

УДК 329:316.344.4  
DOI: 10.5937/pr78-45817  
Прегледни рад

*Хајет Абдалах*

*Факултет политичких наука, Београд*

## **ПОЛИТИЧКА ПАРТИЈА КАО БИТАН АКТЕР ЈАВНОГ СЕКТОРА – ФИНАНСИЈСКО ПОСЛОВАЊЕ ПАРТИЈА**

### **Сажетак**

Пословање политичких партија у свим државама света у савременом добу требало би да буде правно регулисано. Међутим, финансијска страна пословања свих партија јесте нешто што је увек привлачило пажњу. Сходно томе, непрестано се проверавају токови новца, као И дефицит до којих долази. Међутим, мора се потврдити да постоји и број партија које јасно исказују на који начин и где одлази потрошен новац. Кроз порезе и чланарине новац долази директно у руке политичких партија. Све то, са правне стране гледано, представља једну од основа регулисања њиховог пословања.

**Кључне речи:** партија, политика, економија, новац, пословање

### **УВОД**

Политичке партије, самосталне или уједињене, одувек су биле важан фактор у функционисању јавног сектора. Да би остваривале своју улогу у политичком животу, партије морају да располажу значајним новчаним ресурсима. Можемо истаћи да је партијама неопходно да непрестано има одређени прилиц новца, односно, да се зависно од потреба и организовања саме странке и њених сектора, врши прилив и расподела новца.

Неопходно је да нагласимо да употреба новца током политичких кампањи није увек у складу са прописима и да је то нешто што неретко привлачи пажњу медија и јавности. Неједнаке новчане могућности партија јесу чињенице око којих настају неспоразуми и расправе. Оно што треба да споменемо је да трагање за новцем може подстаћи политичаре да слушају оне који помажу њихове кампање уместо оних који гласају за њих. Новац и право гласа важни су извори друштвене моћи, зато се може закључити да богати користе новац да би заштитили сопствене интересе кроз политику. Други имају гласове, они новац.

У раду ће на почетку бити представљени дефиниција и настанак политичких партија, затим токови новца у партијама, па повећање трошкова партија, као и врсте партијских прихода који су од велике важности за сваку политичку партију.

## НАСТАНАК И ДЕФИНИЦИЈА ПАРТИЈА

Настанак партија није уследио као реализација неке претходне замисли, до њега је дошло спонтано и постепено, па се тешко може прецизно одредити тренутак када су се лабави облици политичког окупљања претворили у политичку партију. Ти облици окупљања носили су до средине осамнаестог века различите називе: фракције (*fraction*), везе (*connection*), клике, котерије, клубови итд. Сам термин политичке партије сеже још из осамнаестог века и касније се користио све више и више (Sartori 1998, 136).

Истакли бисмо чињеницу да је велики број држава Западне Европе у својим окриљима вршио формирање партија упоредо са претварањем скупштине сталежа у парламент који је временом добијао све већу слободу и значај. Експанзија бирачког права и јачање парламента, уз које се одвија образовање и консолидовање политичких партија, резултат су промена у производним процесима самог друштва, партије су уз низ посредовања потекле од индустријске револуције. Морамо нагласити да се појава партија објашњава пре свега кризама у читавом политичком систему и да је подстакнута процесом модернизације. Истиче се да постоје три врсте криза: легитимизације, интеграције и партиципације (LaPalombara and Weiner 1966, 47).

Мада је јасно да је настанак партија социјално и историјски директно условљен, ни у ком случају се не сме искључити чињеница

да је формирање политичких партија резултат деловања три врсте узрока: потребе да се колективним учешћем унапреде одређени интереси, затим, да се актуелизују одређене дилеме око најважнијих питања која се тичу одређених држава, као и да је настојање да се посредством партија задовоље личне амбиције самих творца партија (Aldrich 1995, 52).

Поред питања која се тичу услова и настанка партија, наука има потребу и да прикаже на који начин су одређене партије формиране. Што се тиче образовања политичких партија можемо истаћи да постоје два начина. Као први се истиче повезивање парламентарних група које стварају сами појединци, односно посланици одређених изборних комитета који су формирано од стране грађана са циљем одабира кандидата за посланике. Сама сврха повезивања јесте двострука, а подразумева обезбеђивање поновног избора посланика, као и омогућавање да бирачи утичу на активност изабраних посланика, и за то се може рећи да постоји нека општа шема.

## ТОКОВИ НОВЦА

Посткомунистичке и државе стабилне демократије, иако постоје велике разлике у областима политичког живота, готово увек имају макар једну заједничку особину. У обе групе држава је јавност веома мало упозната са начинима стицања и трошења новца политичких партија. Осетљивост тематике добија на важности само онда када дође до проблема који буде интересовање медија и јавности.

Питање да ли партијски руководиоци треба или не треба да буду плаћени за свој рад у партији било је актуелно почетком двадесетог века, али је у савременом раздобљу све мање спомињана. Више нико не доводи у питање неопходност да они примају новчану накнаду за стални ангажман у партији. Тек у другој половини двадесетог века, упоредо са почетком финансирања партија из државног буџета, публикују се целовите расправе о финансирању партија. Ту није реч о пукој коинциденцији, већ о два суштински повезана процеса јер су државни органи обезбеђивањем сталних давања партијама задобили право да контролишу трошење средстава пореских обвезника. На тај начин је и за истраживаче скинут део тајне са финансијског пословања партија. Ипак, то је тек почетак јер су подаци о стицању и коришћењу новца од стране партија често непотпуни и делимично транспарентни.

Партијски кандидати на изборима прикупљају новчана средства из непознатих извора. У Италији је, на пример, 1992. године утврђено да су, у оквиру акције *Mani pulite* (чисте руке), партије добиле девет десетина новца илегално. У Јапану је, средином прошлог века, сума утрошених средстава петоструко премашивала максимум предвиђен законом, док је у Русији, на изборима почетком деведесетих година, сума утрошеног новца далеко превазилазила дозвољене лимите, а порекло *вишка* остало је непознато. На председничким изборима у Венецуели 1993. године познат је извор само за 25% новца утрошеног од стране четири кандидата у кампањи. Најзад, у већини од 53 афричких држава прикупљање новчаних средстава за изборе није подложно никаквим ограничењима. Слична оцена важи и за већину азијских држава у којима није законима регулисано финансијско пословање партија (Гоати 2007, 183).

Оцена о непотпуним сазнањима јавности и науке о финансијском пословању односи се и на партијско чланство. О финансијама се изузетно ретко говори у оквирима партијских органа, а готово никад међу партијским члановима и симпатизерима. Трагови незаконитог финансирања партија могу се идентификовати у већини држава и његови облици су: незаконити поклони; коришћење новца стеченог корупцијом која се користи у кампањи или за циљеве партија; коришћење различитих државних ресурса искључиво у партијске сврхе; прихватање било каквог материјалног средства ради обезбеђивања користи; коришћење средстава из илегалних извора; употреба новца за илегалне радње међу којима је најчешћа куповина гласова (Pinto-Duschinsky 2002, 71–72). Неретко постоје индиције да партије користе средства из поменутих извора, али је те сумње тешко а понекад и немогуће доказати. Осим тога, партије често јавно саопштавају неистините податке о конкурентским партијама, што има за циљ поткопавање њиховог политичког кредибилитета.

## РАСТ И ТРОШКОВИ ПАРТИЈЕ

Ако посматрамо прошли век, можемо истаћи да је дошло до великог повећања трошкова у многим политичким партијама, а поготово за време изборне кампање, а све у циљу да се дође до што већег броја гласова и изборне победе. У прошлом веку долази до појаве електронских медија, те њиховог значаја за партијски и политички живот. Ширење масовних медија је за једну партију

значило могућност да допре до ширих друштвених слојева, али је присуство у медијима требало платити медијским кућам, где неке партије дају огромне своте новца. Људи се питају одакле је тај новац, да ли је зарађен или иде из џепова грађана.

Још један од чинилаца раста трошкова партије је и експанзија партијског функционисања због усложњавања друштва, као и специјализације и професионализације у различитим животним областима. Партије често прикривају своје реалне трошкове па остају само претпоставке о количинама утрошеног новца којим се плаћају медијске и лобистичке куће које треба да стварају позитиван имиџ партије. Када се прича јавно о великим трошковима и куповини гласова, они који то практикују ту тему заташкавају и грађанима пласирају оно што они желе. Партије су, упркос бројним каналима којима долазе до новца, често у оскудици. Поред наведених трошкова треба организовати и финансирати јавне скупове, промотивни материјал, агитацију „од врата до врата” и сл.

Занимљиво је да се интересовање и систематичније изучавања партијских финансија јавља тек након Другог светског рата (тачније од педесетих година), иако су модерне политичке партије настале још у 19. веку. Разлог за ово је то што се тек након Другог светског рата појавило државно финансирање партија, односно финансирање партија из јавног буџета. До тада су партије финансијска средства набављале само из приватних извора (чланарине, донације и сл.). Сходно томе, партијски приходи су били посматрани као интерна и приватна ствар, као и расходи. Из тог разлога питање финансијског пословања дуго није изазивало велику пажњу истраживача. Осим тога, није било лако (као ни данас) доћи до релевантних информација у вези са овом темом, што је отежавало анализу (Станчетић 2020, 84).

## **ВРСТЕ ПАРТИЈСКИХ ПРИХОДА**

Оно што највише интересује јавност је то колики су то политички приходи, како их политичари остварују и да ли је народ оштећен. Да би видели колико је нека партија финансијски јака морамо да знамо извор њених прихода, као и важне аспекте који утичу на финансирање. Финансијска средства, односно приходи партија у савременим демократским партијским системима долазе из два извора и то: државно финансирање (средства из јавног буџета) и приватни извори.

Када говоримо о структури финансија једне политичке партије треба испитати да ли у њој има новца из буџета државе или из приватних извора. На тај начин ће се видети каква је партија, шта жели, који су јој примарни циљеви, да ли ће се и на недозвољене начине докопати власти или ће помоћи свом народу тј. будућим гласачима. Такође је важно анализирати најутицајније партијске актере и испитати да ли они руководе новцем и генеришу ток прихода и расхода партије. Још једно важно питање је да ли партије добијају новац од државе или имају само индиректни вид финансирања.

Новац који партије добијају од државе има два тока. Један је редовни рад партије и примање новца који је стандардно утврђен за слање на рачун политичке партије. Други ток је изузетак када је изборна година како би партије имале од чега да плате трошкове кампање. Код већине држава је законски утврђено колико могу да добију новца.

У Србији се издваја око 0,105% од укупних пореских прихода за финансирање сталног рада политичких странака и субјеката. Материјална средства која се обезбеђују за финансирање сталног рада странака и субјеката чији су кандидати међу члановима народне скупштине, одређује се на нивоу од 0.105% пореских прихода у оквирима буџета Републике Србије, као и пореских прихода буџета аутономне покрајине, и саме локалне самоуправе (Закон о финансирању политичких активности 2011, чл. 16)

Што се тиче приватних извора финансирања политичких партија разликујемо следеће изворе: чланарине, партијски порез, поклони тј. донације и привредну делатност (Станчетић 2020, 88–91). Значај појединачних приватних извора зависи од много фактора као што су време када је партија настала и типа партије (кадровска, масовна, свеобухватна, клијентска).

## Чланарине

Чланарина представља новац који партији дају њени чланови без обзира на степен њиховог активизма. Углавном се ради о симболичној суми коју члан плаћа и она је, поред поседовања партијске књижице, индикатор формалног чланства. Чланарина је у протеклим деценијама у државама стабилних демократија заузимала значајно место у укупним приходима, иако постоји доста осцилација по питању значаја чланарине. Она је увек била

значајнија за радничке и левичарске партије које су, по својој природи, масовније од либералних и конзервативних које су биле више везане за крупнији капитал, трговце и богате појединце.

### **Партијски порез**

Партијски порез се односи на давање руководиоца који заузимају важне партијске и државне положаје. У великом броју партија важи правило да њен члан, ако захваљујући њој дође до значајне јавне функције и добре зараде, треба на неки начин да јој се одужи – прилагањем одређене своте новца. То одуживање је најчешће у форми тзв. партијског пореза кроз који функционер део своје зараде поклања партији. Овај порез је важан извор новца за многе партије и по учинку у укупном буџету партије је важнији од чланарине коју плаћају чланови партије.

### **Поклони – донације**

Донације представљају давање које је веома изнад износа чланарине. Контровезност простиче из разлога што донације, са једне стране, представљају најинтензивнији облик политичке партиципације, а са друге постоји сумња у алтруистичке и филантропске мотиве донатора. Заправо, овде постоји проблем односа новца и демократије, о којој је већ било речи и о основаној бојазни да ће богатији слојеви у друштву интервенцијом још више учврстити и побољшати свој положај, често на штету већине грађана и општег интереса (нпр. обезбеђивање монополске позиције, тражење ренти за учињену услугу – донацију у предизборној кампањи и сл.).

### **Привредна делатност**

Као последњи приватни извор финансирања политичких партија можемо навести привредну делатност. Партије нису предузећа, с тога мора постојати неко ограничење њених прихода. У неким државама су ове активности (привредне, односно комерцијалне) сведене само на спорадичне активности (издаваштво и културна делатност). У Србији је раније постојало правило по коме партија може до 20% укупних прихода да оствари на овај начин, док Закон који регулише ову област, усвојен 2011, прецизира да политички субјекат не може

стицати приход од промотивне, односно комерцијалне делатности (Закон о финансирању политичких активности 2011, чл. 14).

Анализирајући различите државе, изузетно је велики спектар активности које партија може да обавља како би стекла приход – издавање новина, партијског материјала у рекламне сврхе, приходи од партијских ресторана и клубова. У неким државама партије поседују и предузећа из којих убирају новац.

## ЗАКЉУЧАК

Члановима партија је од круцијалног значаја да њихова партија буде на власти одакле проистичу сви бенефити – раст прихода, моћи и утицаја. Након избора партије које су изабране и њихове вође добијају моћ. Јавни сектор налази се под њиховим утицајем, ток новца је под њиховом контролом, због чега и постоји велика напетост пре избора, током кампање, па и на сам дан гласања.

Политичке партије које су већ биле на власти поседују више новца за интезивнију кампању и самим тим се постављају у позицију као да су већ победиле на изборима. Народу се пласирају рекламе у склопу кампање и тај принцип се спроводи широм света. Партије не бирају средства како би придобиле бираче и освојиле што већи број гласова. У раду смо видели на које начине партије стичу новчана средства. То могу бити државни и приватни извори. Што се тиче државних извора ради се о новцу који иначе припада партијама за предвиђени период. Приватни извори се разликују и неке партије добијају мање, а неке више новца. Неки од приватних извора су чланарине које плаћају сви који су у странци, затим партијски порези које плаћају одређени функционери, разне донације и поклони и новац стечен из привредне делатности.

## РЕФЕРЕНЦЕ

Гоати, Владимир. 2007. *Политичке партије и партијски системи*. Подгорица: ЦЕМИ.

Закон о финансирању политичких активности [ЗФПА], „Службени гласник Републике Србије”, бр. 43/2011, 123/2014, 14/2022.

Станчетић, Веран. 2020. *Одлучивање у јавном сектору*. Београд: Факултет политичких наука.



- Aldrich, John. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Duverger, Maurice. 1973. *Les parties politiques*, neuvieme edition. Paris: Armand Coline.
- LaPalombara, Joseph, and Myron Weiner. 1966. "Conclusion.", In *Political Parties and Political Development*, 399–439. Princeton: Princeton University Press.
- Pinto-Duschinsky, Michael. 2002. "Financing Politics: A Global View." *Journal of Democracy* 13 (4): 69–86.
- Sartori, Giovanni. 1998. "Elections et parties." In *Démocratie*, eds. Robert Darton et Olivier Duhamel. Paris: Editions Rocher.

**Hayet Abdallah**

*Faculty of Political Sciences, Belgrade*

## **POLITICAL PARTY AS AN ESSENTIAL ACTOR OF THE PUBLIC SECTOR – FINANCIAL BUSINESS OF PARTIES**

### **Resume**

The business of political parties in all countries of the world in the modern era should be legally regulated. However, the financial side of the business of all parties is something that has always attracted attention. Accordingly, cash flows are constantly being checked, as well as the resulting deficit. However, it must be confirmed that there are also a number of parties that clearly state how and where all the money spent goes. Taxes and membership fees are some of the items that represent money that comes into the hands of political parties. All this, from the legal point of view, represents one of the bases for regulating their business from the economic point of view.

**Keywords:** party, politics, economy, money, business

---

\* Овај рад је примљен 2. августа 2023. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 8. новембра 2023. године.