezan za kriterij broja birača mogao bi se uskladiti sa stvarnim troškovima koje su imale političke stranke, primjerice, na lokalnim izborima 2005. godine, jer je vrlo teško odrediti fiksni gornji iznos dozvoljene potrošnje u kampanji na lokalnoj razini zbog razlike u veličini, standardu i potrebama pojedinih županija, gradova i općina.

Prema procjenama troškova¹⁸ za organiziranje izborne kampanje za lokalne izbore 2005. godine troškovi su iznosili:

- za grad Osijek – 700.000,00 kuna (103 107 birača= 6,8 kuna po biraču),
- za Osječko-baranjsku županiju – 1.000.000,00 kuna (291 000 birača=3,43 kune po biraču),
- za koaliciju dvije stranke – 2.000.000,00 kuna.

Zemlje poput **Francuske, Španjolske, Slovenije, Bosne i Hercegovine** određuju **broj birača u izbornoj jedinici** kao parametar za utvrđivanje troškova izborne kampanje i ograničenja troškova. Lista kandidata ili kandidat koji se natječe na izborima ne smije u svrhu predizborne kampanje potrošiti više od određenog novčanog iznosa po biraču u svakoj izbornoj utrci. Primjerice, u Bosni i Hercegovini taj iznos je 1 KM po biraču unutar izborne jedinice za koju je istaknuta kandidatura.

Drugačiji primjer pruža Slovenija u kojoj se limiti razlikuju ovisno o vrsti izbora i broju birača u izbornoj jedinici u kojoj se lista ili kandidat natječu i iznose: 0,24 eura x broj birača u izbornoj jedinici u izborima za parlament, 0,16 eura x broj birača u izbornoj jedinici za izbor predsjednika, tj. 0,24 eura x broj birača u izbornoj jedinici na lokalnim izborima.

U Poljskoj postoje limiti na potrošnju za marketing u kampanji i na ukupno utrošena sredstva – **potrošnja za marketing u kampanji ne smije iznositi više od 80% svih troškova kampanje**, a ukupan iznos potrošenih sredstava u kampanji ne smije biti veći od broja glasača x 0,23 eura, ovisno o veličini izborne jedinice.

Ograničenje trošenja pomaže da se uspostavi približna jednakost između većih i bogatijih lista političkih stranaka i kandidata te onih manjih, barem u dijelu koji se tiče trošenja na izbornu kampanju. Također, ograničenje troškova ograničava mogućnost pretjeranog utjecaja na pojedine stranke i kandidate te smanjuje mogućnost za korupciju.

Jedan od razloga ograničenja troškova kampanje je da troškovi budu razumni, primjerice za marketing, i da stranke ne budu u mogućnosti da svojim trošenjem utječu na birače nudeći im novac, robu ili usluge, tzv. potkupljivanje birača.

Ovisno o vrsti izbora i prihvaćenom modelu (prosječan osobni dohodak ili broj birača), može se utvrditi maksimum potrošnje za izborne kampanje u Hrvatskoj.

¹⁸ Procjene su izvršene na osnovu konzultiranja političkih stranaka i kandidata s navedenog područja

OGRANIČENJA (LIMITI) NA DONATORE I DONACIJE

Međunarodni standardi

U smjernicama o financiranju političkih stranaka¹⁹, usvojenima od strane Venecijanske komisije Vijeća Europe navodi se:

„Privatne donacije za financiranje kampanja mogu biti dozvoljene, no ne bi trebale prelaziti postavljeni najviši gornji iznos. Donacije od stranih država ili stranih trgovačkih društava moraju biti zabranjene.

Ostala ograničenja mogu biti nametnuta, kao što su zabrana donacija od strane domaćih trgovačkih društava ili vjerskih organizacija.“

OGRANIČENJA (LIMITI) NA DONATORE

Postojeće stanje u pravnom okviru Republike Hrvatske za predsjedničke izbore²⁰

Prema postojećem Zakonu, za pokriće troškova izborne promidžbe ne smiju se primati darovi u novcu, drugim sredstvima te usluge od:

- stranih država, stranih političkih stranaka, stranih fizičkih i pravnih osoba,
- javnih poduzeća, pravnih osoba s javnim ovlastima i poduzeća u većinskom vlasništvu države te drugih pravnih osoba u kojima Republika Hrvatska, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju većinsko vlasništvo nad dionicama, odnosno udjelima, te javnih i drugih ustanova u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- udruga radnika i poslodavaca,
- udruga, zaklada i fondacija koje zastupaju ili predstavljaju državni dužnosnici ili dužnosnici lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima, vjerskih zajednica, humanitarnih te drugih neprofitnih udruga i organizacija,
- proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- trgovačkih društava u vlasništvu ili u suvlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- ustanova kojima je osnivač država ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Financiranje kampanja za ostale vrste izbora u RH nije pravno regulirano.

Komentari i preporuke

¹⁹ Smjernice o financiranju političkih stranaka Venecijanske komisije, ([http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)008-E.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)008-E.asp))

²⁰ Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika Republike Hrvatske, NN br. 105/04

Pored navedenih kategorija iz Zakona o financiranju izborne promidžbe za izbor predsjednika Republike Hrvatske (NN br. 105/04), u donatore koji ne bi smjeli imati pravo donirati sredstva u izbornoj kampanji za sve bi vrste izbora trebalo uključiti i:

- privatna poduzeća i ustanove koja imaju ugovor s državom ili lokalnom upravom i pružaju javne usluge (neke zemlje zabranjuju donacije i poduzeća koja organiziraju igre na sreću),
- političke stranke ili ogranke političkih stranaka, tj. trebalo bi zabraniti prikazivanje stranke kao donatora, a da se ujedno ne objavi krajnje porijeklo sredstava, odnosno tko je donirao samu stranku. Ovo je potrebno uvesti kako se ne bi dogodile situacije da, primjerice, ogranci političkih stranaka doniraju svoje središnjice ili središnjice doniraju svoje kandidate ne navodeći tko je donirao samu stranku. Isto je potrebno regulirati i za predsjedničke izbore, kako bi se spriječilo ponavljanje slučajeva da predsjednički kandidati prijavljuju kao donatore stranke, bez da prijave i točne izvore iz kojih je stranka primila dana sredstva (slučaj predsjedničkih izbora 2005. i izvještaja HDZ-a i HSLŠ-a). U slučaju otvaranja posebnog računa za donacije, stranke ne bi smjele prikazivati svoje ogranke ili središnjice kao donatore, nego isključivo krajnje izvore tih sredstava.
- poduzeća u većinskom stranom vlasništvu koja djeluju na području Republike Hrvatske.

Anonimne donacije i donacije u ime trećih osoba

Anonimne donacije može se ili potpuno zabraniti ili dozvoliti, ali uz određena ograničenja.

Anonimnim donacijama omogućuje se građanima da doniraju određenu stranku, a da pri tom zadrže pravo privatnosti u podupiranju stranke ili kandidata. U zemljama gdje su anonimne donacije **dopuštene**, u većini slučajeva se utvrđuje određeni **gornji dopušteni iznos anonimne donacije** koji je obično vrlo nizak kako bi se spriječile zlouporabe anonimnih donacija.

Moguća zlouporaba mogućnosti davanja anonimnih donacija: organiziranom uplatom maksimalnih dozvoljenih iznosa anonimnih donacija – 1000 osoba uplati po 1000 kuna anonimno. U tom slučaju izvor donacije od milijun kuna ostaje nepoznat, a zakon gubi svoj smisao.

Vodeći se za primjerima iz drugih zemalja, u Hrvatskoj bi za parlamentarne i predsjedničke izbore mogle biti dopuštene anonimne donacije do iznosa od 200 kn²¹ ili u iznosu od 10-20% prosječnog ili minimalnog osobnog dohotka.

Neke zemlje imaju model prema kojem ukupan iznos anonimnih donacija svakoj pojedinoj listi/kandidatu ne smije premašiti određeni postotak ukupnih javnih sredstava dodijeljenih svim strankama u toj godini (primjerice: u Španjolskoj iznosi 5%). Navedeno je primjer mehanizma protiv zloupotrebe anonimnih donacija.

²¹ Navedeni gornji dozvoljeni iznos anonimne donacije samo je podloga za raspravu.

Potpuna zabrana anonimnih donacija u Hrvatskoj, kao zemlji u demokratskoj tranziciji i sa slabim iskustvom u nadziranju tijeka novca u izbornim kampanjama, također je jedno od mogućih rješenja.

Kako bi se dodatno smanjile mogućnosti manipulacije pri prikupljanju sredstava za izbornu kampanju, trebalo bi **potpuno zabraniti donacije u ime „trećih osoba“**, tako da određena fizička ili pravna osoba nema pravo donirati sredstva u ime treće osobe.

OGRANIČENJA (LIMITI) NA DONACIJE

Postojeće stanje u pravnom okviru Republike Hrvatske

U Republici Hrvatskoj ne postoje ograničenja visina donacija u izbornim kampanjama.

Komentari i preporuke

Većina zemalja ograničava visinu donacija različitim iznosima za pojedince i za pravne osobe, dok Njemačka, Švedska i Nizozemska nemaju zakonska ograničenja na visine donacija.

Ipak, u cilju daljnjeg razvoja demokratske kulture u Hrvatskoj poželjno je uvođenje ograničenja na visinu donacija kako bi se bogatim pojedincima ili pravnim osobama onemogućio utjecaj na izborni proces i kasnije donošenje odluka.

Donacije pojedinaca, tj. fizičkih osoba:

Ovisno o socijalno-ekonomskoj situaciji, države uvode različita ograničenja. Primjerice u Bosni i Hercegovini maksimalni iznos je 15000 kuna godišnje, u Češkoj 1500 eura, Francuskoj do 4600 eura godišnje, Makedoniji 2500 eura.

U Poljskoj ograničenje je određeno s 15 minimalnih osobnih dohodaka godišnje, neovisno o vrsti izbora.

Za različite izbore potrebno je uvesti različite iznose jer su troškovi kampanje za predsjedničke i parlamentarne izbore znatno veći od onih za lokalne izbore.

Prijedlozi visina donacija **fizičkih osoba:**

- 2,20 x prosječni osobni dohodak u RH (**cca 9.900 kn za lokalne izbore**)
- 2,22 x prosječni osobni dohodak u RH (**cca 10.000 kn za predsjedničke izbore**)
- 2,50 x prosječni osobni dohodak u RH (**cca 11.250 kn za parlamentarne izbore**)²²

Donacije poduzeća, tj. pravnih osoba:

²² Svi navedeni iznosi određeni su prema iznosima u zemljama koje su slične Hrvatskoj te služe kao podloga za raspravu. Indexi 2,20, 2,22 i 2,50 uzeti su kako bi se dobili odgovarajući ukupni iznosi u odnosu na prosječni osobni dohodak.

Slično kao i za ograničenja visina donacija fizičkih osoba, tako i ograničenja visina donacija pravnih osoba ovise o socijalno-ekonomskoj situaciji države. Primjerice, u Španjolskoj je ograničenje godišnjeg iznosa donacija za pravne osobe 70 000\$. Dosadašnja iskustva u RH (**predsjednički izbori 2005.**) pokazuju da su maksimalni iznosi donacija pravnih osoba najjačim kandidatima iznosili **oko 400 000 kuna**.

Ponavljamo da je za različite izbore potrebno uvesti različite iznose jer su i troškovi kampanja različiti.

Prijedlozi visina donacija **pravnih osoba:**

- 22,22 x prosječni osobni dohodak u Republici Hrvatskoj = **cca 100.000,00** kuna za **lokalne izbore**

- 66,66 x prosječni osobni dohodak = **cca 300.000,00** kuna za **predsjedničke izbore**

- 88,44 x prosječni osobni dohodak = **cca 400.000,00** kuna za **parlamentarne izbore**²³

Fizičke i pravne osobe bi imale pravo donirati navedene iznose **samo jednom godišnje** kako se ne bi dogodilo da se dozvoljena ograničenja za donaciju sredstava zloupotrebljavaju te da ista fizička ili pravna osoba donira nekoliko puta u godini maksimalne dozvoljene iznose. U tom slučaju gubi se smisao utvrđenih ograničenja visina donacija, tj. pojedine fizičke i pravne osobe će i dalje moći donirati neograničena sredstva.

²³ Navedeni iznosi su određeni prema iskustvima drugih zemalja i podloga su za raspravu. Indexi 22,22, 66,66 i 88,44 uzeti su kako bi se dobili odgovarajući ukupni iznosi u odnosu na prosječni osobni dohodak.

POTICANJE DONACIJA

Neke zemlje poput Australije, Kanade, Nizozemske i Švicarske donatorima priznaju porezne olakšice, primjerice porez na dohodak se umanjuje za 0,5% ili 1%.

Porezne olakšice na donacije za izborne kampanje uvode se kako bi se lakše pratio tijek novca u kampanji i potaknulo poduzeća i fizičke osobe na transparentno davanje donacija, a na ovaj se način ujedno razvija i politička kultura građana te jača interakcija birača i političkih stranaka/kandidata, kao i same političke stranke, odnosno kandidati, te je ovakav model izuzetno poželjno uvesti u zemljama kratke demokratske tradicije.

Međunarodni standardi

U smjernicama o financiranju političkih stranaka Venecijanske komisije Vijeća Europe iz ožujka 2001. preporuča se da bi kontrolu financijskih izvještaja trebala obavljati državna tijela zadužena za financije, a posebno Državna revizija ili poseban sud.

Postojeće stanje u pravnom okviru Republike Hrvatske

Prema Zakonu o političkim strankama iste su dužne voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje prema propisima Vlade Republike Hrvatske kojima se uređuje način vođenja računovodstva neprofitnih pravnih osoba. Ova **obveza** odnosi se **samo na redovan rad političkih stranaka, a ne i za izvještavanje o troškovima izbornih kampanja.**

Parlamentarne političke stranke dužne su dostaviti Hrvatskom saboru godišnji obračun za proteklu godinu. Međutim, zakon ne propisuje posebne unificirane obrasce za predavanje izvještaja te ne određuje rok do kojega bi stranke trebale podnijeti financijske izvještaje Saboru.

Prije nego što godišnji obračun bude dostavljen Hrvatskome saboru, trebao bi biti pregledan od strane Državnog ureda za reviziju.

Financijsko izvještavanje u izbornim kampanjama posebno je regulirano zakonom samo za **predsjedničke izbore**, ali njime nisu propisane nikakve sankcije niti detaljni sadržaj izvješća.

Kandidati za predsjednika Republike Hrvatske dužni su dostaviti dva izvještaja:

- prijevremeni, o visini i izvorima sredstava prikupljenima za troškove izborne promidžbe i
- završni izvještaj o visini i izvorima utrošenih sredstava.

Državno izborno povjerenstvo objavljuje u Narodnim novinama i drugim sredstvima javnog priopćavanja **cjelovito izvješće o visini i izvorima sredstava** koje je pojedini kandidat za predsjednika Republike Hrvatske koristio za financiranje izborne promidžbe.

Državno izborno povjerenstvo je, u nedostatku detaljnijih pravila, povodom predsjedničkih izbora 2005. samostalno formiralo obrasce za financijsko izvještavanje, a oni sadrže sljedeće stavke²⁴:

- vlastita sredstva,
- darovi domaćih fizičkih osoba u kunama, stranoj valuti, uslugama i stvarima,
- darovi domaćih pravnih osoba u kunama, stranoj valuti, uslugama i stvarima,
- ukupna vrijednost sredstava.

²⁴ Obrasci se mogu pronaći na web stranicama Državnog izbornog povjerenstva, www.izbori.hr.

Komentari i preporuke o podnošenju financijskih izvještaja te o tome što bi se trebalo izvještavati:

Sukladno preporukama Venecijanske komisije²⁵ i postojećem stanju u Republici Hrvatskoj, **Državni ured za reviziju i/ili porezne inspekcije** trebali bi kontrolirati financijske izvještaje o izbornim kampanjama koja se dostavljaju Državnom izbornom povjerenstvu, koji bi mogao naknadno zatražiti detaljniju istragu od strane Državnog ureda za reviziju ukoliko se pojave sumnje da kandidati i liste nisu prikazale istinite izvještaje.

Primjerice, što ukoliko stranka preda izvještaj, ali se pojave sumnje oko istinitosti i vjerodostojnosti izvještaja? U tom slučaju, DIP bi trebao zatražiti detaljniju istragu od strane Državnog ureda za reviziju, koji bi trebao zatražiti podatke od, primjerice, medijskih agencija i na osnovu njihovih poslovnih knjiga utvrditi koje su usluge izvršene, naplaćene i u kojem iznosu.

DIP bi trebao, također, po službenoj dužnosti, podnositi prijave, tj. prijaviti teže slučajeve državnom odvjetništvu.

Financijski izvještaji za sve izbore trebali bi se podnositi dva puta tijekom izborne kampanje: **prije izbora** jedan izvještaj o visini i izvorima prikupljenih sredstava, kako bi se znalo tko i u kolikoj mjeri financira pojedinu stranku ili kandidata te **nakon izbora** konačni izvještaj o visini i izvorima sredstava koja su potrošena te na što su potrošena. Izvještaji moraju biti **u cijelosti javno objavljeni**.

Navedeni obrazac za izvještavanje o visini i izvorima primljenih sredstava propisan od strane Državnog izbornog povjerenstva za izbore 2005. godine predstavlja dobar temelj u određivanju što je sve potrebno izvijestiti. No, izvještaj bi trebao sadržavati i sljedeće podatke, a u cilju što veće transparentnosti financiranja izborne kampanje:

- prihode od vlasništva ili novostečeno vlasništvo,
- obavezno imenovanje osoba koje su donirale s njihovim adresama,
- zajmove,
- donacije (anonimne i neanonimne),
- popuste,
- prihode od članarina.

Na kraju bi bilo potrebno detaljno navesti na što su **potrošena primljena sredstva uz prilaganje preslika računa**. Primjerice, moguća je specifikacija troškova po sljedećim stavkama:

- tisak materijala i izrada audio i video spotova
- konzultiranje, istraživanja,
- putni troškovi,
- troškovi predizbornih skupova,
- mediji,
- administrativni troškovi i troškovi osoblja,

²⁵ Načela europskog izbornog nasljeđa, ([http://venice.coe.int/docs/2002/cdl-el\(2002\)002-e.asp](http://venice.coe.int/docs/2002/cdl-el(2002)002-e.asp))

- iznajmljivanje prostora,
- iznos i vrsta nepodmirenih dugova i obveza koje kandidat/stranka potražuje ili je dužna platiti (npr. krediti).

Jedino uredni i na vrijeme predani financijski izvještaji mogu biti osnova za naknadu troškova izborne kampanje iz javnih sredstava.

Na lokalnim (izravan izbor župana, gradonačelnika i načelnika) i predsjedničkim izborima izvještaje bi trebali podnositi kandidati, a na parlamentarnim i lokalnim izborima za predstavnička tijela izvještaje bi trebale podnositi političke stranke, odnosno nositelji nezavisnih lista.

Postoji mogućnost i da se DIP-u daju ovlasti da uspostavi službu za reviziju financijskog poslovanja s ovlaštenim revizorima koja bi imala pravo i obvezu pregledavati i kontrolirati financijske izvještaje koje podnose političke stranke i kandidati, ali također bi imala pravo ući u prostorije stranke i izvršiti detaljniji financijski pregled. Sličnu funkciju obavlja služba u okviru kanadskog izbornog povjerenstva.

Umjesto posebne službe za reviziju, DIP bi mogao dobiti ovlast da angažira ovlaštene nezavisne revizore koji bi pregledavali financijska izvješća i utvrđivali nepravilnosti.

Nakon Državnog ureda za reviziju ili porezne inspekcije, financijski izvještaji s izbornih kampanja bi se, prije dodjele javnih sredstava, prosljedili i Saboru i nadležnim odborima.

Dodatno, svaka politička stranka ili kandidat na izborima trebala bi imati obavezu imenovati ovlaštenu osobu koja je odgovorna za podnošenje izvještaja i vođenje knjiga te koja je ovlaštena kontaktirati s DIP-om. Taj, tzv. organizator izborne kampanje u slučaju nezavisnih lista mogao bi biti nositelj liste.

Odgovornost tzv. organizatora izborne kampanje ne bi umanjivao odgovornost pravne osobe, primjerice stranke, niti odgovorne osobe u stranci, primjerice predsjednika stranke, za nepravilnosti.

Međunarodni standardi

U smjernicama Venecijanske komisije²⁶ navodi se da bi sankcije za kršenje utvrđenih načela o financiranju izbornih kampanja za stranke i kandidate trebale biti u skladu s težinom kršenja zakona, a mogu se sastojati od:

- gubljenja dijela i cijelog iznosa javnih sredstava za tekuću godinu,
- plaćanja novčanih kazni ili
- pokretanja zahtjeva za poništenje izbora.

Postojeće stanje u pravnom okviru Republike Hrvatske

Prema Zakonu o političkim strankama, političke stranke dužne su javno prikazati podrijetlo i namjenu sredstava koja su im pristigla tijekom jedne kalendarske godine. Ako je politička stranka sredstva stekla ili koristila protupravno, ili ih nije iskazala u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima, gubi pravo na naknadu sredstava iz državnog proračuna koja joj pripadaju prema odredbama Zakona za narednu kalendarsku godinu. Protupravno stečena sredstva pripadaju državnom proračunu i bit će, na temelju zakona o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za tekuću godinu, raspoređena u humanitarne svrhe.

Navedene obaveze se odnose samo na redoviti rad političkih stranaka, ali ne i za izborne kampanje.

Obaveza objave financijskih izvještaja postoji samo za predsjedničke izbore, ali niti za te izbore nisu predviđene sankcije za slučajeve neobjavlivanja izvještaja i kršenja zakona.

Komentari i preporuke

S obzirom na odgovornost koju imaju prema javnosti te značaj izbora i moć koja se izborom stječe, političke stranke i kandidati koji javno i u skladu s propisima ne objave svoje financijske izvještaje s izbornih kampanja trebale bi **u cijelosti izgubiti pravo dobivanja novčanog iznosa za nadoknadu troškova kampanje** iz javnih sredstava.

Sukladno navedenim smjernicama Venecijanske komisije moguće je uvesti i **novčane kazne** čiji iznos bi se vezao uz visinu prosječnih osobnih dohodaka u Republici Hrvatskoj.

Različite visine kazni mogu se propisati za kandidate i političke stranke, ovisno o vrsti izbora i kršenja propisa.

²⁶ Smjernice o financiranju političkih stranaka Venecijanske komisije, ([http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)008-E.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)008-E.asp))

Prijedlozi vrsta sankcija:

Novčana kazna za ovlaštenu osobu, tj. organizatora izborne kampanje, pravnu osobu i odgovornu osobu u pravnoj osobi može se odrediti sukladno kaznama koje su predviđene za slične prekršaje u drugim pravnim osobama (npr. tvrtkama ili obrtima) te bi se na ovaj način kažnjavalo u sljedećim slučajevima:

- zakašnjeli izvještaji, nepotpuni izvještaji, neuredno vođenje knjiga,
- ako ovlaštenom revizoru nije stavljena na raspolaganje potrebna dokumentacija, isprave, izvještaji i druge informacije radi obavljanja revizije,
- ako ovlaštenom revizoru nisu pružene ili su pružene pogrešne informacije potrebne za obavljanje revizije.

Gubitak sredstava iz proračuna ili javnih sredstava za izbornu kampanju je mogući oblik sankcije u sljedećim slučajevima:

- nepodnošenje izvještaja o prikupljenim i utrošenim sredstvima u izbornoj kampanji,
- nedostavljanje financijskih izvještaja u roku propisanom zakonom,
- dostavljanje nepotpunog ili neurednog izvještaja.

Vraćanje dvostrukog iznosa od ukupnih, dobivenih sredstava iz proračuna za izbornu kampanju moguće je propisati kao sankciju u ovim slučajevima:

- primanje donacija iz zabranjenih izvora,
- prekoračivanje ukupnih troškova kampanje i primanje nedozvoljenih iznosa od strane fizičkih i pravnih osoba.

Kaznene odredbe (u ovom slučaju potrebno je mijenjati odredbe kaznenog zakona) za političku stranku i odgovornu osobu u političkoj stranci bi se mogle odrediti sukladno kaznama koje već postoje za druge pravne osobe za slične prekršaje.

Potrebno je kombinirati najučinkovitije sankcije za ista djela – primjerice, u slučaju primanja nezakonitih donacija, primijeniti sankciju vraćanja dvostrukog iznosa dobivenog iz proračuna i novčanu kaznu za odgovornu osobu.

Gore navedeni oblici sankcija mogu poslužiti kao putokaz za određivanje konkretnih modela sankcija koje bi bile primjerene u Hrvatskoj i dovoljno učinkovito djelovale na demokratsko i transparentno ponašanje političkih stranaka i kandidata u izbornoj utrci.

ZAKLJUČAK

Već godinama, nakon svakih izbora, GONG u svojim izvještajima o izbornom procesu ističe preporuke koje se odnose na izmjenu, odnosno zakonsko reguliranje pojedinih područja izbornog procesa, među koje spada i reguliranje financiranja izbornih kampanja.

Unatoč pozitivnim ocjenama organizacije i provedbe izbornoga dana, cijeli izborni proces nije transparentan. Kvalitetnim reguliranjem financiranja izbornih kampanja izborni proces učinit će se mnogo transparentnijim, što Hrvatska, napretkom na mnogim područjima u posljednjih nekoliko godina, svakako i zaslužuje.

Neovisno o kvaliteti i demokratskom okruženju provedbe izbora, u slučaju nereguliranja financiranja izbornih kampanja svakim narednim izborima neće se moći davati pozitivne ocjene.

Ovo istraživanje omogućila je velikodušna potpora američkih građana preko Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID), pod uvjetima iz Sporazuma o suradnji USAID CA#160-A-00-01-00109-00, kroz projekt CroNGO, koji provodi Academy for Educational Development (AED). Sadržaj ne odražava nužno stajališta Američke agencije za međunarodni razvoj ili Vlade SAD-a, nego je za njega odgovoran GONG.

