



УНИВЕРЗИТЕТ "ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ" ШТИП

ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ - ШТИП

ПРАВОСУДНА НАСОКА

Ирена Поповска

**ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ФИНАНСИРАЊЕТО
НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ И ИЗБОРНИТЕ
КАМПАЊИ**

Магистерски труд

Штип, декември 2015 година

Комисија за оценка и одбрана

Претседател: д-р Страшко Стојановски
доцент, Правен факултет- Штип
Универзитет "Гоце Делчев" – Штип

Член(Ментор): д-р Јован Ананиев
редовен професор, Правен факултет- Штип
Универзитет "Гоце Делчев" – Штип

Член: д-р Олга Кошевалиска
доцент, Правен факултет - Штип
Универзитет "Гоце Делчев" – Штип

На моето семејство

Краток извадок

Врската помеѓу парите и политиката е неизбежна, повторлива и нераскинлива. Оваа зависност создава сериозен ризик за појава на негативни појави како што се корупцијата, судирот на интереси и други посебно кога партијата ја има власта. Во насока на детектирање и надминување на сите предизвици како ефикасно средство се посочува транспарентноста.

Транспарентноста е камен-темелник на финансирањето на политичките партии и изборната кампања. Во насока на зголемување на транспарентноста во финансирањето, политичките партии имаат обврска да изготвуваат точни и целосни финансиски извештаи за редовното работење и изборната кампања, да ги направат достапни до јавноста и навремено да ги доставуваат до надлежните институции. Покрај политичките партии, значаен сегмент во јакнењето на транспарентноста во финансирањето на политичките партии е и ефикасниот институционален систем кој врши надзор и контрола на финансирањето на политичките партии и изборната кампања.

Јавното објавување на податоците за своите финансии од страна на партиите, одговорната внатрешна партиска контрола, ефективно спроведување контрола од надлежните институции и надзорот од надворешните чинители (граѓанско општество, медиуми, гласачи) се од фундаментално значење на секој транспарентен и отчетен систем на политичко финансирање.

Во овој труд е направена анализа на македонскиот систем на финансирање на политичките партии и изборната кампања, со цел да се утврди степенот на внатрепартиската одговорност на политичките партии и ефикасноста на воспоставениот институционален систем на независна контрола кои влијаат на зголемувањето на транспарентноста на финансирањето на политичките партии и изборната кампања.

Во овој труд се презентирани и специфичностите на системите на политичкото финансирање во Соединетите Американски Држави и Германија.

Клучни зборови: политички партии, изборна кампања, транспарентност, финансирање, контрола

Abstract

The connection between money and politics is inevitable, repetitive and unbreakable. Hence, this dependence creates serious risk for occurrence of negative phenomena such as corruption, conflict of interests and other, especially when the (political) party has authority. For the purpose of detecting and overcoming all challenges, transparency is emphasized as efficient means.

Transparency is the cornerstone in financing of political parties and election campaigns. Aimed at increasing transparency in financing, political parties have an obligation to draft correct and complete financial reports for their regular operations and for the election campaigns, make them available to the public and submit them in timely manner to the competent institutions. Aside from the political parties, significant segment in strengthening the transparency in financing of political parties is an efficient institutional system which supervises and controls the financing of political parties and election campaigns.

Disclosure of financial data by parties, responsible internal controls within the parties, effective implementation of control by competent institutions and supervision by external stakeholders (civil society, media, voters) is of fundamental importance to having a transparent and accountable system of political financing.

This paper entails an analysis of the Macedonian system of financing political parties and election campaigns, for the purpose of determining the extent of intraparty financial responsibility and the effectiveness of the established institutional system of independent controls which have an affect on increasing transparency of the financing of political parties and election campaigns.

This paper also presents the specifics of the political financing systems in the United States of America and Germany.

Key words: political parties, election campaign, transparency, financing, control

СОДРЖИНА

ВОВЕД	----	7
ТЕОРЕТСКА РАМКА	----	8
Поим на политичка партија	----	8
Изборна кампања – дефиниција и етапи	-----	10
Поим на транспарентност	-----	11
Парите во политиката или политичките финансии	-----	12
Дефиниција за политичкото финансирање	-----	13
I. СИСТЕМ НА ПОЛИТИЧКО ФИНАНСИРАЊЕ	-----	14
1. Историски развој на системите на политичко финансирање	-----	14
2. Извори на финансирање на политичките партии и изборните кампањи	-----	15
2.1 Јавни извори на финансирање	-----	16
2.2 Приватни извори на финансирање	-----	20
2.3. Индиректно финансирање	-----	23
Заклучок	-----	25
II. ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ФИНАНСИРАЊЕТО НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ И ИЗБОРНИТЕ КАМПАЊИ	-----	27
1. Регулирање на политичкото финансирање	-----	29
1.1 Кратка историја на правилата на политичкото финансирање	-----	30

1.2. Мотиви за регулирање на политичкото финансирање	----- 31
1.3. Начини на регулирање на политичкото финансирање	----- 32
2. Фактори кои влијаат на зголемувањето на транспарентноста	----- 36
2.1 Јавното објавување на политичкото финансирање	----- 38
2.2 Внатрешна (интерна) партиска контрола	----- 41
2.3 Надзор и контрола на политичкото финансирање	----- 42
2.3.1 Основни цели на системот на контрола и надзор на политичкото финансирање	----- 45
3. Улогата на медиумите и граѓанското општество	----- 49
Заклучок	----- 51
III. МЕТОДОЛОШКА РАМКА	----- 53
1. Предмет на истражувањето	----- 54
2. Цел на истражувањето	----- 54
3. Методи и техники на истражувањето	----- 54
4. Хипотетска рамка	----- 56
ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ФИНАНСИРАЊЕТО НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ И ИЗБОРНАТА КАМПАЊА - МАКЕДОНСКИ СЛУЧАЈ	
Вовед	----- 56
Законска регулатива на финансирањето на политичките партии и изборната кампања	----- 58

1. ФИНАНСИРАЊЕ НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ	---- 59
A. АНАЛИЗА НА ЗАКОНСКАТА РЕГУЛАТИВА	----- 59
1. Извори на финансирање на политичките партии	----- 60
1.1 Јавни извори на финансирање	----- 60
1.2 Приватни извори на финансирање	----- 61
2. Внатрешна (интерна) партиска контрола	----- 64
3. Обврски за извештајност на политичките партии	----- 65
4. Систем за контрола на финансирањето на политичките партии	----- 66
4.1 Државен завод за ревизија	----- 67
5. Санкции	----- 67
B. РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО	
1. Извештајност на политичките партии	----- 69
2. Систем на контрола на финансирањето на политичките партии	----- 73
2.1 Надзор над финансиското известување на партиите	----- 73
2.1.1 Државен завод за ревизија	----- 73
2.1.2 Управа за јавни приходи	----- 76
2.2 Ревизија на годишните финансиски извештаи	----- 77
2. ФИНАНСИРАЊЕ НА ИЗБОРНАТА КАМПАЊА	----- 80
A. АНАЛИЗА НА ЗАКОНСКАТА РЕГУЛАТИВА	----- 81
1. Изборна кампања	----- 81
2. Извори на финансирање на политичките партии	----- 83

2.1	Приватни извори на финансирање	-----	83
2.2	Надоместок на трошоците за изборите	-----	84
3.	Извештајност на политичките партии	-----	84
4.	Систем за контрола на финансирањето на изборната кампања	-----	87
4.1	Државен завод за ревизија	-----	87
4.2	Државна комисија за спречување на корупцијата	-----	88
4.3	Државна изборна комисија	-----	90
4.4	Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги	-----	90
5.	Санкции	-----	90
<i>Б. РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО</i>			---- 92
1.	Извештајност на политичките партии во изборната кампања	----	92
2.	Систем на контрола на финансирање на изборната кампања	----	93
2.1	Државен завод за ревизија	----	94
2.1.1	Надзор над финансиското известување на партиите	-----	94
2.1.2	Ревизија на годишните финансиски извештаи	----	95
2.2	Државна комисија за спречување на корупцијата	----	98
<i>В. АНАЛИЗА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИЗВЕШТАИ ОД ИЗБОРНАТА КАМПАЊА</i>			
1.	Анализа на финансиските извештаи од предвремените парламентарни избори 2011 година	----	103
1.1	Констатации од направената анализа	----	110
2.	Анализа на финансиските извештаи од предвремените парламентарни избори 2014 година	----	113

2.1 Констатации од направената анализа	-----118
3. Препораки за подобрување на законската регулатива	---- 119
 IV. ДРУГИ СИСТЕМИ НА ФИНАНСИРАЊЕ НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ И ИЗБОРНИТЕ КАМПАЊИ	
1. Соединетите Американски Држави (САД)	---- 121
2. Германија	---- 139
 ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА	
	---- 145
 ПРИЛОЗИ	
	---- 160
1. Барање за слободен пристап на информации од јавен карактер	
2. Табела 1	
3. Табела 2	
 КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА	
	---- 169

Вовед

Во современите демократски општества политичките партии се важен инструмент за изразување на политичката волја на граѓаните и за остварување на нивните потреби и интереси. За остварување на основните функции, на партиите им се потребни финансиски средства чие стекнување, извори на финансирање и трошење мора да бидат регулирани со дефинирана законска рамка која овозможува фер и демократски политички натпревар меѓу различни политички програми. Начинот на финансирање на политичките партии и изборните кампањи е важен предуслов за создавање и одржување стабилен и легитимен политички систем во кој ќе владеат принципите на владеење на правото, демократијата, почитувањето на човековите права.

Врската помеѓу парите и партиите е исклучително јака, повторлива и нераскинлива. Сето ова е разбирливо бидејќи политичките партии имаат потреба од пари за да развијат програми, да учествуваат во политички натпревар, да победат на избори и да практикуваат власт. Истовремено, оваа зависност создава и ризик од појава на разни облици на корупција, судир на интереси, непотизам и други негативни феномени, кои посебно се изразени кога партијата се наоѓа на власт.

Сложената природа и раширеноста на корупцијата во политиката бара постоење на политичка волја изразена преку усвојување и операционализирање на национална антикорупциска стратегија, чија нормативна рамка ја сочинуваат многубројни закони. Во сите тие закони, транспарентноста е дефинирана како основно начело кое преку целосно и точно информирање на граѓаните за начинот на стекнување, изворите и трошењето на парите во политиката создава солидна основа за ефикасно справување со корупцијата и другите негативни појави. Затоа се смета дека транспарентноста е камен-темелник на регулирањето на финансирањето на политичките партии и изборната кампања. Во насока на зголемување на транспарентноста во финансирањето, политичките партии имаат обврска да водат целосно и точно сметководство, да изготвуваат точни и целосни финансиски извештаи за тековното работење и изборната кампања, притоа почитувајќи ги законските забрани и ограничувања во поглед на стекнувањето

и трошењето на финансиските средства, како и навремено и јавно да ги објавуваат финансиските извештаи. Покрај политичките партии, значаен сегмент во јакнењето на транспарентноста во финансирањето на политичките партии е и ефикасниот институционален систем кој врши надзор и контрола на финансирањето на политичките партии и изборната кампања. Затоа се смета дека одговорна е онаа држава која ја разбира, но и ја контролира оваа врска, притоа создавајќи легален контролен механизам за следење на тоа од каде доаѓаат, каде и како се трошат парите во политиката и, најважно од сè, којашто обезбедува јавност во финансирањето на политичките партии со што им дава моќ на гласачите да проценат кому и за што го даваат својот глас. Конечно, без мобилизирана и едуцирана јавност и активна улога на медиумите и организираното граѓанско општество, транспарентен политички и изборен процес и намалување на корупцијата во политиката не се можни.

ТЕОРЕТСКА РАМКА

Поим на политичка партија

Во современото општество дејствуваат политичките партии како исклучително важен инструмент во остварување на потребите и интересите на одредени социјални и општествени групи. Тие се производ на поновата историја и се израз на конкурентските политички интереси и судирите кои настануваат меѓу одредени општествени групи.

„Партиите се значаен субјект на политичкиот систем. Доколку една политичка партија има прогресивни идеи, развојни политички програми, разгранета партиска структура со можност за дејствување на локално, национално и европско ниво, како и напредни и стручни поединци во политичкото процесирање, партијата може да биде во состојба да го придвижи целокупниот општествен развој“¹.

„Терминот партија кој етимолошки значи дел (*lat.part- дел; partie – дели*) влегол во употреба во првата половина на минатиот век постепено заменувајќи

¹ Проф. д-р Кекеновски, Јове, Политички систем – збирка трудови, стр. 61

ги терминот факција (*facere* – прави, *factio* – група која се занимава со сомнителни работи), како и терминот секта (*secere* – дели) кој од крајот на VII век се користи за означување на верски групи. Со оглед на негативната конотација која го следи овој термин уште од периодот на стариот Рим, неговото напуштање и усвојување на терминот партија кон крајот на VIII век за означување на облик на политичко организирање претставувало премолчно, напуштање а priori негативниот став кон овие облици на организирање“².

Првите политички партии се формирани во САД кон крајот на осумнаесеттиот век, нивниот настанок е спонтан и постепен, па во тој поглед партиите не се „случајно општествено откритие“. Процесот на настанување на демократијата во западноевропските земји и во САД нераскинливо е поврзан со развојот и делувањето на политичките партии.

Што е политичка партија е прашање на кое политиколозите и политичките социолози не можат да дадат консензуален одговор. Ако може да се даде некоја генерална определба, политичката партија би ја дефинирале на следниот начин: Организирана група на луѓе која е сочинета врз основа на заеднички идеи и интереси и која има за цел, самостојно или во коалиција, да ја добие и да ја контролира политичката моќ, односно да има контрола над власта, а преку тоа да ги оствари своите интереси и интересите на оние кои ја поддржале (членови, медиуми, здруженија, лоби групи, верски заедници, меѓународни центри на моќ и сл.)³.

Друга дефиниција која може да се употреби за дефинирање на политичката партија е: „Доброволни политички организации составени од луѓе со општи интереси, идеали чии стратешки интереси, определени во политички програми, се насочени кон освојување или нивно влијание врз државната власт“⁴.

² prof.d-r GOATI, V., Politicke partije i uzburi u demokratskom poretku, Cenar za slobodne izbore i demokratiju (CESID), (2001) str.15

³ Проф. д-р Ананиев, Јован, Детерминанти на изборната кампања, стр. 73

⁴ Проф.д-р Кекеновски, Јове, Политички систем – збирка трудови, стр. 61

Изборна кампања – дефиниција и етапи

Првите обиди за водење организирана политичка кампања се сретнуваат уште во 30-тите години на минатиот век во САД кога сопрузите Клем Унтерхај и Бакстер ја формираат првата специјализирана агенција во 1933 година во областа на изборните кампањи, која во период од 25 години реализирала 80 кампањи, од кои 74 биле успешни, односно победил кандидатот (кандидатите) за кој тие ја организирале кампањата.

„Изборната кампања претставува точно определен (и обично еднократен) период пред спроведување на изборите – парламентарни, претседателски или локални, кој е предвиден со соодветни правни норми (изборни закони и подзаконски акти) во кој регистрираните политички сили (партии, организации, движења или коалиции), како и независните кандидати учествуваат на изборите за добивање на гласови и следствено на тоа, добивање на власта⁵.

Во теоријата на изборната кампања и пропаганда, подготовката на секоја изборна кампања опфаќа три замено испреплетени етапи: 1. најрана; 2. подготвителна и 3. „суштинска“. Најраната етапа би требало да започне пред објавувањето на изборите или минимум една година пред почетокот на официјалната изборна кампања и таа има две цели: партиите да ги идентификуваат идните кандидати и да спроведат изготвување предизборни платформи на кандидатите. Втората, подготвителната етапа, временски трае од еден до неколку месеци пред официјалното започнување на кампањата. Во текот на овој период се вршат сите неопходни активности насочени кон подготовка, планирање и организирање на изборната кампања, а посебно а) разработка и примена на сеопфатна маркетиншка концепција за спроведување предизборна кампања; стратегија и тактика на предизборната борба; однесувањето на кандидатите пред избирачите; б) уточнување на критериумите за финален избор на кандидати на претстојните избори кои се утврдуваат од централните партиски органи; в) регрутирање и назначување на кандидатите по соодветни изборни региони или избирачки единици; формирање штабови, екипи и политички совети за спроведување на

⁵ Проф. д-р Ананиев, Јован, Детерминанти на изборната кампања, стр. 151

кампањата според партиската структура и според распределбата на изборните региони; г) распределба на правата, должностите и одговорностите на членовите на изборниот штаб (на централно и локално ниво); д) обука и подготовка на назначените партиски кандидати; е) обезбедување на потребните материјално-технички средства; ж) изработка на финансиски проект со целосна диференцијација на потребните расходи и приходи на финансиски средства; з) синхронизирање и уточнување на изјавите во рамките на партијата и во рамките на коалиционите партнери на локално и на национално ниво; 3) определување на институциите кои ќе дадат помош и опслужување во текот на кампањата (агенции, институти, фирми и сл.).

Третата „суштинска“ етапа трае приближно околу еден месец и е најинтензивна. Оваа етапа може да се дефинира како период за докажување на можностите на политичките партии и потврда на нивниот потенцијал - политички, идеен, електорален, финансиски, затоа што партиите, учествувајќи директно на политичкиот пазар, треба успешно да ги „продадат“ своите политички идеи. Но, тука не завршува изборната кампања, може да се зборува и за четврта етапа т.н. **послеизборна етапа**. Оваа етапа е *post festum* активност и повеќе претставува рекапитулар на веќе завршената работа и нејзина евалуација, отколку активност која е во функција на остварување, односно добивање на што поголем број на гласови⁶.

Транспарентност - поим

Транспарентноста изразена преку пристап до информации се смета за темелна вредност на демократскиот поредок и владеењето на правото. Кога се говори за достапност на информациите на јавноста, често се употребуваат поимите транспарентност (*engl.transparency*), отвореност (*engl.openness*), јавност (*engl.publicity*) и други.

Принципите на транспарентност, одговорност и интегритет во извршување на јавните работи, а политичките партии се кандидираат на изборите со цел да добијат мандат за извршување на јавните работи се клучни елементи на

⁶ Видете повеќе проф. д-р Ананиев, Јован, Детерминанти на изборната кампања, стр.152-157

демократијата. Многубројни случаи на финансиски скандали се расветлени благодарение на пристапот на јавноста до податоците поврзани со финансирањето на партиите. Секое демократско општество подразбира транспарентни, слободни и фер избори спроведени во согласност со норми кои за жал во практиката се покажува дека не секојпат се почитувани. Нивото на транспарентноста го покажува нивото на кредибилитет и доверба на граѓаните во власта.

Транспарентноста е начело кое значи податоците за дејствувањето на поединците, општествените групи и институциите да бидат достапни на јавноста и на тој начин овие субјекти да бидат одговорни кон неа. Доколку транспарентноста доследно се применува во практиката, таа е едно од најдобрите средства за превенција од корупцијата, судирот на интереси и другите облици на злоупотреба. За да се постигне повисок степен на транспарентност, потребно е информациите да бидат точни и комплетни, релевантни и достапни, да бидат претставени на разбирлив јазик и во форма соодветна за различни страни⁷.

Парите во политиката или политичките финансии

„Money is the mother's milk of politics“

Jesse Unruh (U.S. politician and State Treasurer of California)

Оваа изрека на американскиот политичар или нашата „колку пари толку музика“ недвосмислено говорат за значењето и улогата на парите во партиско-политичките активности, односно за влијанието на парите во политиката.

Парите се составен и најзначаен дел на политиката. Редовните активности на политичките партии и изборните кампањи чинат огромни суми пари. Парите во политиката овозможуваат пристап до основните алатки на модерната демократија - водење партиски активности, развивање партиски програми и политики, избор на кандидати, мобилизирање гласачи, рекламирање, па оттаму и логично дека политичкото финансирање влијае на секој сегмент на модерната демократија. Финансирањето на политичкиот живот

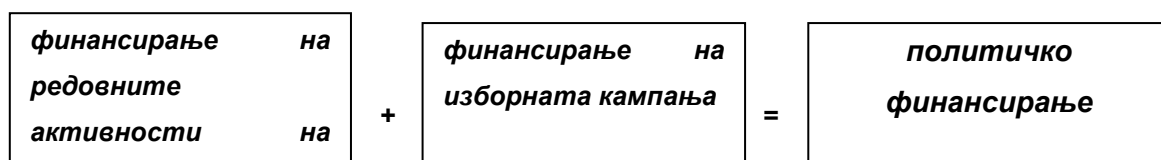
⁷ doc.dr.sc.Musa, Anamarija, Transparentnost – zasto i kako? Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, (2013), str. 9-12

е неопходност, но во исто време е и проблем. Оваа поврзаност создава и сериозен ризик од појава на корупција, судир на интереси и други негативни феномени, кои посебно се манифестирани кога партијата се наоѓа на власт.

Дефиниција за политичкото финансирање

Поимот „политичко финансирање“ е широк поим кој го опфаќа финансирањето на редовните активности на политичките партии и финансирањето на изборните кампањи.

„Што е политичко финансирање? Во севкупна смисла, поимот се однесува на улогата на парите во политиката и опфаќа широк спектар на активности: финансирање на изборните кампањи; финансирање на тековните активности на политичките партии помеѓу изборни циклуси; финансирање на партиските 'фондации' и други организации кои, иако законски се разликуваат од партиите, се поврзани со нив; трошоци на политичкото лобирање; трошоци за медиумите создадени за промовирање на партиските ставови; трошоци за судските спорови во политички значајни случаи и за активностите на избраните функционери и други политички експонирани лица“⁸.



Со оглед на тоа дека политичките партии играат клучна улога во изборната кампања, тешко е да се направи разграничување помеѓу трошоците што тие ги имаат во изборната кампања и трошоците за нивните редовни активности, па оттаму и разбирливо е што партиското финансирање се подведува под поимот „политичко финансирање“.

I. СИСТЕМ НА ПОЛИТИЧКОТО ФИНАНСИРАЊЕ

Анализата направена во повеќе земји во светот покажува дека не постои единствен систем на политичко финансирање. Политичките, економските и

⁸ Видете повеќе Ohman.M, Political Finance Oversight Handbook, International Foundation for Electoral Systems (IFES) Training in Detection and Enforcement (TIDE), (2013), p. 7

социјалните околности во секоја земја ги определуваат карактеристиките на одделен систем на политичкото финансирање.

1. Историски развој на системите на политичкото финансирање

Гледано историски, сите системи на политичкото финансирање започнале со приватното финансирање. Од настанувањето на првите модерни партии па до крајот на Втората светска војна политичките партии биле финансирани исклучиво од приватни извори и какво било буџетско зафаќање во смисла на самофинансирање на партиите било неприфатливо. Првиот пример на воведување на јавното финансирање на партиите се случило во Костарика во 1954 година, потоа во Аргентина во 1955 година, а во Европа првпат во Германија во 1959 година. Целта била да се намали зависноста на партиите од центрите на финансиската моќ (богатите поединци или корпорациите). Со текот на времето дотациите од државниот буџет станале неизбежен, а во голем број земји и најзначаен извор на финансирање на партиите. За прифаќање на јавното финансирање како начин на финансирање на партиите дополнително влијаеле многубројните случаи на корупција поврзани со партиите, како и барањето на партиите да им се овозможи фер и рамноправен политички натпревар. Политичкиот развој во втората половина на 20-тиот век придонел да се развијат различни системи на финансирање на партиите, па така денес на пример системот на финансирање на партиите во Германија битно се разликува од системот во Велика Британија или од системот во САД. Искуството покажа дека напуштањето на системот на исклучиво приватно финансирање не значело крај на корупциските скандали поврзани со финансирањето на партиите. Напротив, Велика Британија, која го зачувала системот на приватното финансирање на партиите, речиси и нема скандали поврзани со политичкото финансирање, додека во Германија, каде што партиите во најголем дел се финансирани од државниот буџет, корупциските скандали се многу честа појава. Можеби причината лежи во тоа што во Велика Британија не постојат даночни олеснувања (намалување на даночната основица за одредена висина на донациите за партиите). За разлика, во Германија таквата можност постои и таа е главната причина за појава на корупциски афери. Доколку се направи споредба на трендовите поврзани со

партиското финансирање во Велика Британија и Германија, ќе се забележи дека во Велика Британија сè помалку пари доаѓаат од членарината, главни приватни финансиери на партиите се корпорациите (за конзервативците) и синдикатите (за лабуристите) и не постојат никакви даночни олеснувања за приватните донатори, додека во Германија сè повеќе пари доаѓаат од членарината и државните приходи, а за приватните донации постојат значителни даночни олеснувања⁹.

2. Извори на финансирање на политичките партии и изборните кампањи

Начините на кои политичките партии ги собираат средствата за своите активности се групирани во две групи – од приватни и јавни извори и нивно комбинирање.

„Логиката на потпирање исклучиво на приватните извори, која најдобро се илустрира преку примерот на Велика Британија, се базира на ставот дека политичките партии се приватни организации со специфични права и широк спектар на јавни активности. Од друга страна, ставот дека политичките партии играат клучна улога во формирањето и функционирањето на политичките институции претставува основ за нивно финансирање и од државниот буџет. Сепак, треба да се напомене дека „државата само условно може да се смета како независен чинител кој влијае на партискиот развој, затоа што самите партии ја одредуваат содржината на државните одлуки, па поради тоа за државно финансирање на партиите може да се говори како за партиско финансирање на различни сопствени активности“¹⁰.

Денес политичката дебата во врска со финансирањето на политичките партии и изборните кампањи се води помеѓу двете спротивставени тези - приватните наспроти јавните извори на финансирање.

„Противниците на државната поддршка на партиите сметаат дека ваквото финансирање претставува атак на индивидуалната автономија и принудно

⁹ Видете повеќе Petak.Z, Usporedna analiza financiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj i svjetu, Polit. misao, Vol XXXVIII, br.4, (2001), str.33–50

¹⁰ Видете повеќе prof.d-r Stoljiljkovic. Z, Javno o tajnom, objavljeno u Finansiranje politickih partija–izmegju norme i prakse, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CESID),(2008), str.41-66

'ставање на рака во џебот' на даночните обврзници. Од друга страна, клучниот аргумент на приврзаниците на јавното финансирање на партиите и изборните кампањи се состои во ставот дека 'демократијата чини пари' и дека учеството во демократските процеси не може да биде само предмет на финансиска моќ на одделни актери"¹¹.

Сепак, преовладува ставот дека финансирањето на партиите треба да биде „потпрено на двете нозе“ - истовремено на јавните и приватните извори на финансирање.

Во продолжение е даден кус осврт на изворите на финансирање на политичките партии и изборната кампања со посочување конкретни примери.

2.1 Јавни извори на финансирање

Јавното финансирање на политичките партии и изборните кампањи се обезбедува со финансиски средства од националниот или локалниот буџет и други јавни извори, најчесто во вид на трансфери или дотации (најчесто средства од даночните обврзници).

Јавното финансирање на партиите е воведено во 1950-тите години, најпрво во Костарика (1954), Аргентина (1955) и во Германија (1959), а потоа и во другите земји во светот (*види Табела 1*). Денес мал е бројот на земји кои го немаат прифатено јавното финансирање (Ирска, Луксембург, Малезија, Холандија и Велика Британија)¹².

Табела 1 Воведување на јавното финансирање на партиите во одделни земји
Table 1 Introduction of public funding of parties in certain countries

Земја / Country	Година/Year
Костарика	1954
Аргентина	1955
Германија	1959
Австрија	1963
Франција	1965
Шведска	1966
Финска	1967

¹¹ Видете повеќе проф.д-р Стољилковиќ.З, Политика и новац, објавено во Водич о финансирању политичких субјектата: Редован рад и изборне кампање, УСАИД и Центар за слободне изборе и демократију (ЦЕСИД), (2014), стр.8-27

¹² Видете повеќе Petak. Z, Usporedna analiza financiranje stranaka i izbora u Hrvatskoj i svijetu Polit.misao, Vol XXXVIII, br.4, (2001), str.36

Израел	1969
Данска	1969
Норвешка	1970
Бразил	1971
Канада	1974
Италија	1974
САД	1976
Шпанија	1977
Мексико	1978
Венецуела	1978
Турција	1983
Австралија	1984

2.1.1 Цел, видови и начини на распределба на средствата на јавното финансирање

Системите со јавно финансирање на партиите меѓусебно се разликуваат, не само во однос на значењето и учеството на средства од јавните извори, туку и во однос на кругот на приматели и целта на дотациите од јавните извори и степенот на нивната дистрибуција.

Дотациите од државниот буџет по својата намена може да бидат насочени кон покривање на изборните трошоци (Франција, САД, Италија, Канада, Полска), кон редовните партиски активности (Австрија, Чешка, Грција, Унгарија) или и кон двете - редовните и изборните активности на партиите како што е случајот со Македонија, Србија и повеќето земји во транзиција.

Специфичен „мешан“ случај претставува Германија во која средствата од државниот буџет кои формално се наменети за изборната кампања на партиите им се доделуваат во четири годишни рати (при што износите се најголеми во предизборната и во изборната година), со што практично се претвораат во редовно финансирање на партиските активности.

Субјектите-приматели на буџетски средства може да бидат политичките партии или независните кандидати. Конечно, во однос на нивото на распределбата на овие средства, средствата може да бидат насочени кон седиштето на партијата или во развиените земји со федерална и регионална

структура кон регионалните и локалните партиски комитети (Австралија, Канада, Австрија, Шведска, Хрватска)¹³.

Вкупните јавни средства за финансирање на партиите и изборната кампања најчесто се врзуваат за одреден процент на учество во буџетот на државата или за определен број просечни плати. Често висината на јавните финансии за партиите служи и како критериум за определување и ограничување на вкупните износи на собраните прилози од приватни извори.

2.1.2 Предности и недостатоци на јавното финансирање

Од воведувањето на јавното финансирање на партиите и изборните кампањи се води дебата за или против мешањето на државата во финансирањето на партиите.

Аргументите кои се насочени против јавното финансирање поаѓаат од тоа дека потпирањето на буџетските средства поттикнува бирократизација на партиите, го намалува учеството на партиските активисти на изборите и поттикнува јакнење на моќта на центрите на политичкото одлучување.

Потпирајќи се на јавните извори, партиите губат интерес да одржуваат контакт со граѓаните. Ваквата намалена зависност на партиите од гласачите води кон намалување на протокот на идеи од граѓаните и насочување кон центрите на политичко одлучување. Со јавното финансирање партиите стануваат државни паразити и го губат клучното својство на актери кои го поврзуваат граѓанското и политичкото поле.

Партиите на власт при дефинирање на законските норми поставуваат високи критериуми за обезбедување финансиски средства со цел да си ја зачуваат својата позиција и да ги оневозможат новите политички субјекти да бидат финансирани. Тоа доведува до ограничување или затворање на постојната политичка сцена затоа што на новите политички играчи им се оневозможени или затворени стартните позиции во однос на „старите“ партии.

¹³ Проф. д-р Стољилковиќ. З, Политика и новац, објавено во Водич о финансирању политичких субјектата: Редован рад и изборне кампање, УСАИД и Центар за слободне изборе и демократију (ЦЕСИД), (2014), стр. 8-27

Јавното финансирање значи дека сите граѓани ги финансираат сите партии, што во практиката значи дека граѓаните даваат пари и за оние политички опции со чии идеи и програми не се согласуваат. Така, се случува поединец да биде финансиер на политичка опција за која не би гласал или ја смета за политички непријател. Анализите покажуваат дека во голем број земји преовладува негативен однос кон овој вид финансирање. Гласачите сметаат дека политичарите се богати луѓе и со финансирање на партиите од јавни извори уште повеќе се зголемува можноста за нивно збогатување.

Аргументите што одат во прилог на јавното финансирање се дека демократскиот поредок е можен само во услови на постоење на повеќе политички партии кои се составен дел на политичкиот живот. Државните пари ја намалуваат потребата од пари кои очекуваат од партиите контрауслуга и со тоа се намалува потенцијалната корупција. Јавното финансирање им овозможува на партиите да имаат поголема автономност во донесувањето политички одлуки без поголема зависност од барањата на големите донатори.

Во прилог на оваа аргументација оди и фактот дека во последно време сè повеќе се намалува бројот на партиски членови и со тоа и учеството на членарината во севкупните финансии на партиите. Тоа се аргументите зошто јавното финансирање се смета за неопходно за зачувување на демократските процеси¹⁴.

2.2 Приватни извори на финансирање

Од настанувањето на првите модерни политички партии до втората половина на 20-тиот век приватните извори биле единствен начин на финансирање на партиите. Во почетокот најзначаен извор биле членарината и доброволните донации на партиските активисти, но со текот на времето главен извор на средства станале плутократското финансирање и финансирањето од страна на политичките институции.

„Најголемата предност на приватното финансирање е што овој вид стекнување пари поттикнува поактивно учество на партиските активисти и

¹⁴ Видете повеќе Vukovic.GJ, *Finansiranje politickih stranaka iz javnih izvora objaveno u Vodic o finansiranju politickih subjekata: Redovan rad i izborne kampanje*, USAID i Centar za slobodne izbore i demokratiju (CESID), (2014), str. 29-31

поефикасна партиска организација. Но тука мора да се споменат и негативните аспекти на приватното финансирање на политичките партии. Во општества со големи економски разлики неколку екстремно богати поединци можат целосно да имаат контрола врз политичката сцена. Покрај тоа силното потпирање врз приватното финансирање може да доведе до корупција. Богатите поединци може да дадат пари на политичките партии и поединци, барајќи противуслуги во законската иницијатива и обезбедувањето на профитабилни договори. Денес се тврди дека приватните донации се посакуван извор на финансирање на партијата под услов да станува збор за помали износи кои доаѓаат од поединци. Дополнително, преовладува мислењето дека износот на таквите донации треба да биде ограничен со закон¹⁵.

Приватните извори на финансирање ги сочинуваат како средствата собрани внатре во самите партии (членарината, прилозите и подароците на членството и приходите од партиските активности и други облици на партиско претприемаштво), така и прилозите и подароците од физички и правни лица и дотации кои доаѓаат од интересни асоцијации – синдикатите или стопанските здруженија¹⁶.

Членарината е традиционален извор на финансирање на политичките партии. Таа настанала во работничките партии со собирање поголем број мали прилози за да конкурира на финансиски моќните „партии на буржоазијата“ и нивните богати поединци. Обврската за плаќање и висината на членарината се регулирани со статутите на политичките партии. Покрај финансискиот ефект, уплатата на членарината и доброволните прилози, има и значајна интеграциска и мобилизаторска вредност и значење.

„Истражувањата покажаа дека уделот на членарината во политичкото финансирање се разликува од земја до земја. Степенот на организираност на членството во одделни земји е исклучително висок – добар пример се Германија и Австрија, каде плаќањето членарина е исклучително високо без

¹⁵ Видете повеќе Petak, Z, Usporedna analiza financiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj i svijetu, Polit. misao, Vol XXXVIII, br. 4, (2001), str.37-38

¹⁶ Видете повеќе prof.d-r Stojiljkovic, Z, Politika i novac – Izazovi i sanse antikoruptivne strategije onjaveno u Finansiranje politickih partija -izmegju norme i prakse-,Centar za slobodne izbore i demokratiju (CESID), (2008), str. 47

разлика дали станува збор за левичарски или десничарски партии. Во земјите во кои партиската организација е послаба, како што е случај со американските партии, членарината не претставува важен облик на финансирање¹⁷.

Во западноевропските земји е забележан значителен пад на членовите во партиите, а со тоа и на приходите од членарината поради што тешко може да се покријат трошоците на секојдневното делување на партијата. Со цел пополнување на недостатокот на финансиски средства, во последно време е развиена практика на наплата на „партиски данок“ – повеќе или помалку формализирана, доброволна или принудена уплата на приходи во партиската благајна од страна на функционерите кои се на јавни функции избрани како претставници на одредена партија. Практиката покажува дека проблемот со уплатата на „партискиот данок“ е што повеќето партиски функционери избегнуваат или дури отворено одбиваат да го уплатат¹⁸.

Друга важна форма на приватно финансирање на партиите е заснована на плутократскиот пристап кој претставува владеење на богатите и во основа претставува недемократски тип на легитимација на политичката власт. Поседувањето големи суми пари им овозможува на богатите да контролираат и да влијаат на власта. Кон крајот на 19-тиот и почетокот на 20-тиот век плутократското финансирање го достигна врвот во повеќето развиени земји, како на пример Велика Британија и САД, каде што главен извор на партиските финансии биле богати поединци. Но потоа започнува период на донирање на партиите од страна на институционални финансиери (синдикати, корпорации), кои постепено ја намалиле важноста на средствата од плутократските извори. Дополнително, намалување на значењето на плутократските пари се случува со воведување на јавното финансирање на партиите во 1950-тите и 1960-тите. Сепак, намалувањето на учеството на плутократското финансирање не е линеарен тренд секаде. Во полудемократските системи на азиските земји („азиските тигри“), важноста на исклучително богати поединци во

¹⁷ Видете повеќе Petak.Z, Usporedna analiza financiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj i svijetu, Polit. misao, Vol XXXVIII, br.4, (2001), str. 37- 39

¹⁸ Видете повеќе prof.d-r Stojiljkovic.Z, Politika i novac –Izazovi i sanse antikoruptivne strategije objaveno u Finansiranje politickih partija -između norme i prakse-, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CESID), (2008), str. 47

финансирањето на политичките партии е сè уште висока. Исто така, за разлика од периодот помеѓу 1950-тите и 1970-тите години кога дошло до јакнење на улогата на јавното финансирање и слабеење на плутократското финансирање по „неолибералните револуции“ и кастрењето на придобивките на социјалната држава, во многу развиени западни демократии се појавија нови богати луѓе кои почнаа да ги финансираат партиите со приватни пари. Така, на пример, во Велика Британија се зборува за заживување на плутократскиот облик на финансирање на партиите и на кандидатите, односно сè повеќе пари од плутократски извори се насочуваат и кон левоцентристички партии (типичен пример е Лабуристичката партија предводена од Тони Блер) кон која традиционално не биле наменети парите од богатите поединци.

Внатрешен извор на приходи претставуваат и приходите остварени со организирање партиски прослави и манифестации, со продажба на промотивен материјал, како и приходи од работата на партиските клубови и организирање лотарии. Во многубројни земји е дозволено и „партиското претприемаштво“, што значи создавање сопствени претпријатија заради вршење стопански активности.

Подароците од физички и правни лица – корпорации, синдикати и граѓански здруженија во најголем број земји претставуваат најзначаен извор на приходи на политичките партии. Собирањето прилози на вечери со претседателските кандидати или собирањето подароци од работодавателите во претседателските клубови (САД) се само некои примери на инвестиции на финансиските менаџери во партиите и партиските кампањи. Многубројни партии имаат и традиционално развиени односи на соработка која вклучува и финансиска поддршка, со корпорациите или синдикатите, како што е Лабуристичката партија во Велика Британија или Социјалдемократската работничка партија во Шведска, кои се пример на партии што во голема мера се потпираат на „пријателските организации“¹⁹.

2.3. Индиректно финансирање

¹⁹ Видете повеќе Petak.Z, Usporedna analiza financiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj i svijetu, Polit.misao, Vol XXXVIII, br.4, (2001), str. 33-50

Други значајни форми на финансирање се и различните форми на индиректна помош и непарични државни дотации на политичките партии. Пред сè, партиите најчесто се ослободуваат од трошоци на комуникација и изборна кореспонденција или од трошоци за закуп на просторот, значителни попусти, како и парични дотации по основ на даночни олеснувања. Партиите под поволни услови можат и да се задолжуваат со кредити.

2.3.1 Пристап до медиумите

Најзначајна форма на индиректни или непарични дотации се бесплатните термини во медиумскиот простор кои ги добиваат партиите и кандидатите. Праведната распределба на телевизиското време на политичките партии и кандидатите е една од клучните точки на регулирање на политичките финансии во сите земји и е голем придонес во демократизацијата на политичките процеси. Во Велика Британија, електронските медиуми се обврзани да отстапат бесплатен простор за рекламирање на партиските програми и кандидати, при што двете најголеми партии - Лабуристичката и Конзервативната партија - добиваат еднакво време за бесплатна промоција, а другите политички актери добиваат помалку време сразмерно на нивната моќ и влијание. Во Франција и Германија критериумот за распределба на бесплатните термини во медиумите е пропорционален со изборните резултати остварени на претходните избори. Исклучок се САД, каде што нема бесплатни термини во медиумите и мора да се откупат термини во медиумите под еднакви и фер услови.

Кога станува збор за платеното политичко огласување, во многу земји тоа е забрането (В.Британија, Холандија, Шведска, Норвешка) или забраната важи само за изборниот период (Франција, Германија, Шпанија). Приврзаниците на платеното огласување истакнуваат дека тоа овозможува поголема креативност и автономија, а неговите негативни ефекти може да се отстранат со тоа што траењето и зачестеноста на емитувањето на платените политички пораки ќе се

ограничи, но и ќе се определат еднакви и поволни услови за изнајмување термини на електронските медиуми по пристапни цени²⁰.

2.3.2 Други форми на индиректно финансирање

Постојат повеќе форми на индиректно финансирање. Политичките партии можат да користат два вида привилегии: даночни олеснувања и даночни кредити. Даночните олеснувања се присутни во германскиот систем каде што, на пример, секој кој донира 3000 евра на политичка партија тој износ му се одбива од неговиот вкупен доход и се намалува даночната основица. Втората форма на индиректното финансирање се даночните кредити. Исто така и тие постојат во Германија (за донации од 1500 евра по лице), но исто така и во некои други држави. Во Канада, на пример, оној кој донира 100 долари на политичка партија плаќа само 25 долари, а остатокот се покрива од националниот буџет. Директната последица на таквата форма на финансирање е потпирање на политичкото финансирање на низа мали донации, а со тоа намалување на улогата на големите донатори²¹.

Друга форма на индиректно финансирање се т.н. „партиски даноци“. Овој феномен произлегува од повољностите што партиските водачи им ги обезбедуваат на своите членови/поддржувачи штом партијата ќе дојде на власт. Станува збор за вработување или именување на јавни функции во државните служби на нивните поддржувачи/членови и давање повластен третман на компаниите кои донирале при склучување на јавните договори. Се работи за уплата на приходи во партиската благајна од страна на функционерите кои се на политички и јавни функции избрани како претставници на одредена партија. Таков пример има во САД, каде што службениците кои се вработени во јавните служби имаат обврска дел од својата плата да уплаќаат во партиските благајни.

²⁰ Видете повеќе prof.d-r Stojiljkovic.Z, Politika i novac objaveno u Vodici o finansiranju politickih subjekata: Redovan rad i izborne kampanje, USAID i Centar za slobodne izbore i demokratiju (CESID), (2014), str. 8-27

²¹ Видете повеќе Petak.Z, Usporedna analiza financiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj i svijetu, Polit.misao, Vol XXXVIII, br.4, (2001), str. 41- 42

И, конечно, значајна форма на индиректно финансирање се политичките фондации. Тие се поврзани со политичките партии, иако во формална смисла имаат независен статус. Најразвиен систем на политички фондации има во Германија, но може да се најде и во другите европски земји. Фондациите не можат директно да учествуваат на изборите, но можат посредно преку политичко едуцирање на партиските членови и спроведување предизборни анкети и анализи.

Заклучок

Финансирањето на политичките партии и изборната кампања во поново време стана предмет на интерес на компаративната политика. Секој систем на политичко финансирање кој функционира во одделна земја има свои специфичности кои се резултат на разните политички, економски и социолошки карактеристики, како и на политичката култура и општествената особеност што постои во земјата. Не само што не постои единствен систем на финансирање на политичките партии и изборните кампањи туку и меѓу одделни системи постојат концепциски разлики. Така, водечкиот германски експерт за компаративна политика Karl Heinz Nassmacher забележува дека постои фундаментална разлика помеѓу кандидатскоориентираните системи на политичко финансирање во земјите во Северна Америка и партискоориентираните системи во европските земји.

Меѓутоа, и покрај специфичностите кои постојат меѓу системите, приближно сите системи се соочуваат со значително зголемување на трошоците на партиските активности и со појава на коруптивни скандали поврзани со финансирањето на партиите и изборите. Корупцијата поврзана со политичкото финансирање ги поткопува отчетноста и доброто управување на повеќе начини. Многубројните примери од практиката покажуваат дека нерегулираниот протек на пари во политиката доведува до зголемување на интересите на партиите и кандидатите да влијаат во поголем обем во сите сфери на демократијата. На пример, политичките партии со авторитарни тенденции понекогаш може да вршат притисок на државниот апарат,

граѓанското општество и економијата преку злоупотреба на државните ресурси, физички закани и административен притисок на потенцијалните спонзори.

Оттаму, за да се спречат овие практики мора да се интензивира процесот на регулирање, односно создавање правила со кои ќе се регулира протекот на парите во политиката и ќе се создадат услови за нивна целосна имплементација во практиката. Затоа реформите на системите на политичкото финансирање се наметнуваат како предизвик во сите демократски земји, исто како што поголемата транспарентност во политичките финансии и одговорноста на партиските лидери се неопходни за демократијата. Во последните децении во одреден број земји беа спроведени реформи во политичкото финансирање, кои, со исклучок на Канада, САД и Велика Британија, за жал не ги дадоа посакуваните резултати.

Оттаму и меѓународната стручна јавност е сè погласна дека решението за надминување на овие предизвици лежи во градење меѓународни стандарди кон чие имплементирање треба да тежнеат сите демократии во светот. Овој став подолго време го потенцираат и повеќето меѓународни организации (Транспаренси Интернешнл и други), кои даваат предлози во која насока треба да се одвиваат реформите во системите на политичкото финансирање. Тука секако треба да се набројат и предлозите дадени од Организацијата на американските држави (ОАС), Советот на Европа, Африканската Унија, кои се показател за тоа во која насока во иднина ќе се движат прописите поврзани со политичкото финансирање. Преферирањето глобални стандарди во политичкото финансирање, дури и тие да бидат прилично општи, сепак е позитивен развој. Стандардите треба да бидат доволно флексибилни за да може да одговараат за сите демократии во светот. Всушност, со прифаќањето на меѓународните стандарди, земјите ја изразуваат својата подготвеност да создадат услови кои ќе водат кон намалување на појавите на корупција во политиката, притоа охрабрувајќи ги партиите на потранспарентно и подговорно финансиско однесување.

II. ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ФИНАНСИРАЊЕТО НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ И ИЗБОРНИТЕ КАМПАЊИ

Транспарентноста е камен-темелник на финансирањето на политичките партии и изборната кампања. Отвореното и транспарентно финансирање на партиите и кандидатите е од круцијално значење во борбата против корупцијата и за јакнење и одржување на довербата на граѓаните во политиката.

Политичкото финансирање во целиот свет се соочува со многу предизвици. Во обид да се посочат и да се надминат многубројните предизвици, сите земји имаат усвоено правила за политичките финансии. Но во многу случаи имплементацијата на тие правила се покажа како голем предизвик. Многу проблеми кои се движат од влегувањето на нелегални пари и криминални мрежи во политиката до создавање високи трошоци на изборната кампања и непримерно влијание на бизнис-интересите се резултат на отсуство на прецизна и детална регулатива, неприменување на постојните правила и неефикасен систем на контрола и надзор.

Во насока на детектирање и надминување на тие предизвици како ефикасно средство се посочува транспарентноста. Таа овозможува да се создаде поголем простор за водење јавна дебата во која се вклучени партиите, граѓанското општество, медиумите и граѓаните, помага преку јавно објавување на изворите и давателите на донации на партиите да се детектира и да се казни незаконското влијание и влезот на незаконски пари во политиката и овозможува преку контрола на доставените финансиски извештаи на партиите да се следи и да се контролира протекот на парите (изворите и начинот на стекнување и трошење на парите) во политиката од страна на надлежните контролни институции и граѓанското општество, медиумите и јавноста.

Потребата за поголема транспарентност во финансирањето на партиите и изборната кампања е препозната и во Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата (UNCAC) усвоена во Мерида, Мексико во 2003 година, каде што во членот 7 став 3 стои: „Секоја држава страна предвидува и усвојување законски и соодветни административни мерки, усогласени со целите на оваа

Конвенција и во согласност со основните принципи на нејзиното внатрешно право заради зголемување на транспарентноста на финансирањето на кандидатурите за изборна јавна функција и ако е потребно, на финансирањето на политичките партии²².

Исто така, и Советот на Европа има усвоено голем број регулативи кои се однесуваат на политичкото финансирање. Тука посебно треба да се спомене Препораката (2003/4), која претставува сеопфатна иницијатива со која се бара од земјите-членки да преземат конкретни чекори во борбата против корупцијата поврзана со политичките финансии, кои се движат од целосна транспарентност на партиските сметки, ограничувања и забрани на изворите на финансиски средства, разумно јавно финансирање, независна контрола и санкции. Задачата да ја следи имплементацијата на оваа Препорака ја доби Групата држави против корупција - ГРЕКО основана од Советот на Европа. Една од двете теми опфатени со Третиот круг на евалуација на ГРЕКО, кој започна на 1 јануари 2007 година, е „Транспарентноста на финансирањето на политичките партии“, за чии потреби ГРЕКО усвои дизајниран прашалник за евалуација со цел да се соберат точни и целосни информации во врска со преземените конкретни чекори на оваа тема од страна на земјите-членки.

„Транспарентноста на политичките финансии во светот е од релативно понов датум. Периодот до 1960 година се карактеризира со низок степен на транспарентност и прилично скромни и недоволни приватни извори на финансирање на партиите, во најголем дел од членарина. Поради тоа сивата економија во облик на корупција и злоупотреба на изворите на финансирање (во прв ред приватни и корпоративни донации) била прилично раширена. Поради тоа партиите морале да најдат нови стабилни извори на приходи, но и истовремено се појавила и потребата од појака законодавна контрола на работењето и финансирањето на партиите, посебно во делот на донациите од различни извори. Како резултат на тоа, многу земји почнале да ја менуваат законската рамка воведувајќи можност за јавно финансирање на партиите, најчесто од државна или локална сметка. Со јавно објавување на начинот и

²² Член 7 став 3 од Законот за ратификација на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата (Службен весник на Република Македонија бр.37/07)

изворите на финансирање на политичките партии кон средината на 60-тите години прва почнала Шведска, а по неа потоа следуваат и другите развиени земји. Во 1970-тите и 1980-тите почнува и поголемо регулирање на финансирањето на политичките партии²³.

1. Регулација на политичкото финансирање

Највообичаен начин за решавање на „несакано“ однесување во финансирањето на партиите и изборните кампањи е регулирањето, односно донесувањето правила. Денес сите земји во светот имаат усвоено правила со кои потесно се уредуваат прашањата поврзани со начините и изворите на стекнување и трошење на финансиите на политичките партии во редовното работење и изборната кампања. Но оваа состојба не била отсекогаш ваква.

1.1 Кратка историја на правилата за политичкото финансирање

За пионери во воведувањето правила за финансиите во политиката се сметаат и поголемо искуство со овие правила имаат Велика Британија, САД и земјите од Латинска Америка (Уругвај, Аргентина и Костарика).

„Во Велика Британија првите граници за трошоците во кампањата биле воведени во 1883 година со The Corrupt Practices Act, со кој се забранувало купување храна или пијалак за гласачите и се ограничуваат бројот на превозни средства за превоз на гласачи до избирачките места. Тоа не било првото правило поврзано со политичкото финансирање во Велика Британија. Нешто порано, во 1695 година, првиот The Corrupt Practices Act содржел дефиниција за корупција поврзана со изборите. Актуелната законска регулатива во Велика Британија е резултат на реформите кои датираат од 2000 година со кои е воведен легалистички и регулаторен пристап и значително е променет системот на политичкото финансирање.

Во САД првите правила за финансирање на изборната кампања се донесени во 19-тиот век. Првото правило било забраната за кандидатите да ги присилуваат работниците кои работеле во пристаништата финансиски да ги

²³ Bratik.V, Mihajlovic.P, Bratik.M, Transparentnost stranackih financija u Hrvatskoj i Sloveniji, Pravni vesnik, (2011), str. 233-251

поддржат, воведувајќи ја во The Navy Appropriations Bill во 1867 година. Првиот главен чекор во оваа област бил преземен преку The Tillman Act во 1907 година со кој се забранувале директни донации од приватните компании. Друга голема промена во регулаторниот систем е направена како резултат на скандалот Watergate во 1970-тите години, што довело и до создавање на Федералната изборна комисија. Американскиот политички систем се карактеризира со тоа што одлуките за прописите на политичкото финансирање почесто de facto се донесуваат од Врховниот суд на САД, почнувајќи од 1976 година со *Buckley v. Valeo case*, со кој е направен обид да се наметне дека границите за трошоците за кандидатите се неуставни, како и во 2011 година *Citizens United v. Federal Election Commission case*, со кој е укината забраната за расходите на кампањата од корпоративните и синдикалните фондови.

Примерите од Латинска Америка (Уругвај, Аргентина и Костарика) го покажуваат патот на финансиска поддршка од државата на политичките партии. Тоа беше воведено во Уругвај во 1928 година, следен подоцна од Костарика и Аргентина во 1950-тите²⁴.

Во земјите во Африка, Азија, Источна Европа и Латинска Америка, првите регулативи се донесени по бранот на демократизацијата во 1980-тите и 1990-тите години што се случи во овие земји. Во земјите на Блискиот Исток и Северна Африка во тек е процесот на донесување на првите правила за финансирање на партиите како резултат на Арапската пролет, додека во некои демократски земји сè уште се на сила пофлексибилни правила во делот на финансирањето (Шведска и Австрија).

1.2 Мотиви на регулирање на политичкото финансирање

Мотивите за регулирање на политичкото финансирање се различни. Еден од клучните мотиви за регулирање на политичкото финансирање е спречувањето на злоупотребите и купувањето влијание во политичките партии од

²⁴ Видете повеќе Ohman.M, Political Finance Oversight Handbook, International Foundation for Electoral Systems (IFES), Training in Detection Detection and Enforcement (TIDE), (2013), page 10-11

интересните групи или богатите поединци што ќе овозможи да се зајакне довербата на јавноста во политичкиот процес. Потребата од „чиста политика“ во некои земји која настана под притисокот на бројни скандали и афери поттикна бројни регулаторни иницијативи во последните години.

Фер и рамноправен натпревар меѓу партиите е вториот мотив, кој поаѓа од тоа дека преку усвојување правила ќе може да се создадат услови за фер и рамноправен натпревар меѓу партиите и претпоставки за поголема демократизација на политичката сцена, овозможувајќи им влез на малите и новите партии.

Зајакнување на моќта на гласачите е третата причина за регулирање на политичките финансии. Правилата за јавно објавување на податоците за финансиите на партиите им обезбедуваат на гласачите пристап до информации за тоа од каде и како се обезбедени и како и каде се трошат парите. Воспоставениот систем на политичките финансии преку дефинирани правила треба да им овозможи на гласачите, заедно со граѓанското општество и медиумите, да ги натераат партиите на „добро однесување“.

Четвртиот мотив за регулирање е насочен кон развој и јакнење на политичките партии и дефинирање на нивната улога во рамките на политичкиот систем, со цел да станат одговорни актери на одржива и ефикасна демократија²⁵.

1.3. Начини на регулирање на политичкото финансирање

Со цел да се воспостави фер и натпреварувачки систем, земјите имаат обврска да создадат услови кои ќе им овозможат на сите политички партии да учествуваат и да се однесуваат транспарентно и одговорно кон граѓаните. Клучните правила на политичкото финансирање вклучуваат: забрани кои имаат за цел спречување на корупцијата и незаконските практики (на пример, купување гласови), правилата на јавно објавување, ограничување на

²⁵ Видите повеќе dr.sc.Matakovic.H, Regulacija stranackog financiranja, objaveno u Zasto i kako regulirati financiranje politickih stranaka, Transparency International Hrvatska, (2000), str.5-17

приходите и расходите, забрани на одредени видови приходи (странски донации, донации од анонимни извори или донации од бизнис-корпорации) и расходи, директни јавни дотации, даночни ослободувања, правила за финансиско сметководство и ревизија и правила и мерки за контрола.

Регулирањето на финансирањето на политичките партии и изборната кампања се базира на четири столба со чија помош се регулира улогата на парите во политичкиот живот на една заедница. Првиот столб ја регулира забраната на одделни видови приходи, (анонимни донации или донациите што ги даваат корпорациите), како и ограничување на висината на донациите кои не се забранети. Овој столб го регулира и начинот на добивање различни видови буџетски дотации, даночни олеснувања и индиректните давања како што е правото на огласување во електронските медиуми. Вториот столб се однесува на ограничувања на висината на трошоците за време на изборната кампања, како и забрана на одделни видови расходи, (на пример, бесплатно огласување во електронските медиуми). Третиот столб го регулира прашањето на транспарентност на политичките финансии изразено преку јавното објавување на добиените донации и идентитетот на донаторите и известувањето на партиите за вкупните средства кои ги примиле и потрошиле. И, на крај, четвртиот столб ги опфаќа правилата за имплементација на правилата со кои се утврдува мониторингот, надзорот и контролата на партиските финансии, видови санкции за партиите чие однесување не е во согласност со правилата и го утврдува постоењето на независни институции задолжени за спроведување на контролата и надзорот.

Обемот на примената на споменатите столбови значително се разликува од земја до земја. Сосема е извесно дека ниту еден од наведените столбови на регулација не може во целост да одговора на околностите и приликите што постојат во земјите, ниту, пак, може сите четири столбови да бидат целосно имплементирани во системот на една земја. Па, оттаму, секоја земја треба да развие свој автентичен систем на правила, притоа раководејќи се од сопствените политички вредности и култура, карактеристиките на својот политички и изборен систем, степенот на развој на демократија и на

институционалните капацитети, притоа прифаќајќи ги позитивните искуства и решенија кои се покажале како добри во другите земји²⁶.

Во продолжение е даден кус осврт на правилата за ограничувањата на приходите и расходите и забраните, кои се под контрола и надзор од контролните институции, граѓанското општество и медиумите.

1.3.1 Ограничување на приходите и расходите

Прилозите (донациите) на физичките и правните лица се најмногу критикуван извор на приходи на партиските финансии. Тие се реален ризик од „плутократска опасност“ - владеење на најбогатите и најмоќните донатори, кои во замена за своите големи прилози (донации) бараат или очекуваат одредена противуслуга. Затоа законодавецот настојува овие прилози да ги направи што е можно повеќе транспарентни, притоа забранувајќи ги анонимните прилози и воведувајќи обврска за нивно регистрирање и обелоденување.

Анализите покажуваат дека во многу земји постои ограничување на висината на прилозите (Бразил, Франција, Италија, САД, Шпанија, Турција). Во САД, на пример, поединец може на кандидат на сојузните избори да му даде најмногу 2000 \$, на Комитетот за политичко делување (PAC) - 5000 \$ годишно, а на националниот комитет на политичката партија најмногу 25000 \$ годишно. Целта на воведување на ограничувања на приходите е да се намали зависноста на партиите или кандидатите од големите финансиери. Од друга страна, во низа земји не постојат такви ограничувања (Грција, Канада, Холандија, Германија, В.Британија).

Начинот на изразување на границата на прилогот е различен: како одреден износ пари, како процент на приходот или според одредено мерило, како што е износот на просечна плата и друго.

Што се однесува на ограничувањето на расходите во повеќе земји, тоа се однесува на изборните активности на партиите, но не и на редовните активности на партиите. На пример, во Велика Британија ограничувањата за

²⁶ dr.sc. Matakovic.H,Regulacija stranackog financiranja, objaveno vo Zasto i kako regulirati financiranje politickih stranaka, Transparency International Hrvatska, (2000), str. 5-17

расходите важат за независните кандидати кои се натпреваруваат за државниот парламент, но не и за партиите. На кандидатите им е дозволено во изборна кампања да потрошат 4965 GBP, додека за партиите кои делуваат на територијата на целото кралство оваа граница е поставена на околу 20 милиони GBP. Во САД постојат граници за изборните расходи само на кандидатите кои ќе прифатат јавни дотации.

Не е ретка практиката да постојат граници за вкупната сума која партијата/кандидатот може да ја собере и/или потроши во изборната кампања / во своето редовно работење. Постои и ограничување на износите на индиректните трошоци во изборната кампања, како што е јавното огласување.

Сите наведени ограничувања имаат за цел од процесот на финансирање да „се исфрлат“ непосакуваните финансиери.

1.3.2 Забрани

Правилата за финансирање на партиите и изборите содржат и низа забрани. Клучен проблем е кој друг, освен државата и граѓаните, може да го финансира редовното функционирање на партиите и изборните кампањи, а тоа да не доведе до судир на интереси и корупција.

Прашањето на забраните се однесува на претпријатијата, синдикатите и разни странски финансиери. Најчест аргумент со кој се оправдува забраната споменатите актери да учествуваат во финансирањето на партиите и изборите е дека демократијата е работа на граѓаните и дека само тие може да ги финансираат партиите без разлика дали тоа го прават со свои приватни пари или со јавни пари од државните сметки. Слична аргументација се користи и во објаснувањето на забраните за финансирање од странство. Демократскиот процес во една земја е работа на граѓаните на таа земја и затоа не може да биде финансиран од страна на субјекти кои доаѓаат од странство и не учествуваат во изборниот процес.

Од кругот на можни донатори се исклучуваат странски правни и физички лица и ваква забрана постои во многу земји (во целост се применува во Франција, САД, Шпанија, Полска, делумно во Канада, Германија и Израел). Но постојат и земји кои дозволуваат странско донирање на политичките партии (Чешка, Грција, Италија, Холандија, Шведска и Велика Британија).

Финансирањето од страна на синдикатите, сојузите на работодавачи и граѓанските здруженија во голем број земји е дозволена активност (Германија, Шведска, Полска, В.Британија). Во земјите каде што не е дозволена (САД, Франција, Турција), забраната се аргументира со одбрана на слободната волја на секој член и спречување на можноста за собирање прилози без изрична согласност. Во САД забраната воведена во 1970 година доведе до развој на посебни организации поврзани со корпорациите и синдикатите кои се викаат „Комитети за политичко делување“ или PAC's, чија задача е собирање пари од членовите на споменатите институции и како такви имаат значајна улога во целокупниот систем на политичкото финансирање во САД.

За разлика од тоа, синдикалното финансирање е дозволено (Чешка, Италија, Германија, Шпанија, Велика Британија и др.). Во некои земји овој облик на политичко финансирање се дозволува, но не се стимулира, на пример во Германија на синдикатите им е забрането да даваат на политичките партии повеќе од 10% од своите сметки, а таков вид донација се оданочува со посебен данок со даночна стапка од 50%.

Донациите на корпорациите, акционерските друштва кои се во сопственост на илјадници лица не се подеднакво третирани во сите земји. Во САД задолжителната забрана на корпоративното финансирање важи само за сојузните избори. Од друга страна, има земји каде на корпорациите им е дозволено финансирање на партиите (Чешка, Грција, Италија, Холадија, Велика Британија). За разлика од донациите кои ги даваат поединци, во Германија на корпорациите не им се даваат никакви даночни олеснувања, туку таквите донации дополнително се оданочуваат²⁷.

2. Фактори кои влијаат на зголемување на транспарентноста

Споменатите ограничувања, забрани и другите правила поврзани со политичкото финансирање имаат смисла само доколку тие доследно се применуваат, односно партиите и кандидатите ги исполнуваат обврските за

²⁷ Видете повеќе Petak.Z, Usporedna analiza financiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj I svijetu, Polit. misao, Vol XXXVIII, br. 4, (2001), str. 33-50

точно и навремено известување и јавно објавување и е воспоставен ефикасен систем на контрола и надзор на политичкото финансирање.

Клучни елементи на имплементацијата на правилата за политичкото финансирање се почитување на правилата, следењето (мониторингот), контролата и истрагата, како и превенцијата и санкциите.

Почитувањето на постоечката регулатива е најважен елемент на имплементацијата, бидејќи и без детална регулатива, сепак со доследна примена на правилата се постигнува одреден степен на транспарентност. Со цел да се поттикнат партиите на почитување на правилата, во некои земји е усвоена стратегија според која тие кои ги почитуваат правилата ќе добијат одреден материјален надомест или даночно олеснување. Во повеќето земји ова важи кај јавното финансирање на партиите кое е поврзано со обврската за почитување на правилата, во прв ред објавувањето на финансиските извештаи.

Други елементи кои се клучни за имплементацијата на правилата што води кон обезбедување на повисок степен на транспарентност се:

- јавното објавување (disclosure): примена на правилата кои ги обврзуваат политички партии да ги објават информациите за нивните приходи, идентитетот на донаторите и расходите.

- известувањето (reporting): примена на правилата со кои партиите се обврзани да доставуваат финансиски извештаи за редовното работење и изборната кампања до надлежната институција за следење и контрола.

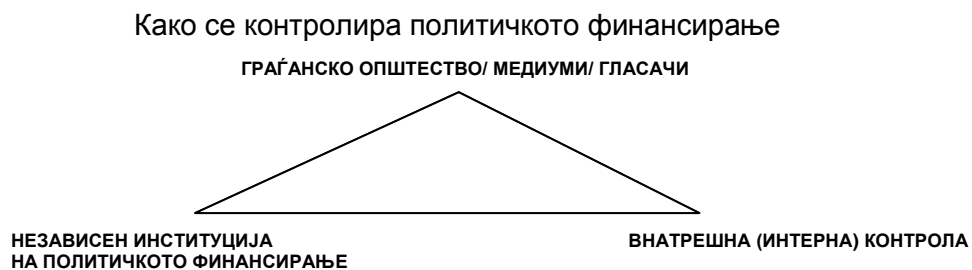
- мониторинг (monitoring): правила за воспоставување на самостојна и независна институција кој ќе врши мониторинг (следење) и контрола на партиските сметки.

- спроведување на законите (enforcement): законит систем на санкции кој ќе осигура дека правилата за партиското финансирање нема да бидат заобиколени од партиите и ќе се изрече санкција во случај кога законот ќе биде повреден.

Иако точното и навремено јавно објавување е неопходен услов за ефикасна контрола, тоа само по себе не е ефикасно. Без соодветна внатрешна и надворешна контрола, правилата за политичките финансии - независно дали се работи за ограничувања, забрани, барања за јавно објавување и други,

постои веројатност да не бидат почитувани. Оттаму, од круцијално значење е да се развие функционален систем на надзор и контрола на финансирањето, кој ќе вклучува внатрешна (интерна) контрола во партиите, надворешна контрола од независна институција и надзор од граѓанското општество, медиумите и граѓаните. Сите овие сегменти треба да бидат ефикасни во своите области на дејствување за да може да се обезбеди повисок степен на транспарентност во финансирањето на партиите и изборните кампањи. Тука посебно важна е меѓусебната соработка на сите овие чинители која би водела кон поголема отчетност и одговорност на партиите за своето однесување во делот на финансиите.

Графички приказ за надзорот и контролата на политичкото финансирање.



Во продолжение е даден осврт на секој од факторите кои влијаат на зајакнување на транспарентноста во финансирањето на партиите и изборните кампањи.

2.1 Јавно објавување на политичкото финансирање (Reporting and Disclosure)

Смислата на обврската за јавно објавување на финансирањето на партиите и изборната кампања произлегува од потребата да се промовира одговорност и отчетност на партиите за начинот на стекнување и трошење на парите за редовните активности и изборната кампања. За да може да стане збор за транспарентно известување на партиите до надлежните институции, потребно е партиите во своите извештаи да обезбедат повисок степен на опфатеност (деталност) во прикажаните податоци, точен приказ на донациите и идентитетот на донаторите и поголема веродостојност на податоците содржани во извештаите. Јавното објавување го опфаќа и известувањето за

финансирањето на партиите и изборната кампања на независна институција која е надлежна за контрола и надзор над спроведувањето на правилата.

Достапноста на информациите за финансирањето на партиите и кампањите е неопходен услов за ефикасност на системот на контрола на политичкото финансирање. Јавното објавување придонесува за поголема транспарентност на изборниот процес, притоа овозможувајќи им на гласачите да дознаат повеќе за финансирањето на партиите/ кандидатите сè со цел да може да донесат правилна одлука на денот на изборите. Друга цел на барањата за јавно објавување е да им се овозможи на институциите за надзор и контрола да вршат мониторинг и контрола на тоа дали се почитуваат правилата кои се однесуваат на финансиите на партиите и изборите.

Транспарентниот систем на јавно објавување создава обврски за партиите и кандидатите да изготвуваат и да доставуваат финансиски извештаи за редовното работење и изборната кампања и истите во пропишан рок да ги направат достапни на јавноста. Јавното објавување на податоците за донаторите, за износите на донациите, за стоките и услугите што се набавени од партиските фондови им овозможува на граѓаните да знаат кој, колку пари дал на партиите и каде и за каква цел се потрошени. Јавното објавување ги опфаќа податоците за приходите - износот на секоја донација и идентитет на донаторот, како и податоците за трошоците - вклучувајќи го датумот, износот на трошоците, примачот и сите долгови и обврски создадени од партијата. Воедно, јавното објавување ги опфаќа и податоците на кредити и аванси - податоците за давателот на кредитот, за износот на кредитот и датумот кога кредитот е отплатен.

Тука неопходно е да се спомене навременото доставување на финансиските извештаи до надлежните институции. Со расположливата информатичко-комуникциска технологија денес извештаите може да бидат испратени до институциите за контрола во пропишаниот рок и во најкус рок да бидат објавени на веб страниците на партиите/кандидатите и на контролните институции. Тоа е аргумент повеќе поради кој партиите не може да се правдаат за неисполнување или ненавремено исполнување на обврската за јавно објавување на извештаите.

Начинот на јавното објавување на партиските финансии значително се разликува од земја до земја. Може да се издвојат неколку елементи кои се однесуваат на јавното објавување, а кои различно се применуваат во земјите.

Најпрво може да се раздвои обврската за прикажување на расходите од обврската за прикажување на приходите. На пример, во Велика Британија кандидатите за пратеници во Парламентот имаат обврска да ги прикажат расходите, но не и изворите на своите приходи. Постојат разлики во обемот на јавното објавување на политичките финансии. Во поголемиот број земји постои обврска за објавување само на вкупните износи на главните ставки на приходите и расходите, додека во некои земји потребно е да се достават комплетни извештаи за приходите и расходите одделно по ставки. Друг момент е различното третирање на политичките партии и кандидатите. Во Велика Британија јавно мора да бидат објавени само финансиите на кандидатите, а во Германија - само финансиите на партиите. Земјите се разликуваат и по тоа дали јавно се објавуваат приходите и расходите само на изборни активности на партиите или приходите и расходите од тековно работење на партиите. Во Германија, на пример, редовно се објавуваат податоци за сите партиски приходи и расходи без посебно известување за финансиите на партиите во изборната кампања. Постојат разлики во тоа кој има обврска јавно да ги објави донаците - донаторот или примателот на донацијата. На пример, во Велика Британија давателите на донации имаат обврска за јавно објавување, додека во земјите во континентална Европа обврската е на примателите на донациите. На крај, има разлики и во начинот на јавно објавување на политичките финансии. Во некои земји јавното објавување на партиските финансии се врши со известување на јавноста преку медиумите, додека во други земји обврската е исполнета со доставување на финансиските извештаи до посебни ревизорски тела кои вршат контрола²⁸.

Без ефективно јавно објавување, правилата со кои се регулира политичкото финансирање, пред сè ограничувањето на приходите и расходите и забраните и други правила невозможно е да се контролира дали се почитуваат, ниту да се

²⁸ Видете повеќе Petak.Z, Usporedna analiza financiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj i svijetu, Polit. misao, Vol XXXVIII, br. 4, (2001), str. 33-50

констатираат прекршувањата. Достапноста на информациите ѝ овозможува на надлежната институција да има активна улога во мониторингот и контролата на финансиите на политичките партии и изборната кампања, секако потпомогната од медиумите и од граѓанското општество.

2.2. Внатрешна (интерна) партиска контрола

Првиот чекор кој води кон целосно и точно јавно објавување на податоци за финансирањето е контролата во самите политички партии. Во принцип, во секоја организација каде што парите и моќта се тесно поврзани, внатрешните механизми за контрола на финансиите се од суштинско значење. Овие механизми играат значајна улога во превенцијата на корупција и други негативни појави поврзани со финансирањето на партијата и изборната кампања.

Водењето точна и целосна сметководствена евиденција на сите приходи и расходи на партијата овозможува објавените информации да бидат точни и сигурни, што од својата страна ќе придонесе за заштита на имотот, како и спречување и откривање на измамите.

Порастот на ограничувањата на приходите и расходите, забраните и барањата за јавно објавување на податоците поврзани со финансиите создаде обврска за политичките партии / кандидатите да назначат лица наречени „финансиски агенти“ кои ги имаат следните задачи: 1. водење целосна и точна евиденција на финансиските активности и изготвување финансиски извештаи, 2. поднесување финансиски извештаи до институциите надлежни за контрола и надзор во пропишаниот рок и 3. почитување на сметководствените постапки и стандарди во водењето на евиденцијата и известувањето.

Овој систем на внатрешна контрола наметнува сериозни и континуирани обврски за финансиските агенти посебно во делот на следењето (мониторингот) на примените донации и направените трошоци. Практиката покажува дека партиите или нивниот комитет треба да користат само една банкарска сметка, која ќе биде пријавена и ќе биде достапна на увид и

контрола од надлежните контролни органи. Тоа го олеснува спроведувањето надзор и контрола од страна на надлежните институции²⁹.

Начинот на кој партиите управуваат со своите финансии зависи од нивниот персонален капацитет и подготвеноста да ги почитуваат правилата поврзани со финансиите. Често пати, под притисок на граѓанското општество и медиумите, партиите настојуваат да одговорат на предизвиците и да воспостават транспарентна и функционирачка рамка на контрола на приходите и расходите во партијата. Внатрешната контрола и рамнотежата кои вклучуваат и редовна финансиска одговорност кон членовите на партијата се од пресудно значење за одржување доверливост внатре во партијата. Анализата покажува дека во најголем број земји партиите се организации кои немаат доволно стручен ангажиран персонал и средства, па оттаму тие повеќе се потпираат на волонтери и партиски ентузијазам во вршењето на работите поврзани со финансиите. Меѓутоа, партиските лидери често ја попречуваат транспарентноста во финансирањето бидејќи истата ја доживуваат за закана на нивната контрола или влијание.

2.3 Надзор и контрола на политичкото финансирање (*oversight and enforcement*)

„Too many rules. Too little enforcement“.

Michael Pinto-Duschinsky (Political Finance Scholar)

Овој афоризам креиран од експертот за политичкото финансирање го изразува еден од најголемите предизвици на политичките финансии. Целите на транспарентноста и одговорноста кои се однесуваат на врската помеѓу парите и политиката зависат од функционалниот систем на контрола и надзор.

Контролата и надзорот на финансиите на партиите имаат улога да ја ограничат, како и да ја спречат предизборната продажба на големите донатори, а потоа и дополнителната постизборна корупција. Едноставно, гласачите мора да знаат кој колку пари дава на нивните политички

²⁹ Видете повеќе Walecki.M, Challenging the Norms and Standards of Election Administration, Political Finance, International Foundation for Electoral Systems (IFES), (2007), p.75-93.

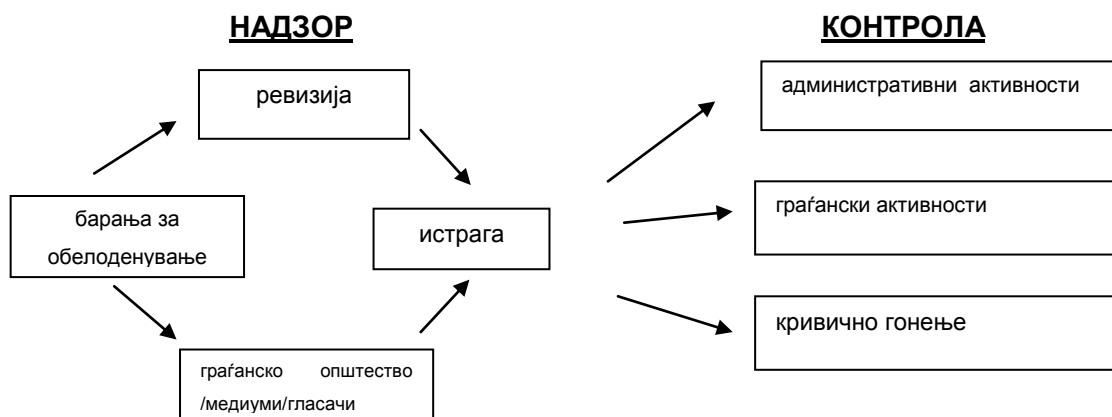
претставници, односно во која мера постојат и од каде доаѓаат законите по нивната автономија на одлучување.

Структурата на системот за надзор и контрола се разликува од земја до земја, но основните цели на секој функционален систем за надзор и контрола треба да бидат исти – превенција, детекција и санкција. Според својата структура, системот за надзор и контрола на политичкото финансирање претставува сложен систем во кој се комбинираат различни инструменти и актери, меѓу кои соработката е од исклучителна важност. Тие инструменти и актери се:

- внатрешна (интерна) контрола, (водење сметководство и изготвување точни и целосни финансиски извештаи во согласност со сметководствените процедури во утврдените рокови и редовна финансиска одговорност кон членовите на партијата);
- јавно објавување и известување на финансиските извештаи и ревизија;
- контрола од независни агенции поддржани со механизми за истрага;
- надворешен надзор (граѓанско општество, медиуми, граѓани) и
- санкции (административни, кривични и политички).

За дел од споменатите актери и нивната поврзаност во насока на обезбедување поголема ефикасност што резултира со зголемување на транспарентноста претходно е даден осврт.

Графички приказ на елементите на надзорот и контролата и нивната поврзаност.



Работите на сложениот систем на контролата и надзорот на партиските финансии и мониторингот на редовните партиски и изборни активности се предмет на заедничка одговорност на партиските и државните органи, но и легитимно ангажирање и помош од експертските организации од граѓанскиот сектор и медиумите.

Од сите вклучени актери, институциите за надзор и контрола играат клучна улога во системот на контрола и надзор. Препораките на меѓународните релевантни организации и практиката говорат во прилог на формирање авторитетно независно тело кое ќе биде задолжено за контрола на политичките финансии.

Со оглед на фактот дека контролата и надзорот зависат од традициите и политичко-културните карактеристики на општествата, познатиот експерт по политички финансии Nassmacher посочува четири различни модели на контрола и надзор, кои функционираат во практиката.

Прв, моделот на автономија базиран на меѓусебна доверба на партиите го карактеризира сфаќањето дека партиите се приватни организации и дека е доволно да воспостават механизми на автоконтрола и евентуално да постигнат спогодба за заемна размена на податоците. Практичен пример на овој модел е Шведска.

Втор, моделот на транспарентност, поаѓа од уверувањето дека гласачите може да се информираат од податоците кои партиите ги направиле достапни за јавноста и се базира на претпоставена заинтересираност на граѓаните. Овој модел поаѓа од правото на граѓаните да имаат увид во партиските финансии, нивните извори и начинот на користење. Надзорот над партиските финансии, контролата на приходите и расходите и ограничувањата се препуштени на судот на јавноста. На гласачите им е оставено самостојно, според јавно објавените информации, да одлучат во која мера различните видови донации на партиите можат да влијаат на нивното политичко определување. Пример на овој модел може да се најде во германскиот систем на финансирање на политичките партии, каде што парламентарните партии се должни податоците за своите партиски финансии да ги објават во извештаи, кои се доставуваат на

претседателот на сојузниот парламент и со тоа тие обезбедуваат нивна поголема „видливост“.

Согледувањето дека контролата од страна на самите гласачи не е доволна за партиите да се однесуваат во согласност со очекувањата создаде основа за воспоставување на третиот модел - застапничкиот модел. Овој модел се базира на формирање посебно независно тело кое ќе врши контрола и надзор во почитувањето на правилата за политичкото финансирање. Клучни критериуми за формирање на ова тело се: мандатот на членовите да трае подолго од мандатот на членовите на парламентот (5 или 7 години), членовите да бидат партиски независни лица кои имаат стручно знаење, индивидуален интегритет и потребни вештини, материјална независност на ова тело и повисоки плати на неговите членови. Федералната изборна комисија во САД е пример од практиката на кој се потпира овој модел. Ова тело е задолжено да врши супервизија на сите трансакции што ги прават институциите поврзани со кандидатите или партиите, а кои се вклучени во изборниот процес.

Четвртиот модел кој го препорачува Nassmacher е диверсификуван модел. Овој систем се базира на транспарентност во финансирањето на политичките партии и изборните кампањи, постоење на контролно тело кое ќе биде толерантно кон незначителни изигрувања на правилата, а сурово кон субјектите кои сериозно ги кршат правилата и јакнење на интересот на јавноста и нејзино санкционирање/наградување во вид на доверба изразена преку давање/недавање гласови на изборите. Близок пример на овој модел е канадскиот систем на контрола на финансирањето на политичките партии и изборната кампања.

Тука е важно да се нагласи дека ефикасноста на системот на контрола и надзор зависи од интензитетот на соработката помеѓу различните вклучени страни, потпирајќи се на механизмите за мониторинг обезбедени од страна на партиските-финансиски агенти, ревизорите, банкарските институции, независните институции, антикорупциските watch-dog организации и медиумите.

2.3.1 Основни цели на системот за контрола и надзор на политичкото финансирање

Превенција

Кога станува збор за превенцијата како една од целите на системот, би можеле да ја употребиме нашата изрека „подобро да се спречи отколку да се лечи“. Историски гледано, зголеменото регулирање на политичките финансии и воспоставување систем на контрола и надзор биле мотивирани од финансиски скандали. Во САД, на пример, Федералната изборна комисија, независно регулаторно тело, е основана во 1975 година како резултат на скандалот Watergate. Германската Флик афера, поврзана со Христијанско демократската унија која подолго време била финансирана од донациите од германски компании и лоби групи преку тајни организации заради одбегнување на даноците, е уште еден пример за скандал каде што како последица е регулирање на политичките финансии и контрола на истите.

Главната цел на превенцијата е поттикнување на политичките партии и кандидатите да ги променат своите практики на делување со цел усогласување со барањата дефинирани во усвоените правила, со што се намалува и појавата на финансиски скандали.

Значаен сегмент во превенцијата поврзана со политичкото финансирање е внатрешната (интерна) партиска контрола. Пристапот базиран на „доктрина на агенцијата“ предвидува сите финансиски средства што влегуваат/излегуваат во/од партиската сметка да бидат канализирани, односно добиените донации, прилози и другите приходи и направените трошоци задолжително да бидат одобрени од финансискиот агент. Неговата задача е уште во рана фаза да ги открие (детектира) можностите за прекршување на правилата и да преземе конкретни активности за нивно отстранување, како и да контролира дали направените трансакции се во согласност со правилата.

Во делот на превенцијата, институциите за контрола на спроведување на правилата исто така имаат важна улога. Со оглед на фактот дека политичките партии најчесто се потпираат на волонтерство, често се случува лицата задолжени за водење на финансиите во партиите да бидат недоволно едуцирани во однос на практична примена на правилата поврзани со

финансирањето. Оттаму, со цел намалување на појава на неправилности и прекршувања, контролните институции спроведуваат обуки, семинари и работилници на кои учествуваат претставници од партиите и каде што се даваат конкретни насоки и инструкции во врска со примената на правилата.

Улогата на граѓанското општество и медиумите е исто така важна во превенцијата. Со јавно објавување на конкретни случаи на прекршувања поврзани со финансиите во изборната кампања и редовното работење на партиите и со директно посочување на оние кои биле вклучени во тие прекршувања, граѓанското општество и медиумите може да влијаат врз политичките партии и нивните кандидати да се воздржат од преземање незаконски дејствија поврзани со финансиите. Во многу земји развојот на информатичко-комуникациската технологија овозможи финансиските извештаи на партиите и изборната кампања да бидат полесно достапни на јавноста, при што најсоодветен начин за тоа е преку интернет. Онаму каде што партиите ги одбегнуваат или делумно ги исполнуваат барањата за јавно објавување на своите извештаи, граѓанското општество и медиумите преку јавно повикување и други начини на притисок ја користат можноста да бараат од партиите овие извештаи јавно да ги објават.

Детекција

Една од клучните цели на системот на контрола и надзор е детекцијата (откривање) на прекршувањата поврзани со политичкото финансирање која најчесто се остварува со спроведување ревизорски контроли на финансиските извештаи на партиите и изборната кампања.

Постојат три стандардни процеси преку кои може да се детектираат повредите на прописите за политичко финансирање, и тоа:

- со мониторинг, кој се остварува со ревизија на финансиските извештаи;
- со пријава/жалба поднесена од поединец или организација кои дошле до сознанија за сторени прекршувања од страна на партиите/кандидатите;
- со известување/пријава од други институции (на пр. политички партии и други субјекти) со констатации и наводи за сторени прекршувања и за сторителите на истите.

Најчесто користена алатка за детекција е ревизијата со која се врши мониторинг и оцена за усогласеноста со правилата за политичкото финансирање и врз основа на тоа се констатираат прекршувања и неправилности. За да може да се спроведе ревизијата, потребно е целата финансиска евиденција на партијата да биде дадена на увид на контролната институција. Барањата за јавното објавување ги обврзуваат партиите да ги пријават приходите, расходите и другите финансиски трансакции заедно со соодветна документација за да се потврди веродостојноста на тоа што се известува.

Откривањето на можните прекршувања, измами и грешки преку ревизија може да биде основа за натамошна истрага од страна на институцијата надлежна за контрола на политичките финансии, ако има овластување за тоа или да достави извештај со констатирани неправилности и незаконитости до надлежниот орган за поведување соодветна постапка (прекршочна или кривична).

Надзорот е уште еден важен механизам за детекција (откривање). Граѓанското општество и медиумите имаат исклучително важна улога во откривањето на прекршувањата и истите може да достават пријави до надлежните институции. Нивното учество во надзорот е особено важно кога постапувањето на институциите за контрола над спроведувањето на правилата е слабо. Со вршење притисок во јавноста, тие придонесуваат кон полесното детектирање на прекршувањата и нивните сторители и поефикасно постапување на релевантните институции во насока на поведување соодветни постапки за утврдување на прекршувањата и изрекување соодветни санкции на сторителите.

Санкција

Санкциите се главните алатки кои им стојат на располагање на институциите за контрола и надзор на политичкото финансирање. Постои консензус помеѓу меѓународните организации дека санкциите се од суштинско значење за ефикасно спроведување на правилата за политичкото финансирање. Штом ќе биде спроведена истрагата и прекршувањето ќе биде потврдено, може да се изречат санкции од надлежната институција.

Практиката покажува дека системот на санкции поврзани со финансирањето на партиите се потпира на правилото „мали прекршувања - мали или симболични казни, големи прекршувања - ригорозни казни“. Тоа значи дека малите прекршувања или пропустите сторени од партиите најчесто се санкционираат со парични казни (глоби), додека за сериозни прекршувања се предвидуваат казна затвор или политички санкции. Споредбената практика познава сет санкции со кои се одвраќаат партиите од однесувањата кои не е во согласност со законот, односно наоѓа права мерка за казна доколку е извршена некоја повреда во финансирањето на партиите. Во групата на санкции се: парични казни, губење на правото на финансирање од јавни извори како административна мерка, враќање на средствата кои се прибавени на незаконит начин во државниот буџет, привремена суспензија на политичката партија, бришење на партијата од регистарот на политички партии, казна затвор за одговорните лица во партијата и за тие што сториле кривични дела, поединец или партиска листа да биде отстранет/а од изборниот процес, можност избраните претставници доколку се утврди повреда да останат и без добиениот мандат во претставничките тела; губење на политичките права (право на глас, право на номинирање или учество во работата на изборни органи, односно пасивно избирачко право), како и губење на државјанството.

Пропорционалноста е една од најважните карактеристики на санкциите, имајќи ја предвид целта што треба да се постигне: санкциите треба да бидат пропорционални на специфичноста на прекршувањето, како и да ги спречат партиите во иднина да преземаат активности што би довеле до прекршување на правилата.

Изрекувањето санкции за партиите кои ги прекршиле правилата е крајната цел на системот на надзорот и контролата на политичките финансии. Но во случаи кога тоа е можно, целта на мониторингот и контролата е преку превентивни мерки да се нагласи позитивната вклученост на сите учесници во поттикнувањето на партиите да ги почитуваат правилата за политичкото финансирање и да се зајакне транспарентноста за тоа од каде доаѓаат парите и како се трошат.

3. Улогата на медиумите и граѓанското општество

Голем придонес во јакнење на транспарентноста во финансирањето на партиите и изборната кампања имаат и организациите на граѓанското општество, медиумите, watchdog организациите, вклучително и граѓаните. Улогата на сите овие чинители е поврзана со надзорот над дејствувањето и финансирањето на партиите и изборната кампања. Во секој систем сите овие субјекти кога ќе дојдат до сознанија за евентуални злоупотреби и прекршувања направени од партиите и кандидатите објективно ја известуваат јавноста, но имаат можност да достават и пријави до институциите за контрола и надзор со цел да иницираат нивно постапување во конкретни случаи.

Вклученоста на медиумите во борбата против корупцијата во политиката е од исклучителна важност. Во последните децении, медиумите во голем број земји имаат објавено материјали за откриени злоупотреби и неправилности во финансирањето на партиите и конкретни случаи на политичка корупција. Многубројните примери во многу земји покажуваат дека јавноста сè почесто добива информации од медиумите за конкретни случаи на корупција поврзани со политичките финансии отколку од институциите надлежни за контрола и надзор. Тоа говори за затвореност, селективност и пристрасност на институциите на системот, како и за ниското ниво на доверба што јавноста го има кон овие институции. Сето тоа се должи на влијанието што центрите на политичката моќ го имаат во функционирањето на институциите. Со добро избалансиран притисок од медиумите, може да се создаде атмосфера која ќе поттикне антикорупциски иницијативи со цел ефикасно справување со ваквите негативни состојби, како и да се иницираат сериозни постапки на контрола и надзор на политичките финансии од независни авторитетни институции. Но практиката покажува дека и медиумите се соочуваат со сериозни проблеми кога станува збор за обезбедување информации поврзани со партиските финансии. Во многу земји е сè поизразено ограничувањето на слободата на известување кое значително ги оневозможува медиумите да известуваат за злоупотребите и прекршувањата направени од партиите, како и сè поизразен е притисокот што се врши врз новинарите со цел да бидат спречени да објавуваат информации поврзани со конкретни коруптивни случаи.

Граѓанското општество, исто така, има важна улога во јакнење на транспарентноста во политичкото финансирање. Овие организации своите активности ги насочуваат во две подрачја: подигање на јавната свест и мониторингот. Со цел подигање на јавната свест, тие преку различни проекти и кампањи ги запознаваат и ги едуцираат граѓаните за важноста на парите во политиката, негативните ефекти од прекршувањата во нивното секојдневно живеење и како злоупотребите на државните ресурси за партиски цели ги трошат парите кои им припаѓаат на граѓаните. Во делот на мониторингот, благодарение на својот експертски капацитет, тие го следат протекот на парите во политиката и даваат оценка за тоа дали и како партиите и кандидатите ги почитуваат правилата и дали и колку регулаторните тела ефикасно и непристрасно ја вршат контролата на политичкото финансирање. Граѓанските организации имаат легитимна и важна улога во промовирање на доброто владеење. Со оглед на тоа дека тие не се натпреваруваат на изборите, тие може да покренат иницијативи за изнаоѓање решенија на одредени состојби и да извршат притисок врз политичарите и органите на власта. Голем е бројот на граѓански организации кои располагаат со техничка експертиза и едуцирани луѓе од областа на политичкото финансирање, па оттаму и имаат значајна улога во подобрување на квалитетот на правилата за политичкото финансирање. Тие може да го свртат вниманието на медиумите и јавноста на недостатоците во спроведувањето на правилата и со тоа да влијаат на подобрување на ефикасноста.

Заклучок

Имајќи ги предвид различните системи на политичкото финансирање и различните нивоа на демократски развој во земјите, стои констатацијата дека не постои единствено или најдобро решение за ефикасна борба против корупцијата поврзана со политичките финансии. За успешно справување со корупција во политиката на глобален план, неопходно е градење меѓународни стандарди во политичкото финансирање кои ќе ги одразуваат очекувањата на јавноста и ќе им овозможат на сите актери вклучени во политиката да ги разберат своите улоги и одговорности. Промовираните стандарди од страна на релевантните меѓународни организации централно значење им даваат на

транспарентноста како основно начело и на транспарентното политичко финансирање.

Прв чекор кон зајакнување на транспарентноста и отчетноста во политичкото финансирање е усвојувањето квалитетни правила и создавање услови за нивна целосна имплементација. Кога станува збор за правилата за политичкото финансирање, од суштинско значење се барањата за јавното објавување и контролата. Јавното објавување бара систематско и континуирано известување од страна на партиите за своето тековно работење и изборната кампања, достапност на информациите до јавноста и транспарентност. Контролата бара авторитетна независна институција која има надлежност да надгледува, да истражува дали партиите постапуваат во согласност со правилата за политичкото финансирање и во случај на сомневање за сторени прекршувања да поведува соодветни постапки и да изрекува ефикасни санкции.

Меѓутоа, анализите покажуваат дека во светот растечки е јазот помеѓу правилата и нивното имплементирање во практиката. Формалните правила сами по себе може да помогнат во неутрализирање на негативните влијанија на парите во политиката, но тоа е можно во целост само доколку тие правила се имплементираат во практиката. Значаен сегмент на имплементацијата е контролата на финансирањето. За ефикасна контрола потребно е постоење на независна контролна институција, која ќе има мандат, способност и капацитет за откривање на прекршувањата, а за да биде ефикасна, мора да има и надлежност да изрекува ефективни санкции на сторителите на прекршувањата. Во спротивно веројатно правилата ќе бидат игнорирани и непочитувани.

Надворешните актери (медиумите, граѓанските организации и граѓаните) имаат активна улога во надзорот на протекот на парите во политиката. Граѓанските организации имаат задача да вршат надзор над однесувањето на политичките партии и кандидатите на начин на кој државните институции можеби немаат капацитет или политичка независност да го прават тоа. Медиумите ги информираат граѓаните за тоа од каде доаѓаат парите во партиите и на каков начин се трошат. Со изнесување на конкретните примери

на кршење на формалните правила и општествените норми во јавноста, медиумите можат да помогнат во јавното објавување на оние кои се обидуваат да го надоместат недостатокот на поддршка од граѓаните со пари во натпреварот за освојување на политичката власт.

Разработувајќи ја улогата и значењето на сите сегменти на транспарентниот систем одделно, во овој труд се обидовме да докажеме дека јавното објавување, одговорната внатрешна партиска контрола, ефективното спроведување контрола од надлежните институции и континуираниот надзор од надворешните чинители (граѓанско општество, медиуми, граѓаните) се од фундаментално значење на секој транспарентен и отчетен систем на политичко финансирање. Доколку постои континуирано известување од страна на партиите за своето тековно работење и изборната кампања, достапност на информациите до јавноста и транспарентност и соработка помеѓу сите актери на контролниот механизам што би била во насока на целосно остварување на целите на системот (детектирање на прекршувањата, во случај на нивно потврдување - изрекување ефикасни санкции и преземање превентивни мерки со цел прекршувањата да не се повторат) - тогаш може да стане збор за функционален, транспарентен и отчетен систем на политичко финансирање.

Финансирањето на политичките партии и изборните кампањи во повеќето развиени демократии денес е потранспарентно во споредба од пред десетина години. Следејќи го нивниот пример, многу нови демократии денес се во потрага по подобар начин на регулирање на текот на парите во политиката. Очекувањата се дека успехот ќе биде видлив на подолг рок, и тоа како резултат на реализацијата на реформи во постојните системи, кои ги фаворизираат јавното објавување и ефективната контрола од независни институции со поддршка на граѓанското општество и медиумите. На постарите демократии им било потребно да поминат повеќе децении за да изградат капацитети за детектирање на нерегуларностите во политичкото финансирање, премин од системски изборни измами на поединечни случаи на корупција, едукација на политичките партии и граѓанското општество, оспособување на контролните институции и воведување превентивни мерки.

III. МЕТОДОЛОШКА РАМКА

1. Предмет на истражувањето

Предмет на истражувањето е:

1. Анализа на финансиското работење на партиите во смисла на анализа на комплетноста и точноста на податоците содржани во изготвените финансиски извештаи за редовното работење на партиите и изборната кампања;

2. Анализа на објавените финансиски извештаи за редовното работење и изборната кампања на политичките партии на веб страниците на партиите и на надлежните институции;

3. Анализа на начинот на функционирање на институционалниот механизам за надзор и контрола на финансирањето на редовното работење на партиите и изборната кампања;

4. Анализа на системите за политичко финансирање во Германија и САД.

2. Цел на истражувањето

Цел на ова истражување е:

- Да се утврди степенот на внатрепартиската финансиска одговорност на политичките партии и изборната кампања;

- Да се утврди степенот на ефикасност на институционалниот контролен механизам на финансирањето на политичките партии и изборната кампања.

3. Методи и техники на истражувањето

Креирањето на методологијата за ова истражување претставуваше сериозен предизвик, имајќи ја предвид чувствителноста на областа којашто се истражуваше.

Во ова истражување се користени стандардните методи и техники кои се утврдени во методологијата на научно-истражувачката работа: методите на анализа и синтеза и компарација и е употребена техниката на анализа на документи.

Со цел да се утврдат обврските што политичките партии ги имаат во делот на водењето сметководство, изготвувањето, јавното објавување и доставувањето на финансиските извештаи во согласност со позитивната законска регулатива, се спроведе методот на анализа кој ги опфати законските и подзаконските акти кои го регулираат предметот на истражување, и тоа: Законот за политичките партии, Законот за финансирање на политичките партии, Изборниот законик, Законот за државна ревизија, Законот за спречување на корупцијата, Законот за сметководство на непрофитни организации и други закони, како и Упатството за пополнување на финансискиот образец за сметката за изборна кампања и други подзаконски акти.

Со цел да се утврди како секоја од независните варијабли влијае врз зависните варијабли, односно со цел да се тестира поставената хипотеза, се употреби квалитативниот метод, што значи се направи анализа на содржината на финансиските извештаи за редовното работење на партиите и изборната кампања и извештаите од извршената контрола на надлежните институции со цел да се приберат податоци за точноста, комплетноста и веродостојноста на податоците содржани во објавените финансиски извештаи.

Со цел да се утврди влијанието на независните варијабли, се спроведе и компаративна анализа во насока да се направи паралела како е дизајниран системот на финансирање на политичките партии надвор и за време на изборна кампања во други земји (Германија и Соединетите Американски Држави).

Во ова истражување беше клучно да се користат методи што не зависат исклучиво од волјата за соработка на партиите и институциите. Токму затоа, за потребите на анализата за редовното работење на политичките партии, во март 2015 година е доставено Барање за слободен пристап до информации од јавен карактер до Државниот завод за ревизија, со кое беа побарани следните информации од јавен карактер:

- Преглед на регистрирани политички партии со кој располага Државниот завод за ревизија;

- Податоци за поднесени финансиски документи: годишен финансиски извештај, годишна завршна сметка и годишен извештај за донации од политичките партии за 2012, 2013 и 2014 година;

- Податоци за преземени дејствија од Државниот завод за ревизија за неисполнување на обврската за доставување годишен финансиски извештај и извештај за донации и податоци за поднесени финансиски извештаи од политички партии - учесници во изборната кампања во 2011, 2012, 2013 и 2014 година.

Од страна на Државниот завод за ревизија во најкус рок беа доставени прегледи со бараните информации кои беа комплетни и овозможија да се дојде до заклучоци и препораки.

4. Хипотетска рамка

4.1 Генерална хипотеза

Генерална хипотеза која е предмет на докажување во ова истражување е:

Ако политичките партии имаат повисок степен на внатрешна финансиска одговорност и е воспоставен ефикасен институционален механизам за надзор и контрола на финансирањето на политичките партии и изборната кампања, тогаш ќе има поголема транспарентност на финансирањето на политичките партии и изборните кампањи.

• Прва посебна хипотеза

Ако политичките партии имаат поголема внатрешна финансиска одговорност, тогаш ќе има поголема транспарентност на финансирањето на политичките партии и изборните кампањи.

• Втора посебна хипотеза

Ако постои ефикасен институционален механизам за надзор и контрола на финансирањето на партиите и изборната кампања, тогаш ќе има поголема транспарентност на финансирањето на политичките партии и изборните кампањи.

**ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ФИНАНСИРАЊЕТО НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ И
ИЗБОРНАТА КАМПАЊА
МАКЕДОНСКИ СЛУЧАЈ**

Вовед

Многу меѓународни и домашни правни експерти истакнуваат дека Република Македонија има заокружена, развиена и дисперзирана законска рамка со која се уредуваат прашањата поврзани со финансирањето на редовното работење на политичките партии и изборната кампања која постојано се наградува и дополнува сè со цел да се следат меѓународните стандарди. Потврда за заложбите на Република Македонија за подобрување на законската регулатива во оваа област е тоа што во континуитет добива солидни оценки од меѓународните релевантни институции како што се Венецијанската комисија, Групата држави против корупцијата - ГРЕКО, Меѓународната набљудувачка мисија за изборите на ОБСЕ/ОДИХР и други.

Република Македонија преку донесувањето низа закони и прифаќањето на меѓународните стандарди од оваа област се обврза да обезбеди еднаков пристап на политичките партии до изворите на финансирање и да изгради ефикасен институционален контролен механизам кој ќе гарантира одговорност, транспарентност, јавност и отчетност во дејствувањето и финансирањето на политичките партии и изборната кампања.

Тука посебно е значајна Препораката Rec(2003)4 на Советот на Европа со која им се препорачува на „владите на државите-членки да усвојат во нивниот национален правен систем норми против корупцијата во финансирањето на политичките партии и изборните кампањи“. Групата држави против корупција - ГРЕКО ја доби задачата да ја следи имплементацијата на оваа препорака. Третиот круг на оценка на ГРЕКО кој започна во 2007 година се занимава и со Темата II – Транспарентност на финансирањето на политичките партии, и тоа на членовите 8, 11, 12, 13б, 14 и 16 од Препораката Rec(2003)4. Во изминатите години експерти од ГРЕКО врз основа на усвоениот прашалник направија оценка на законската регулатива во Република Македонија, од каде што произлегоа и извештаи со препораки за натамошно подобрување на законската регулатива на Република Македонија.

Како резултат на препораките од Извештајот за оцена на ГРЕКО и укажувањата дадени во конечните извештаи на Набљудувачката мисија на ОБСЕ/ОДИХР во изминатите години, беа направени интервенции во Законот за финансирање на политичките партии и Изборниот законик. Сите овие измени беа во насока на јакнење на транспарентноста и отчетноста во финансирањето на политичките партии и изборната кампања со посебен акцент на достапноста на податоците во регистарот на донации со јавно објавување, зајакнување на системот на контрола на финансиското работење на политичките партии и воспоставување правна заштита преку санкции за непочитување на законските обврски и рокови за поднесување на финансиските извештаи.

Законска регулатива за финансирање на политичките партии и изборната кампања

Законската рамка поврзана со дејствувањето на политичките партии и нивното финансирање надвор и во текот на изборната кампања ја сочинуваат:

- Законот за политичките партии („Службен весник на РМ“ бр.76/2004, 5/2007, 8/2007, 5/2008 и 23/2013);
- Законот за финансирање на политичките партии („Службен весник на РМ“ број 76/2004, 86/2008, 161/2008, 96/2009, 148/11, 142/12 и 23/2013);
- Изборниот законик („Службен весник на РМ“ бр.40/06, 136/08, 148/08, 155/08, 63/08, 44/2011, 51/2011, 142/2012, 31/2013 и 34/2013 и 14/2014);
- Законот за сметководство на непрофитните организации („Службен весник на РМ“ бр.24/03 и 17/11);
- Законот за спречување на корупцијата („Службен весник на РМ“ бр. 28/02, 46/04, 126/06, 10/08, 161/08, 145/10 и 97/2015);
- Законот за државна ревизија („Службен весник на РМ“ бр.66/10, 145/10, 12/14 и 43/2014).

Законот за политичките партии, усвоен во 2004 година, ја дефинира политичката партија како доброволна организација на граѓани, формирана за остварување и заштита на политички, економски, социјални, културни и други права и уверувања и заради учество во процесот на донесување политички одлуки при учество во власта. Политичките партии своите цели ги остваруваат преку демократско формирање и изразување на политичката волја со учество

на избори, како и на друг демократски начин. Во делот на финансирањето на политичките партии во Законот е утврдено дека партиите се непрофитни организации, кои средствата за своето дејствување ги стекнуваат и со нив располагаат на начин утврден со закон и нивното работење и финансиско-материјалното работење е јавно.

I. ФИНАНСИРАЊЕ НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ

A. АНАЛИЗА НА ЗАКОНСКАТА РЕГУЛАТИВА

Трите клучни прашања поврзани со финансирањето на политичките партии: начинот и постапката на обезбедување на финансиските средства, располагањето со средствата за тековната работа и дејствувањето на политичките партии, како и начинот на контрола на финансирањето и материјално-финансиското работење на политичките партии се уредени во ***Законот за финансирање на политичките партии*** донесен во 2004 година, последно изменет во 2013 година. Одредбите од Законот ја покажуваат намерата на законодавецот да се обезбеди јавност, транспарентност и отчетност во финансирањето на партиите преку целосен увид од граѓаните и надлежниот орган за контрола на финансиско-материјалното работење на партиите. Според Законот, изворите на финансирање на партиите и нивните расходи се јавни и транспарентни кои подложат на контрола од страна на државните органи надлежни за финансиско-материјалното работење.

Во изминативе еднаесет години од неговото усвојување беа направени шест интервенции со цел зајакнување на транспарентноста и отчетноста на партиите во делот на нивното финансирање, како и кон надминување на слабостите во функционирањето на системот на контрола на политичкото финансирање.

Со последните измени на Законот од 2012 и 2013 година само делумно беа имплементирани препораките на ГРЕКО содржани во Извештајот за евалуација на Република Македонија - III круг на темата „Финансирање на

политичките партии“, како и препораките од Конечниот извештај на Набљудувачката мисија на ОБСЕ/ОДИХР од последните парламентарни избори во 2011 година. По овие интервенции на Законот, од страна на ГРЕКО е констатиран „напредок во однос на информирањето на политичките партии за нивните финансиски обврски. Се преземени и чекори кон зајакнување на улогата на Државниот завод за ревизија во системот на надзор и санкционирање и зголемување на средствата што му стојат на располагање за остварување на своите цели и надлежности. Соработката помеѓу Државниот завод за ревизија и други субјекти кои се вклучени во надзорот над финансирањето на партиите се подобри и се започна со развивање на евиденција на санкции. Оваа евиденција ќе треба да се одржува и засилува, особено со обезбедување дека санкциите може да се изречат и за други незаконити постапувања, освен за неподнесување на финансиски извештаи. Уште повеќе, истрагите и спроведување на правилата за политичко финансирање се сè уште тромави и треба понатаму да се реструктурираат за да обезбедат ефикасност“³⁰. Сето ова покажува дека во изминатиот период е направен солиден чекор во насока на подобрување на законската регулатива и нејзино приближување до меѓународните стандарди, но и дека сè уште постои потреба од натамошни измени во законската регулатива. Но посебно се истакнува потребата од градење политичка волја кај партиите и надлежните институции за контрола на политичкото финансирање за доследна и целосна имплементација на утврдените правила за политичкото финансирање.

1. Извори на финансирање на политичките партии

Со **Законот за финансирање на политичките партии** во Република Македонија е воспоставен комбиниран модел на финансирање на политичките партии од јавни и приватни извори на финансирање.

³⁰ Видете повеќе во ГРЕКО, Трет круг на евалуација, Втор извештај за усогласеност за Поранешна Југословенска Република Македонија, Стразбур, 28 март 2014 година, стр.11

1.1 Јавни извори на финансирање

Јавните извори на финансирање се финансиските средства предвидени со Буџетот на Република Македонија и буџетите на општините и на градот Скопје. За годишно финансирање на политичките партии се предвидени вкупно средства во висина од 0,06% од вкупните приходи на Буџетот на РМ, кои партиите може да ги користат за остварување на своите цели утврдени со закон, статут и други акти на партијата, односно за редовните партиски активности. 30% од овие средства се распоредуваат подеднакво на сите политички партии кои освоиле најмалку 1% од гласовите на излезените граѓани на парламентарните избори без разлика дали освоиле места или не во Парламентот. Преостанатите 70% се распоредуваат на политичките партии чии кандидати се избрани за пратеници во Собранието, сразмерно на бројот на нивните пратеници. Ваквата распределба на средствата се однесува и на изборите за градоначалници и советници во општините и се врши врз основа на решение на министерот за правда, а средствата за оваа намена се предвидуваат во буџетот на Министерството за правда за секоја фискална година.

Во 2013 година беше донесен Законот за партиски истражувачко-аналитички центри со кој им се дозволува на партиите да формираат вакви центри што ќе овозможат „изградба на платформа врз која треба да почива структурирана и квалификувана дебата за политичките процеси во Република Македонија“³¹. За годишно финансирање на овие центри од Буџетот на Република Македонија се обезбедуваат средства во висина од 280000 евра во денарска противвредност. Овие средства се распределуваат на првите четири политички партии со најголем број пратеници во Собранието на Република Македонија избрани на последните парламентарни избори, кои имаат формирано вакви центри. Имајќи го предвид политичкиот натпревар меѓу партиите, како и начинот на распределба на средства, овие дополнителни средства ги ставаат во уште поповолна позиција поголемите политички партии што имаат развиени капацитети, додека помалите партии се соочуваат со

³¹ Член 2 од Законот за партиски истражувачко-аналитички центри (Службен весник на Република Македонија бр. 23/2013)

неможноста да допрат до овој „колач“ и со тоа дополнително ќе им ги намали шансите во политичките битки.

1.2. Приватни извори на финансирање

Законот за финансирање на политичките партии предвидува листа на приватни извори на финансирање на политичките партии која е разновидна: членарина, донации, подароци, прилози, дотации, спонзорства, легати и продажба на промотивен и пропаганден материјал и сопствени приходи. Овие различни приватни извори подлежат на регулација и висината на секој од нив е законски ограничена.

1.2.1 Членарина

Прв извор на финансирање на партиите е членарината која претставува износ што секој член го плаќа годишно во согласност со актите на партијата и кој не смее да биде повисок од една просечна исплатена нето-плата во Републиката во претходната година што ја објавува Државниот завод за статистика. Начинот на прибирање и висината на членарината се прашања кои се подетално уредени во интерните акти донесени од највисоките органи на партиите (статутот, одлуки и другите акти).

1.2.2 Донации

Друг вид приватен извор и можеби најзначаен се **донациите** кои партиите може да ги примаат во вид на пари, материјални средства или услуги. Партиите може да примаат и непарични донации доколку тие според статутот на партијата може да бидат употребени за нејзините активности. Како донација се смета и давањето бесплатни услуги на политичката партија и услуги на политичките партии за кои плаќа трето лице. Како донација се смета и продажбата на стоки и давањето услуги на политичките партии по цени пониски од пазарните. Давателот на услугата, односно продавачот на стоката е должен да ја извести политичката партија за пазарната вредност на стоката, односно на дадената услуга. Разликата помеѓу пазарната вредност и фактурираната цена се смета за донација. Со измените од 2012 година се вовеле обврска за донаторот да ѝ достави фактура на партијата.

Износот на донациите е ограничен во зависност од тоа дали доаѓа од правни или физички лица, па така вкупниот износ на поединечната донација не смее да ја надмине сумата од 150 просечни плати од правни лица и 75 просечни плати од физички лица, при што овој износ не смее да биде кумулиран повеќе од еднаш годишно. Условите и ограничувањата се однесуваат на сите донации (парични средства, опрема и услуги). Ако висината на дадената донација е поголема од законски утврдениот износ, политичката партија не смее да ја користи и е должна веднаш, а најдоцна во рок од 15 дена, разликата да ја врати на донаторот.

1.2.3 Други приватни извори на финансирање

Во другите приватни извори се споменуваат и легатите од кои може партиите да стекнуваат само право на сопственост на деловен простор, опрема, канцелариски материјал, превозни средства и друг движен имот потребен за остварување на целите и вршење на активностите утврдени со статутот на партијата и со закон. Доколку на политичката партија ѝ се отстапат други средства, тие се продаваат по пат на судска лицитација и паричната вредност остварена од лицитацијата се префрла на жиро-сметката на политичката партија. Ограничувањата на висината на донациите се однесуваат и на висината на легатот.

Забрани

Имајќи предвид дека политичките партии ги застапуваат граѓаните во една земја, Законот предвидува забрана за финансирање на партиите од странски извори (влади, меѓународни институции, организации на странски држави и други странски лица), како и забрана партиите да имаат средства во странски банки или во други финансиски институции надвор од Република Македонија. Забраната за верските заедници или религиозните групи и здруженија да бидат финансиери на партиите е во согласност со уставната поделба меѓу државата и верските заедници. Законот изрично забранува и финансирање на партиите од здруженијата на граѓани (невладини организации) и фондациите. Исклучено е и финансирањето од извори што се под своевидно влијание или контрола од државата, па така како финансиери не може да се јават ниту јавни установи,

јавни претпријатија, јавни фондови или други правни лица што располагаат или имаат најмалку 20% учество на државен капитал, вклучувајќи ги и оние што го започнале процесот на приватизација. Законот изрично забранува донации од анонимни или од неидентификувани извори и предвидува обврска за партијата што добила средства од неидентификуван донатор истите веднаш да ги префрли на Буџетот на Република Македонија.

Со оглед на фактот дека Законот ги дефинира партиите како непрофитни организации, изрично го забранува „партиското претприемаштво“, односно забранува партиите да вршат стопанска дејност или да стекнуваат други видови приходи со цел остварување профит. Единствено Законот дава можност партиите да остваруваат приходи, како што е камата од депозит, закупнина од издавање под закуп на партиски простории, приходи од продажба на пропагандни материјали и приходи од продажба на билети за присуство на манифестации организирани за партиски цели.

Законот предвидува можност доколку се утврди дека донацијата потекнува од субјекти кои не смеат да ги финансираат партиите, партијата е должна да му ја врати донацијата на донаторот во рок од 30 дена. Во спротивно овие незаконски стекнати средства од жиро-сметката на политичката партија се пренесуваат во Буџетот на Република Македонија и се користат за финансирање на хуманитарни активности. Политичките партии кои ќе стекнат и противправно ќе користат средства од субјекти за кои постои забрана да бидат финансиери на партиите, како и средства кои нема да ги евидентираат во регистарот на донации, го губат правото на финансирање од Буџетот на Република Македонија за наредната година.

2. Внатрешна (интерна) партиска контрола

Во насока на јакнење на финансиската одговорност на партиите, Законот ги задолжува партиите да водат сметководство за своето финансиско работење во согласност со Законот за сметководство за непрофитните организации. Политичките партии може да имаат само една жиро-сметка, а нивните локални ограноци и партиски истражувачко-аналитички центри може да имаат и потсметки, но тие се должни во случај на постоење на истите да доставуваат консолидирани финансиски извештаи.

Со цел доследно исполнување на обврските поврзани со водењето на сметководството кои произлегуваат од Законот за сметководство за непрофитни организации, воведена е обврска секоја партија во своите интерни акти да го определи лицето кое е задолжено за водење на сметководството на партијата и за почитување и имплементација на прописите. Законот ја потенцира транспарентноста како основно начело, притоа обврзувајќи ги партиите во своите интерни акти (статут и други акти) да го уредат начинот на вршење внатрешна контрола на финансирањето на партијата, како и правото за запознавање на секој член на партијата со приходите и расходите на партијата, кои се јавни.

3. Обврски за извештајност на политичките партии

Со цел почитување на принципите на транспарентност и отчетност, Законот ги обврзува партиите да водат **регистар на донации** во кој се содржани податоци за видот и висината на донацијата, името/називот на донаторот и датумот на прием на донацијата, како и податоци за донациите на субјекти кои директно или индиректно се поврзани со политичката партија или се под нејзина контрола. Политичките партии се обврзани на својата веб страница да го објавуваат регистарот на донации на секои шест месеци во рок од 15 дена од денот на истекот на шестмесечниот период или на друг соодветен начин да го направат достапен до јавноста.

Со измените на Законот од 2009 година беше предвидена обврска за политичките партии јавно да го објавуваат регистарот на донации на својата веб страница и најмалку во еден од дневните весници. Со измените од 2011 година обврската за јавно објавување на регистарот на донации е ограничена само на негово објавување на својата веб страница и дополнета е со „или на друг соодветен начин да го направат достапен до јавноста“. Проблемот е во тоа што значителен број активни политички партии во Република Македонија немаат креирано веб страници, па за начинот како ќе ѝ овозможат на јавноста да има увид во регистарот на донации останува на нив без да им се дадат соодветни насоки како да го направат тоа. Оттука, реално е да се очекува дека обврската за јавност на добиените донации ќе биде уште повеќе занемарена.

Неприфатливо е на граѓаните да им се ускрати или да им се намали можноста за континуирано следење на овие значајни информации.

Исто така, партиите се задолжени да изготвуваат **извештај за добиените донации**, врз основа на податоците од регистарот за донации. Политичката партија овој извештај го доставува до Државниот завод за ревизија и до Управата за јавни приходи најдоцна до 31 март во тековната година за претходната година.

Политичките партии изготвуваат **годишна сметка** за финансиското работење која ја доставуваат до Управата за јавни приходи, Централниот регистар и до Државниот завод за ревизија, кои се должни да ја објават на своите веб страници. Исто така, партиите се обврзани да изготвуваат **годишен финансиски извештај** за претходната година, во кој се содржани податоци за финансиското работење на сметката на политичката партија, како и потсметките на локалните ограноци и потсметката на партиско истражувачко-аналитичкиот центар на партијата. Во извештајот се прикажани податоци за вкупните приходи (донации, подароци, прилози, дотации, сопствени приходи, членарина, легати и друго) и вкупни расходи. Годишниот финансиски извештај најдоцна до 31 март се доставува до Државниот завод за ревизија. Министерот за финансии го пропишува образецот за годишниот финансиски извештај³².

Според Законот, Министерството за финансии има обврска најмалку еднаш годишно да спроведува обуки на политичките партии за материјално-финансиското работење и начинот на пополнување на финансискиот извештај³³.

³² Правилникот за образецот и упатство за пополнување беше донесен во февруари 2013 и е достапен на веб-страницата на Министерството за финансии

³³ Измените се поттикнати од Препораката IV на ГРЕКО од евалуацијата од 2009 година: „Да се осигури дека на сите политички партии им се доставени соодветни информации и совети (на пр. преку обезбедување обука/упатства) за важечките регулативи за политичко финансирање, особено во врска со сметководството.

4. Систем за контрола на финансирањето на политичките партии

Рестриктивниот пристап кон изворите за финансирање ја добива својата смисла и директно зависи од ефикасноста на системот за контрола. Позитивните законски решенија креираат институционален систем за контрола, каде што водечка улога има Државниот завод за ревизија³⁴.

Покрај Државниот завод за ревизија, други институции кои имаат надлежности за контрола на финансирањето на партиите се и Управата за јавни приходи, Централниот регистар на Република Македонија, Министерството за правда и други институции.

4.1. Државен завод за ревизија

Во согласност со Законот за финансирање на политичките партии, Државниот завод за ревизија врши надзор над финансиското известување. Политичките партии имаат законска обврска да доставуваат годишен извештај за добиените донации до Државниот завод за ревизија и до Управата за јавни приходи најдоцна до 31 март за претходната година, годишна сметка за финансиското работење до Управата за јавни приходи, Централниот регистар и Државниот завод за ревизија и годишен финансиски извештај најдоцна до 31 март за претходната година до Државниот завод за ревизија.

Исто така, Државниот завод за ревизија врши ревизија на доставените годишни финансиски извештаи на политички партии секоја календарска година за претходната година и доколку утврди неправилности во овие извештаи на политичката партија должен е да поднесе барање за поведување на прекршочна постапка или пријава до надлежниот јавен обвинител во рок од 30 дена од денот на утврдувањето на неправилностите³⁵.

Во согласност со членот 35 од Законот за државната ревизија, доколку овластениот државен ревизор утврди дека партијата сторила прекршок или постојат основи за сомневање за сторено кривично дело, должен е веднаш да ги извести надлежните органи: Државната комисија за спречување на корупцијата, Јавното обвинителство на Република Македонија и/или

³⁴ Измените беа поттикнати од Препораката V на ГРЕКО од евалуацијата од 2009 година: „Да му се дадат на главното независно тело, кое ќе биде, доколку е соодветно, потпомогнато со други органи, мандат и соодветни овластувања и ресурси за да врши проактивен и ефективен надзор, истрага и спроведувања на прописите за политичко финансирање“.

³⁵ член 27 став 4 од Законот за финансирање на политичките партии

Министерството за внатрешни работи. Овие институции, постапувајќи во согласност со своите надлежности, доколку по проверка на констатациите на ревизорот ги потврдат неправилностите, должни се да поведат соодветна (прекршочна или кривична) постапка.

5. Санкции

Законот за финансирање на политичките партии поради неисполнување на законски утврдените обврски од страна на донаторите и партиите ги предвидува следните санкции: глоба, запирање (суспензија) на исплата на средствата за редовно годишно финансирање од Буџетот на Република Македонија и губење на правото на редовно годишно финансирање.

Законот предвидува глоба од 1000 до 2000 евра за физичко лице и 5000 до 10000 евра во денарска противвредност за правно лице во случај кога донаторот (физичко или правно лице) дал донација во износ кој не е дозволен со Законот за финансирање на политичките партии.

Партиите кои нема да ја вратат разликата на донаторот ќе бидат казнети со глоба во износ од петкратен до десеткратен износ на разликата помеѓу дозволената и донираната вредност, а доколку донираната вредност не ја префрли на Буџетот на Република Македонија (ако се работи за средства од анонимен донатор), ќе се казни со глоба од десеткратен до дваесеткратен износ во висина на донираната вредност.

Партиите ќе бидат казнети со глоба во износ од 5000 до 10000 евра доколку не ја почитуваат обврската за поднесување на со закон утврдените извештаи и со глоба од 1000 до 2000 евра ако не го објават регистарот на донации на својата веб страница. Како олеснување за партиите, Законот предвидува спроведување постапка за порамнување, која претходи на поднесување на барањето за поведување прекршочна постапка пред надлежен суд.

Независно од прекршочната одговорност, Законот предвидува запирање (суспензија) на исплатата на средства за редовно годишно финансирање од Буџетот на Република Македонија³⁶, и тоа кога политичката партија примила донации кои се во износи што не се дозволени во согласност со Законот за

³⁶ Со измените од 2012 година е предвидена оваа дополнителна санкција

финансирање на политичките партии, ако не доставила извештај за добиени донации, годишен финансиски извештај и годишна сметка до Државниот завод за ревизија во законски пропишаните рокови. Исплатата на средствата за редовно годишно финансирање од Буџетот на Република Македонија се запира и за политичката партија која нема да ги објави податоците за донациите примени во текот на годината најдоцна до 30 април на својата веб страница. Запирањето (суспензијата) трае сè до уредно исполнување на горенаведените обврски од страна на политичката партија³⁷. Одлуката за запирање (суспензија) на исплата за редовно годишно финансирање од Буџетот на Република Македонија ја донесува министерот за правда на предлог на Државниот завод за ревизија, против која може да се поведе управен спор.

Друга санкција која ја предвидува Законот е губење на правото на финансирање од Буџетот на Република Македонија, која е предвидена во два случаја. Првиот, кога се работи за стекнување и противправно користење средства од забранети извори, како и средства кои нема да ги евидентираат во регистарот на донации и санкцијата се однесува на наредната година (забранетите средства се одземаат од жиро-сметката на партиите и се пренесуваат во корист на Буџетот на РМ и се користат за финансирање на хуманитарни активности). Вториот случај е кога партијата во пропишаниот рок нема да го објави годишниот финансиски извештај и санкцијата се однесува на период од три месеци. Оваа санкција се применува независно од прекршочната одговорност и одлуката за губење на правото на редовно годишно финансирање од Буџетот на Република Македонија ја донесува министерот за правда на предлог на Државниот завод за ревизија.

Доколку политичките партии повеќе од двапати во текот на годината направат прекршок утврден во Законот за финансирање на политичките партии, истите нема да добијат од буџетските средства во траење од една година.

³⁷ Третиот круг на оцена на транспарентноста на финансирањето на партиите, Препорака број VI: а) да се осигури механизмот за изрекување на санкции за повреди на правилата за политичко финансирање да функционира ефективно во практиката, и (б) првенствено да се осигури, санкцијата загуба на јавно финансирање за политичките партии и организаторите на изборната кампања да може да се примени во практиката.

Б. РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО

1. Извештајност на политичките партии

Во согласност со погоредадениот методолошки пристап, а со цел утврдување на степенот на финансиската одговорност на политичките партии, беше направена анализа на објавените финансиски извештаи (регистарот на донации, годишната сметка, годишниот финансиски извештај и извештајот за донации) на веб страниците на политичките партии, кои се регистрирани во Единствениот судски регистар во Република Македонија.

Податоците за веб адресите на политичките партии, кои финансиски извештаи и за која година се објавени на нивните веб страници се дадени во **Табела -1**, која е прилог на овој труд.

Анализата покажа дека од вкупно **55** политички партии кои се регистрирани и дејствуваат на територијата на Република Македонија, **28** или 51% од политичките партии имаат креирано своја веб страница. Овој факт е поразителен за партиите во Република Македонија, кој покажува дека во услови на развој на информатичко-комуникациските технологии сè уште е голем бројот на партиите кои немаат креирано веб страници, што само по себе покажува за недостапноста и затвореноста на партиите кон јавноста.

Од 28-те партии кои имаат креирано свои веб страници, само **16** партии имаат објавено финансиски извештаи. Од нив, само **3** партии целосно ја исполниле обврската за јавно објавување, односно ги објавиле сите финансиски извештаи за кои биле обврзани во согласност со Законот, што може да се види подетално од **Табелата - 1**.

Тука може да се заклучи дека кај политичките партии во Република Македонија сè уште нема подготвеност да бидат транспарентни и отворени кон јавноста кога станува збор за нивните финансии. Поаѓајќи од тоа дека партиите ги застапуваат интересите на граѓаните, сосема е логично да се очекува од нив редовно да ги информираат граѓаните за своето целокупно работење вклучително и за своите финансии. За жал, тоа не е случај со политичките партии во Република Македонија.

Во оваа анализа посебно внимание беше посветено на политичките партии кои во изминатиот период освоија пратенички места во Собранието на Република Македонија - ВМРО-ДПМНЕ, Социјалдемократскиот сојуз на

Македонија (СДСМ), Демократска партија на Албанците (ДПА) и Демократската унија за интеграција (ДУИ) со цел да се утврди дали овие партии ги објавуваат финансиските извештаи на своите веб страници, односно колку овие партии се транспарентни и отворени кон јавноста.

При пребарување на нивните веб страници забележано е дека единствено на веб страницата на Социјалдемократскиот сојуз на Македонија (СДСМ) се објавени годишните финансиски извештаи на партијата за 2011, 2012, 2013 и 2014 година, додека на веб страниците на другите партии не се најдени објавени финансиски извештаи. Сето што е погоре кажано важи и за големите политички партии, кои, иако секој изборен циклус се борат да освојат поголем број гласови на гласачите и се декларираат за транспарентни партии, не се подготвени да ги стават на увид на јавноста своите финансиски извештаи и со тоа создаваат сомнежи кај јавноста за евентуални злоупотреби и прекршувања поврзани со начинот на стекнување и трошењето на финансиските средства и нивните донатори.

Во ова истражување посебно внимание се посвети на регистарот на донации и неговото јавно објавување од причина што и во Извештајот на ГРЕКО е направена анализа на состојбата со донациите и нивното јавно објавување, за што се дадени и конкретни препораки.

Во согласност со Законот за финансирање на политичките партии, партиите се должни на секои шест месеци да го објавуваат на својата веб-страница или на некаков друг начин да го направат достапен до јавноста. Како што претходно е споменато, ваквото законско решение само по себе создава нејаснотии кај партиите за тоа каде и на каков начин да го објават регистарот на донации, но тоа во истовреме може да се толкува и како намерно создадена правна недореченост која е добар начин да се одбегне отчетот на партиите кон јавноста во делот на донациите и нивните даватели.

Анализата покажува дека од вкупно **55** регистрирани политички партии, на веб страниците на **9** партии се објавени податоци од нивниот регистар за донации, и тоа за различни години, што е видно од **Табелата-1**.

И во овој дел важи констатацијата за нетранспарентност и затвореност на партиите. Тука останува дилемата дали партиите не добиле донации од правни и физички лица или едноставно партиите не сакаат податоците за примените

донации да ги направат достапни на јавноста. Партиите едноставно го користат ова законско решение за да бидат нетранспарентни и затворени за јавноста, со што само го покажуваат ниското ниво на политичка култура и свест. Но неподготвеноста на партиите за објавување на своите донатори и донациите претставува основа за сомнежи во јавноста за постоење на релации помеѓу политичките партии и нивните спонзори кои би можеле да доведат до нелегитимно влијание врз партиите од страна на спонзорите и појава на негативни појави како што се корупција, судир на интереси и други.

Генерален е заклучокот дека политичките партии во голема мера не се придржуваат кон своите обврски за известување. Тоа говори за нискиот степен на транспарентност во финансирањето на политичките партии во Република Македонија, кога станува збор за редовното финансирање.

Во таа насока е и констатацијата на ГРЕКО дадена по Препораката IV со која се искажува резерва дека измените на Законот за намалување на обврските на политичките партии (елиминирана е нивната обврска да го објавуваат својот регистар на донации и годишните финансиски извештаи во дневните весници и Службениот весник на РМ) нема да резултираат со поголема транспарентност во редовното финансирање на политичките партии, туку спротивно.

За да се зајакне транспарентноста на партиите, неопходно е да се направи интервенција во законската регулатива, пред сè во Законот за политички партии да се воведат обврска за партиите да обезбедат континуиран пристап на јавноста до податоците за нивното работење, вклучително и за нивните финансии и нивно редовно ажурирање. Ова првенствено треба да се однесува на задолжително изработување и редовно ажурирање на веб страницата на политичката партија, што бездруго е клучен елемент за остварување јавност и транспарентност.

Како придонес во подобрување на оваа состојба може да се смета и тоа што во изминатиот период надлежните институции на контролниот механизам преземаат соодветни превентивни мерки на едукација и информирање на политичките партии за нивните обврски за известување на јавноста и надлежните институции. Но анализата покажа дека ефектите од преземените

превентивни мерки се минимални. Тоа значи дека и во иднина неопходно е да се продолжи со континуирано преземање превентивни мерки, што би водело кон поголема едукација и информирање на партиите за нивните обврски во делот на извештајноста.

Во овој дел значајна улога имаат медиумите, кои преку информирањето на јавноста за обврските на извештајност на партиите и организациите на граѓанското општество со својата техничка експертиза и реализацијата на разни проекти и кампањи во оваа област може да влијаат на подигање на свеста на политичките партии за редовно и квалитетно исполнување на обврските на извештајност во согласност со важечките прописи, што би влијаело на зголемување на степенот на нивната транспарентност и отчетност кон јавноста.

2. Систем за контрола на финансирањето на политичките партии

Со цел да се утврди степенот на ефикасност на контролниот механизам на редовното финансирање на политичките партии, беше направена анализа на обезбедените и објавените податоци за мерките што се преземени од институциите на системот за контрола на редовното работење на партиите.

Како што претходно е споменато, позитивните законски решенија креираат систем на контрола со конкретни обврски на неколку институции, во кој водечка улога има Државниот завод за ревизија, а законски овластувања имаат и министерот за правда, Управата за јавни приходи, Централниот регистар на Република Македонија и други институции.

Во овој труд фокусот е ставен на Државниот завод за ревизија како водечка институција во системот на контролата на финансирањето на редовното работење на политичките партии.

2.1. Надзор над финансиското известување на партиите

2.1.1 Државен завод за ревизија

Со цел да се утврди ефикасноста на постапувањето на Државниот завод за ревизија во вршењето надзор над финансиското известување на партиите, преку Барањето за слободен пристап на информации од јавен карактер од Државниот завод за ревизија беа обезбедени податоци за поднесени финансиски извештаи (годишен финансиски извештај, годишна завршна сметка и годишен извештај за донации) од политичките партии до Државниот завод за ревизија за 2012, 2013 и 2014 година и податоци за преземени дејствија од Државниот завод за ревизија за неисполнување на обврската за доставување на финансиските извештаи во 2012, 2013 и 2014 година.

Податоците се претставени во **Табелата - 2** за тоа кои политички партии и кои финансиски извештаи ги имаат доставено до Државниот завод за ревизија во 2012, 2013 и 2014 година.

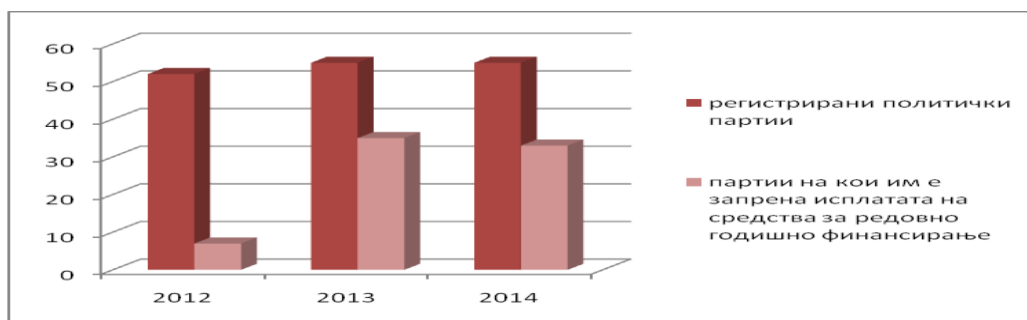
Од самата табела може да се забележи дека постои тренд на опаѓање во делот на исполнување на обврската за доставување финансиски извештаи од страна на партиите.

Како што е претходно споменато, Законот за финансирање на политичките партии предвидува дека во случај на неисполнување на обврските за финансиско известување Државниот завод за ревизија е должен да поднесе предлог до министерот за правда за донесување одлука за запирање (суспензија) на исплата на средства за редовно годишно финансирање од Буџетот на Република Македонија.

Според објавените податоци³⁸, Државниот завод за ревизија поднел предлог до министерот за правда за донесување одлука за запирање (суспензија) исплата на средства за редовно годишно финансирање од Буџетот на Република Македонија, и тоа: за 2012 година за **7** политички партии, за 2013 година за **35** партии и за 2014 година за **33** политички партии, поради недоставување извештај за донации, годишна сметка или годишен финансиски извештај.

³⁸ Видете повеќе во <http://www.dzr.gov.mk/> Годишни извештаи

Графикон 2



Самиот факт дека во 2013 и 2014 година се повторува приближно истиот број неподнесени финансиски извештаи покажува дека, и покрај тоа што од страна на Државниот завод за ревизија се преземаат конкретни мерки за санкционирање на партиите, тие сè уште не го коригираат своето однесување. Веројатно тоа се должи на релативно кусиот период во кој се преземени конкретни активности за санкционирање на партиите кои не поднеле некој од со закон утврдените извештаи. Овие податоци само би можеле да се земат како дополнителен аргумент за потврдување на нетранспарентноста на партиите во делот на финансиите.

„Со одлуката за запирање на средствата за редовно финансирање првично беа опфатени 35 политички партии кои не доставиле извештај од регистар на примени донации, годишна сметка или годишен финансиски извештај за 2013 година, а од нив (во периодот од 18.11.2014 до 13.2.2015 година) 13 политички партии ги исполниле условите и над истите е симната забраната, што значи 1/3 од вкупно поднесените финансиски извештаи биле резултат на претходно изречена забрана, што зборува за ефективно спроведена мерка на суспензија којашто ја применил министерот за правда по предлог на Државниот завод за ревизија“³⁹.

Самиот факт дека дел од политичките партии под притисок на преземените мерки од страна на Државниот завод за ревизија ги доставиле извештаите за кои се обврзани во согласност со закон покажува дека ефикасното и координирано постапување на надлежните институции сепак дава резултати.

³⁹ Видете повеќе во https://www.dzr.gov.mk/Uploads/DZR_GI_2014.pdf

И во иднина неопходно е да се продолжи со конзистентно и неселективно постапување на Државниот завод за ревизија во координација со министерот за правда изразено преку изрекување санкции на политичките партии кои не ја исполнуваат обврската на извештајност. Само со координирано и неселективно постапување на надлежните институции на контролниот механизам ќе се натераат партиите да бидат поотворени кон јавноста и ќе се создадат услови за зголемување на нивната отчетност и транспарентноста.

2.1.2 Управа за јавни приходи

Друга институција која има надлежности во согласност со Законот за финансирање на политичките партии е Управата за јавни приходи, која како даночен орган примарно ги набљудува партиите од аспект на исполнувањето на нивните даночни обврски, па затоа и нејзината улога во контролата на партиското финансирање е ограничена. Управата за јавни приходи е наведена како институција до која се доставуваат финансиските извештаи (годишната сметка (даночен биланс) и извештајот за добиени донации), која по приемот на истите има обврска да ги објави на својата веб страница.

Општа е констатацијата дека нема потреба годишните сметки на политичките партии да се доставуваат до Управата за јавни приходи бидејќи тие податоци, како и за сите даночни обврзници, Управата автоматски ги презема од Централниот регистар во форма соодветна за обработка.

Што се однесува на извештајот за донации, партиите се должни да го достават најдоцна до 31 март до Управата за јавни приходи и Државниот завод за ревизија, кои имаат обврска да го објават на своите веб страници.

На веб страницата на Управата за јавни приходи може да се види дека бројот на партиите кои доставиле извештај за донации до оваа институција е: во 2011 година – 11 партии, во 2012 година – 10, во 2013 година – 13, а во 2014 година – 14 партии, додека на веб страницата на Државниот завод за ревизија се објавени извештаи за донации до оваа институција, и тоа: во 2011 година на 9 партии, во 2012 година – 9 партии и во 2013 година - 16 извештаи.

Во однос на неисполнување на обврската за доставување на извештајот за донации до споменатите институции, како што е споменато и претходно, Законот предвидува надлежност на Државниот завод за ревизија да презема конкретни мерки за санкционирање на овие партии. Што се однесува на улогата на Управата во овој дел, таа е пасивна, само е задолжена да ги објави доставените извештаи за донации на својата веб страница, што и го прави во сите овие години. Сето ова го отвора прашањето дали воопшто е потребно да се доставува извештајот за донации до Управата за јавни приходи, која е само институција што ги објавува доставените извештаи за донации на партиите без да има овластување за преземање конкретни активности и мерки кон оние кои не ја исполниле обврската. Тоа прашање треба да се опсервира во натамошниот процес на измени и дополнување на законската регулатива.

2.2. Ревизија на годишните финансиски извештаи

Исто така, Државниот завод за ревизија има законска надлежност да изврши ревизија на годишните финансиски извештаи на партиите за претходната година.

Според објавените податоци за извршените ревизии на својата веб страница, Државниот завод за ревизија во 2011 година извршил ревизија на годишните финансиски извештаи на **17** политички партии. Во 2012 година не е извршена ревизија на ниту една политичка партија. Во 2013 година извршил ревизија на сите **51** регистрирани политичка партија, при што се издадени **43** ревизорски извештаи, додека за 8 политички партии не се издадени ревизорски извештаи од причина што партиите се регистрирани или избришани во 2013 година. Исто така не е извршена ревизија кај политичките партии чии приходи се до 2500 евра бидејќи во согласност со закон немаат обврска за изготвување финансиски извештај. Додека во 2014 година е извршена ревизија на **4** најзначајни политички партии, а истото е предвидено и во Програмата за работа на Државниот завод за ревизија за 2015 година.

Анализата на ревизорските извештаи покажа дека кај поголем број политички партии ревизорот утврдил состојби поврзани со непочитување или неисполнување на обврските утврдени во Законот за финансирање на

политичките партии и Законот за сметководство на непрофитни организации, и тоа:

- недоставување на финансиските извештаи до надлежните органи и нивно објавување на веб страницата на партијата,
- неправилности во начинот на евиденција на сметководствените настани поврзани со благајната и несоодветно евидентирање на трансакции,
- невршење на попис на средствата и усогласување на сметководствената евиденција со фактичката состојба, непоседување на доволно докази за потврдување на бројот на ограноци кои користат деловен простор, нивното седиште и начинот на нивното користење и други.⁴⁰

Видот и карактерот на прекршувањата утврдени од страна на ревизорот укажуваат на слабости и недостатоци во внатрешната (интерна) партиска контрола, која е еден од факторите кои влијаат на зголемување на транспарентноста на партиите. Лицата кои се одговорни за финансиското работење во политичките партии не поседуваат доволно знаење и стручност за исполнување на обврските утврдени во Законот за сметководство на непрофитни организации, Законот за финансирање на политичките партии и другите закони.

Со цел надминување на оваа состојба, се наметнува потребата партиите континуирано да преземаат активности за едукација и оспособување на овие лица или, пак, водењето на своето сметководство да го доверат на овластена стручна организација.

Со измените на Законот од 2012 година е воведена обврска Министерството за финансии еднаш годишно да спроведе обука за партиите околу финансискиот аспект на нивното функционирање и подготвувањето на финансиските извештаи. Во изминатиот период Министерството за финансии издаде два прирачника за начинот на подготвување на годишните финансиски извештаи заедно со правилници и ја информира јавноста преку медиумите дека политичките партии имаат обврска да поднесуваат годишни извештаи, вклучувајќи ги роковите и институциите до кои овие извештаи треба да се поднесат. Овие правилници и придружните формулари во електронски формат

⁴⁰ Видете повеќе на https://www.dzr.gov.mk/ревизорски_извештаи

се објавени и на веб страницата на Министерството за финансии. Овие активности преземени од Министерството за финансии се во согласност со препораките на ГРЕКО и создаваат добра основа за оспособување на лицата задолжени во партиите квалитетно и точно да ги изготвуваат финансиските извештаи и во законски утврдените рокови да ги достават до надлежните институции. Но практиката покажува дека и во иднина треба континуирано да се преземаат превентивни мерки од страна на надлежните институции за подигање на свеста на политичките партии во однос на нивните обврски во согласност со важечките прописи за да може да се обезбеди поголема транспарентност и отчетност во финансирањето на партиите.

Што се однесува на преземање мерки за санкционирање на партиите од страна на Државниот завод за ревизија како водечка контролна институција, досегашната практика покажува дека сè уште не се обезбедени доволно законски и материјални услови за целосно и квалитетно извршување на оваа задача. Тоа се потврдува со фактот што со Законот не се предвидува задолжителна ревизија на годишните финансиски извештаи на сите политички партии. Постојното законско решение остава простор за селективен и неконзистентен пристап на Државниот завод за ревизија во спроведувањето на контролата на финансирањето на партиите, што се гледа преку бројот на извршени ревизии на финансиските извештаи на партиите на годишно ниво и опфатените политички партии.

Во однос на постапувањето на Државниот завод за ревизија за преземање активности за санкционирање на партиите кои ги прекршиле законските одредби, стои констатацијата дека тоа е тромо и благо што се гледа во тоа што во ревизорските извештаи само се констатирани прекршувања и неправилности, а само во исклучителни случаи извештаите се доставени до надлежните институции на натамошно постапување.

Неопходно е зајакнување на улогата на Државниот завод за ревизија во делот на истрагата и извршување, што би значело во случаи на констатирани неправилности и прекршувања сторени од партиите задолжително ревизорските извештаи да ги доставува до надлежните институции - Државната комисија за спречување на корупцијата или Јавното обвинителство

на Република Македонија, кои во рамките на своите законски надлежности ќе постапуваат по овие извештаи и ќе иницираат соодветни постапки.

Во овој дел од посебно значење е соработката меѓу институциите кои го сочинуваат контролниот систем. Досегашната практика покажа дека соработката меѓу контролните институции е слаба, што се потврдува со малиот број поведени постапки против политичките партии кои се прекршители на законските прописи, а такви дефинитивно има. Тоа само го потврдува селективниот и пристрасен пристап на надлежните институции во постапувањето во конкретни случаи на прекршување на прописите од страна на партиите. Неефикасноста на институциите на контролниот механизам влијае на партиите да не се плашат да ги прекршат правилата или свесно да не ги исполнуваат законските обврски.

2. ФИНАНСИРАЊЕ НА ИЗБОРНАТА КАМПАЊА

Изборите се клучен елемент на демократските општества и инкарнација на политичкиот натпревар меѓу партиите, па затоа потребно е да бидат детално регулирани. Прашањата поврзани со спроведување на изборите во Република Македонија детално се уредени во Изборниот законик.

Извештајот на ГРЕКО - III круг, како и Извештајот на Набљудувачката мисија на ОБСЕ/ОДИХР укажуваат дека досегашните измени и дополнувања на Изборниот законик се имплементација на некои од препораките во однос на финансирањето на изборните кампањи, но мал напредок е направен во потребата од транспарентно трошење на финансиските средства од страна на политичките партии за време на изборната кампања, како и во однос на потребата од страна на државните органи да преземат поконкретни чекори за да се осигури дека се воспоставени неопходните процедури за да може да се применат санкциите како што е губењето јавно финансирање.

Како што е наведено во Извештајот на ОБСЕ/ОДИХР од последните парламентарни избори 2014 година, „Актуелниот систем за финансирање на изборната кампања не е соодветен за обезбедување транспарентност,

интегритет и отчет на процесот. Формуларот на финансиските извештаи е таков што не бара од учесниците во изборната кампања да ги пријават приходите и расходите по ставки. Законот не предвидува спроведување ревизија на предизборните финансиски извештаи или санкционирање за недоставување. Државниот завод за ревизија нема начин да врши истрага дали учесниците во изборната трка имаат некаков непријавен приход или расход“.

A. АНАЛИЗА НА ЗАКОНСКАТА РЕГУЛАТИВА

1. Изборна кампања

Во согласност со Изборниот законик, учесниците во изборната кампања, односно овластено лице од политичка партија, коалиција или група избирачи, имаат право да организираат изборна кампања која започнува 20 дена пред денот на изборите и може да трае до 24 часа пред и на денот на изборите. Кампањата ги вклучува сите активности организирани од учесникот во изборната кампања, и тоа: јавно собирање и други јавни настани, јавно истакнување плакати, видеопрезентации на јавни места, изборно медиумско и интернет-претставување, дистрибуирање печатени материјали и јавно претставување на кандидатите и на нивните програми.

Учесникот во изборната кампања заради прибирање средства за финансирање на изборната кампања пред надлежниот орган задолжително обезбедува Единствен даночен број со назнака „за изборна кампања“ и отвора трансакциска сметка со назнака „за изборна кампања“ најдоцна 48 часа по потврдување на листата за кандидати која не може да се користи за друга намена. На трансакциската сметка се депонираат сите средства добиени од правни или физички лица наменети за финансирање на изборната кампања и сите трошоци исклучиво се покриваат од средствата на таа сметка.

Донациите за финансирање на изборната кампања може да се уплатуваат исклучиво на оваа сметка најдоцна во рок од 30 дена од денот на завршување на изборната кампања. Вака дефинираниот рок значи дека учесниците во изборите имаат доволно време откако ќе се знаат изборните резултати да ги

пресметаат идните „интереси“ и да се одлучат дали воопшто, како и од каде ќе ги покријат трошоците од кампањата.

Законот не го утврдува времето на затворање на оваа сметка, ниту, пак, определува на која сметка ќе се уплати надоместокот за трошоците за изборите. Логично е да се смета дека обврската за затворање на сметката настапува откако ќе биде исплатен надоместокот од буџетските средства за секој добиен глас на изборите. Во практиката тоа значи затворање на оваа сметка во рок од три месеци по поднесувањето на финансискиот извештај за изборната кампања, рок во кој, според донесената одлука на Собранието, ќе следува исплата на надоместокот. Тука не е регулирано прашањето и со тоа е нејасно дали се можни и дозволени какви било финансиски трансакции преку оваа сметка во периодот помеѓу завршување на изборите и денот на затворање на сметката, кој не е дефиниран, особено во однос на подмирувањето на кумулираните долгови на учесниците во изборната кампања. Во таа смисла, како проблем се јавува и времето кога е дозволено да биде активна наменската сметка за изборната кампања. Измените на Изборниот законик од 2012 и 2014 година не ги отстранија овие забележани пропусти.

Забрани

Изборниот законик предвидува дека изборната кампања не смее да се финансира од средства од Буџетот на Република Македонија, ниту од средства од буџетите на општините, на јавните претпријатија, јавните фондови и јавни установи, здруженија на граѓани, верски заедници, религиозни групи и фондации, странски влади и меѓународни институции, органи и организации на странски држави и други странски лица, претпријатија со мешовит капитал каде што е доминантен странскиот капитал и средства од неидентификувани извори, од истите причини за кои се воведени забрани за финансирање на редовните активности на партиите.

Во однос на препораката на ОБСЕ/ОДИХР за развивање механизми за заштита кои ќе осигураат доволно одвојување на државата од партијата, со последните измени на Изборниот законик од 2014 година е предвидено од

денот на донесување на Одлуката за распишување на изборите до завршување на изборите да не може да се располага со буџетски средства на Република Македонија, средства на буџетите на општините, на јавни фондови, јавни претпријатија, јавни установи или правни лица кои располагаат со државен капитал. Законот забранува во овој период со буџетски средства или со средства од јавни фондови и други правни лица кои располагаат со државен капитал да се започне изградба на нови објекти во инфраструктурата (патишта, водоводи, далноводи, канализација, спортски игралишта и други објекти или објекти за општествени дејности училишта, градинки и други објекти), освен ако за таа намена претходно се обезбедени средства од буџетот, односно се работи за реализација на програма донесена врз основа на закон во тековната година. Исто така, во споменатиот период, Законот забранува да се врши исплата на плати, пензии, социјална помош или други исплати и материјални надоместоци од буџетски средства или од средства на јавните фондови кои не се редовни месечни исплати, односно сите едногодишни трансфери и исплати или еднократни трансфери од буџетски средства, ниту да се отуѓува државен капитал, ниту да се потпишуваат колективни договори.

Во периодот од 20 дена пред започнување на изборната кампања до завршување на изборите не може да се исплаќаат субвенции кои не се редовни месечни исплати, како и да се одржуваат јавни настани по повод започнување изградба или пуштање во употреба на објект со буџетски средства во инфраструктурата (патишта, водоводи, далноводи, канализација, спортски игралишта и други објекти) или објекти за општествени дејности (училишта, градинки и други објекти)⁴¹.

2. Извори на финансирање на изборната кампања

2.1 Приватни извори

Изборниот законик ги регулира изворите, видот и висината на средствата за финансирањето на изборната кампања. Како главни извори за финансирање на кампањата Законот ги предвидува членарината и донациите. Донациите со кои се финансира изборната кампања не смеат да бидат повеќе од 5000 евра

⁴¹ Член 2, Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик (Службен весник на Република Македонија бр.14 од 24.1.2014 година)

за физички лица и 50000 евра за правни лица, кои може да бидат во вид на пари, ствари и услуги чија вредност не може да биде повисока од утврдениот износ за физички, односно правни лица. Законот го регулира и видот на дозволените донации, вклучувајќи ги бесплатните услуги, услугите за кои плаќа трето лице, како и продажбата на стоки или давањето услуги на учесникот во изборната кампања по цени пониски од пазарните, каде што разликата помеѓу пазарната и фактурираната вредност се смета за донација. Како донација се смета и давањето бесплатни услуги, давањето услуги за кои плаќа трето лице и продажба на стоки или давањето услуги по цени пониски од пазарните. Радиодифузерите и печатените медиуми попустите во цените кои ги даваат за платено политичко рекламирање на учесниците во изборната кампања се сметаат за донација изразена во парична вредност која не смее да биде повисока од 50000 евра во денарска противвредност.

Регулирана е и сумата (180 денари) која учесникот во изборната кампања може да ја потроши по запишан избирач во изборната единица, односно општината за која има поднесено листа на кандидати, односно листа на кандидат во првиот и во вториот круг на гласање.

2.2 Надоместок на трошоците за изборите

Изборниот законик предвидува и надоместок на трошоците за изборите. Учесниците во изборната кампања чии кандидати се избрани добиваат надоместок во висина од 15 денари по добиен глас. Меѓутоа, надоместок добиваат и оние учесници кои не добиле мандати, и тоа во висина од 15 денари по добиен глас ако освоиле најмалку 1,5% од вкупниот број гласови од излезените граѓани. Овие средства се исплаќаат од Буџетот на Република Македонија, односно од буџетот на општината и на градот Скопје најдоцна во рок од три месеца по поднесувањето на финансискиот извештај за изборната кампања врз основа на извештајот на Државната изборна комисија за спроведените избори.

3. Обврска за извештајност на партиите - учесници во изборната кампања

Учесникот во изборната кампања за време на изборната кампања има обврска да води **регистар на донации** во кој се содржани податоци за името на секој донатор, видот и вредноста на донацијата и датумот на добивање на донацијата, како и податоци за платени донации на субјекти кои директно или индиректно се поврзани со политичката партија или се под нејзина контрола и истиот се води на образец пропишан со правилник што го донесува министерот за финансии.

Со измените на Изборниот законик од 2011 година се вовеле обврска за извештајност на учесниците во изборната кампања со поднесување **финансиски извештаи** континуирано додека трае изборната кампања до институциите кои го сочинуваат контролниот систем. Така, учесникот во изборната кампања е должен 11-тиот ден од денот на кампањата да го поднесе првиот финансиски извештај за приходите и расходите на сметката за првите 10 дена од кампањата. Вториот извештај се однесува на вторите 10 дена од кампањата и се поднесува еден ден по нејзиното завршување. Постапувајќи според укажувањето дадено од Набљудувачката мисија на ОБСЕ/ОДИХР дека и во вториот круг партиите ги продолжуваат своите предизборни активности со измените на Законот од 2014 година, беше воведен уште еден финансиски извештај за наменската сметка за изборна кампања - за вториот круг на гласање, кој учесникот е должен да го поднесе еден ден пред одржување на вториот круг на гласање. Вкупниот финансиски извештај за изборната кампања партиите се должни да го достават најдоцна во рок од 30 дена од денот на завршување на изборната кампања.

Сите овие извештаи се поднесуваат до Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија и Државната комисија за спречување на корупцијата, кои се должни да ги објават на своите веб страници. Вкупниот финансиски извештај се поднесува и до Собранието на Република Македонија, а за локалните избори и до советите на општините и Советот на Град Скопје.

Извештаите се поднесуваат на образец пропишан од министерот за финансии во кој се содржани податоци за името/називот на донаторот, видот и вредноста на донациите, датумот на добивање на донациите и расходите за

секоја донација и приходите и расходите за време на изборната кампања. Правилникот за образецот што вклучува и упатство за пополнување беше донесен во февруари 2013 година. Во врска со пропишаниот образец стои констатацијата дека истиот не е наменски изготвен и не ја одразува структурата на приходите и расходите соодветни на смислата на нормите од Изборниот законик, што предизвикува тешкотии за точно согледување и анализа на податоците за финансиските средства во изборната кампања. Пропишаниот образец не ги покажува деталните расходи, па не е јасно за што точно се потрошени средствата во изборната кампања, (на пример, позицијата под реден број 2 - Други материјални расходи го вклучува износот на расходи за платени административни такси, издатоци за стручна литература, списанија и весници, расходи за регистрација на моторни и други возила и други материјални расходи што не се споменати во другите позиции).

Медиумско претставување

Во согласност со Изборниот законик, учесникот во изборната кампања има право на рамноправен пристап и под еднакви услови да ги користи сите видови политичка пропаганда, известување и други облици на пропаганда чија цел е да се влијае на одлуката на избирачите при гласањето.

Радиодифузерите се должни за време на изборната кампања на учесниците во кампањата да им овозможат подеднакви услови за пристап до сите облици на изборно медиумско претставување – вести, посебни информативни програми (интервјуа, дебати, ТВ/радио соочувања и други информативни програми), бесплатно политичко претставување и платено политичко рекламирање.

Радиодифузерите и печатените медиуми се должни во рок од пет дена од денот на распишување на изборите да утврдат ценовници за платено политичко рекламирање на учесниците во изборниот процес кои се должни најмалку двапати јавно да ги објават на своите програми, односно во своите печатени изданија и истите не смеат да се менуваат во текот на изборната кампања. Печатените медиуми се должни ценовниците да ги достават до Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија и Државната

комисија за спречување на корупцијата во рок од 5 дена од денот на распишување на изборите, а радиодифузерите да ги достават до Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија и Државната комисија за спречување на корупцијата во рок од 5 дена од денот на распишување на изборите.

Изборниот законик предвидува дека платеното политичко рекламирање мора да биде видливо означено како „платено политичко рекламирање“ и јасно одвоено од другите содржини на медиумите.

4. Систем на контрола на финансирањето на изборната кампања

Со цел да се минимизираат можностите од злоупотреби и појавата на корупција во текот на изборниот процес, Изборниот законик предвидува систем на контрола составен од повеќе институции, и тоа: Државната изборна комисија, Државната комисија за спречување на корупцијата, Државниот завод за ревизија, Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Министерството за внатрешни работи и Јавниот обвинител на Република Македонија.

Во насока на интензивирање на соработката меѓу Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија и Државната комисија за спречување на корупцијата, Изборниот законик ги обврзува овие институции да склучат Меморандум за соработка за размена на информации за утврдени неправилности во врска со доставените финансиски извештаи и мерките што се преземаат кон учесниците во изборната кампања кои се предмет на контролата.

4.1. Државен завод за ревизија (ДЗР)

Иако Изборниот законик утврдува обврски на повеќе институции, Државниот завод за ревизија е клучен институционален вршител на контролата на финансирањето на учесниците во изборната кампања.

Во поглед на учесниците во изборната кампања, Државниот завод за ревизија е должен да врши прием и објава на својата веб страница на сите финансиски извештаи утврдени во Изборниот законик.

По завршување на изборниот процес и прогласување на резултатите за конечни од страна на Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија има обврска да спроведе ревизија на примените вкупни финансиски извештаи на сите учесници во изборната кампања во рок од 60 дена од денот на доставувањето, во кој е опфатен периодот од денот на отворање на наменската сметка за изборната кампања до завршувањето на трансакциите на таа сметка.

Врз основа на резултатите од спроведената ревизија на примените финансиски извештаи од учесниците во изборната кампања, Државниот завод за ревизија предлага казнени мерки и мерки на забрана, односно поднесува предлог за забрана до Државната изборна комисија на учесниците во изборната кампања за исплата на надоместокот на трошоците за изборна кампања во случаите кога во пропишаниот рок и содржина нема да ги достават финансиските извештаи и/или поднесува барање за поведување прекршочна постапка или пријава до надлежниот јавен обвинител доколку во вршење на ревизијата се утврдат неправилности во финансискиот извештај.

За остварување на горенаведените цели, Државниот завод за ревизија остварува соработка и размена на податоци и информации со Државната изборна комисија и Државната комисија за спречување на корупцијата, а во согласност со склучениот Меморандум за соработка во врска со спроведувањето на одредбите за финансирањето на изборната кампања за размена на информации за утврдени неправилности во врска со доставените финансиски извештаи и мерките преземени од нивна страна спрема субјектот кој е предмет на надзор.

Исто така, Државниот завод за ревизија, во согласност со роковникот кој се донесува од Државната изборна комисија за секој конкретен изборен циклус, врши прием на ценовниците за платено политичко рекламирање од медиумите (печатени и радиодифузерите) и прием на извештаите за искористен рекламен

простор од секој од учесниците по завршување на изборната кампања, како и средствата кои се платени или се побаруваат по тој основ.

4.2. Државна комисија за спречување на корупцијата (ДКСК)

Покрај Државниот завод за ревизија, друга институција која има законски овластувања во согласност со Изборниот законик е Државната комисија за спречување на корупцијата, која е дел од контролниот механизам, но има и активна улога во формулирањето на препораките за подобрување на состојбите поврзани со партиското финансирање.

Во согласност со Изборниот законик, како и Државниот завод за ревизија, и Државната комисија за спречување на корупцијата има обврска да врши прием и објава на својата веб страница на финансиските извештаи за наменската сметка за изборната кампања на секој учесник во изборната кампања, како и врши прием на ценовниците за платено политичко рекламирање од медиумите (печатени и електронски) и прием на извештаите за искористен рекламен простор од секој од учесниците по завршување на изборната кампања, како и средствата кои се платени или се побаруваат по тој основ.

Покрај Изборниот законик, надлежности за постапување на Државната комисија за спречување на корупцијата се утврдени и во Законот за спречување на корупцијата. Забраните што ги предвидува Изборниот законик се предвидени и во Законот за спречување на корупцијата. Во Законот се наведува дека доколку во текот на изборната кампања се утврди дека постојат основи за сомневање дека буџетските средства или средствата од јавни фондови, непосредно или посредно, преку инвестициски работи или на друг начин, се користени за изборна кампања или воопшто за финансирање на изборна и друга политичка активност, Државната комисија за спречување на корупцијата е должна да преземе мерки за утврдување на таквите сомневања и, доколку тие се основани, да поднесе иницијатива, односно барање до надлежните органи да поведат соодветна постапка (кривична, прекршочна и др.).

Државната комисија за спречување на корупцијата има превентивна улога за времетраење на изборниот процес од аспект на пресретнување на незаконските располагања со јавните добра и нивно користење во функција на изборите. Во таа смисла, државните органи, институции и поединци, со цел да пресретнат прекршување на законот и на етичките норми во изборите, поднесуваат барања за мислење до ДКСК за тоа дали може да се преземат одредени дејствија во изборниот период какви што се: постапките за вработување, јавните набавки, постапките за издавање под закуп на имот во државна сопственост и други видови располагања со државен имот, како и барања за вонредни исплати на буџетски или фондовски средства и други располагања со буџетски средства на централно и на локално ниво. Остварувајќи ја својата превентивна улога, Државната комисија за спречување на корупцијата се произнесува по секое поднесено барање давајќи објаснувања на законските норми и соодветни сугестии и препораки за преземање или непреземање одредени дејствија.

По завршување на изборите, Државната комисија за спречување на корупцијата најдоцна во рок од три месеци од денот на завршувањето на изборите му доставува посебен извештај на Собранието на Република Македонија за можните злоупотреби на буџетските средства, јавните фондови и средствата на јавни претпријатија и други правни лица што располагаат со државен капитал. Извештајот се објавува во средствата за јавно информирање.

4.3 Државна изборна комисија (ДИК)

Главната задача на Државната изборна комисија е подготовка и спроведување на изборите и вршење надзор над работата на изборните органи. Оттука, улогата на оваа институција во контролата на финансирањето на партиите е лимитирана. Изборниот законик вели дека учесниците на изборната кампања се должни да ги достават финансиските извештаи за изборната кампања и до оваа институција, која е должна да ги прими извештаите и да ги објави на својата веб-страница. Во делот на анализата на содржината на доставените извештаи Комисијата нема изречна надлежност, ниту, пак, соодветни капацитети за тоа.

4.4 Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги

Со последните измени на Изборниот законик во рамките на контролниот систем на изборната кампања се зајакна и улогата на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, која е задолжена да го следи изборното медиумско претставување и програмскиот сервис на радиодифузерите во Република Македонија од денот на распишувањето на изборите до завршувањето на гласањето на денот на одржувањето на изборите. Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги е должна во рок од 3 дена по утврдување на прекршувања на одредбите од Изборниот законик против радиодифузерот што ги повредил одредбите да покрене прекршочна постапка пред надлежен суд.

5. Санкции

Тешките повреди против изборниот процес се регулирани со одредбите на Кривичниот законик⁴². Меѓу другите кривични дела врзани со изборите Кривичниот закон го предвидува и делото „Злоупотреба на средствата за финансирање на изборната кампања“.

Учесникот на изборната кампања кој нема да го пријави изворот на финансии, ќе го спречи надзорот над трошењето на средствата, нема да поднесе финансиски извештај, ќе ги пречекори законски дозволените ограничувања за висината на средствата, ќе користи недозволените средства ќе биде казнет со затвор од најмалку 5 години. Истата казна е наменета и за одговорното лице од правното лице-донатор кое нема да ги пријави донациите, ќе обезбеди недозволените или повисоки од дозволените средства, нема да поднесе извештај или ќе даде лажни и непотполни информации за донациите и ќе го попречи надзорот над финансирањето на кампањата. Казна затвор до 3 години е предвидена и за оној што тајно ќе донира за туѓа изборна кампања или кампања за избори во кои самиот учествува со износ кој во поголема вредност го надминува законскиот максимум. Кога овие злоупотреби ќе ги

⁴² Кривични дела против изборите и гласањето: Спречување на избори и гласање, Повреда на избирачкото право, Повреда на слободата на определување на избирачите, Злоупотреба на избирачкото право, Поткуп при избори и гласање, Повреда на тајноста на гласањето, Уништување на изборен материјал, Изборна измама, Злоупотреба на средствата за финансирање на изборната кампања.

стори правно лице, предвидена е парична казна. Овие злоупотреби повлекуваат и забрана за вршење професија, дејност или должност и забрана за користење средства за финансирање политички партии.

Со последните измени на Кривичниот законик се вовеле ново кривично дело „Противзаконито располагање со буџетски средства за време на избори“⁴³, каде што се утврдува дека носител на јавна функција кој спротивно на Изборниот законик ќе постапи на забраните утврдени во Изборниот законик поврзани со користењето и располагањето на буџетски средства ќе се казни со затвор од шест месеци до една година, односно со затвор од три до пет години. Истиот член утврдува и кривична одговорност за министерот за финансии доколку од денот на донесувањето на одлуката за распишување на изборите до завршување на изборите нема јавно да ги објави на интернет-страницата сите буџетски исплати, односно нема да го објави предизборниот финансиски извештај две недели по распишување на изборите во кој ќе биде опфатен преглед на сите планирани и реализирани приходи и расходи на Буџетот на РМ.

Дополнително, Изборниот законик утврдува глоби за прекршувањата во врска со финансирањето на изборната кампања. Глоба во износ од 4000 до 5000 евра ќе му се изрече за прекршок на ученикот во изборната кампања ако не ги достави трите финансиски извештаи во утврдените рокови, како и во случај доколку партијата во изборната кампања потроши повеќе од дозволеното.

Во согласност со препораките од ГРЕКО, во Изборниот законик во 2012 година беше воведен нов вид санкција - Губење на надоместокот на трошоците за изборна кампања, и тоа делумно губење на надоместокот на оние организатори на изборната кампања што ќе го надминат дозволениот износ на трошоци за изборната кампања. Доколку висината на износот на средствата со кои е надминат дозволениот лимит е поголема од износот на надоместокот, ќе се определи целосно губење на надоместокот на трошоците за изборната кампања. Забрана за исплата на надоместокот на трошоците следува во случаите кога во пропишаниот рок и содржина не ги достават финансиските

⁴³ Член 165-б, Закон за дополнување на Кривичниот законик, ("Службен весник на Република Македонија" бр.14 од 24.1.2014 година)

извештаи и ова трае до уредно исполнување на обврската. Одлуката за делумно, односно целосно губење на надоместокот на трошоците за изборна кампања, како и одлуката за запирање на исплатата ја донесува Државната изборна комисија на предлог на Државниот завод за ревизија, против која може да се поведе управен спор.

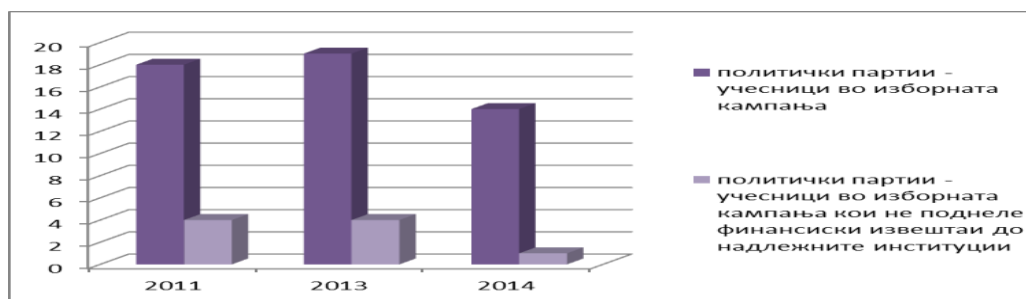
Б. РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО

1. Извештајност на политичките партии за време на изборната кампања

Со цел утврдување на степенот на финансиска одговорност на политичките партии во време на изборната кампања, беше направена анализа на доставените вкупни финансиски извештаи на политичките партии што учествувале во изборниот процес во 2011, 2013 и 2014 година, кои ги доставиле до Државната комисија за спречување на корупцијата, Државниот завод за ревизија и Државната изборна комисија.

Анализата покажа дека во 2011 година од вкупно **18** организатори на изборна кампања кои учествувале на предвремените парламентарни избори - **4** организатори (политички партии) не поднеле вкупен финансиски извештај, додека на локалните избори во 2013 година од **19** организатори на изборна кампања (коалиции и политички партии) - **4** не поднеле финансиски извештај⁴⁴. На предвремените парламентарни избори во 2014 година од **14** учесници во изборната кампања (политички партии и коалиции), само **1** учесник не поднел вкупен финансиски извештај.

Графикон 2



⁴⁴ На локалните избори вкупно учествуваа 121 организатор на изборна кампања, од кои поголемиот број беа група на избирачи – независни кандидати. Оваа бројка се однесува само на политичките партии и коалициите.

Евидентно е дека организаторите на изборните кампањи покажале поголема подготвеност за поднесување извештаи за време на изборите споредено со извештаите за редовното финансирање.

Веројатно ова се должи на фактот дека за време на изборите политичкиот влог е многу поголем, па партиите што се натпреваруваат покажуваат поголема подготвеност за почитување на Законот.

2. Систем на контрола на финансирањето на изборната кампања

Позитивниот исчекор направен во подобрувањето на изборната законска регулатива, особено на планот на подигање на транспарентноста, извештајноста и отчетноста на учесниците во изборниот натпревар, какви што се обврските за давање финансиски извештаи за време на кампањата, извештаи од медиумите за отстапеното - платено и неплатено време за кампањата, јавното објавување на ценовниците за медиумските услуги, објавувањето на финансиските извештаи на веб страниците на Државната изборна комисија, Државната комисија за спречување на корупцијата и Државниот завод за ревизија, почнувајќи од 2011 година придонесе изборниот процес да се следи непосредно.

Во овој труд се прикажани резултатите од постапувањето на Државниот завод за ревизија и Државната комисија за спречување на корупцијата што ги имаат преземено во изборниот процес во 2011, 2013 и 2014 година.

2.1. Државен завод за ревизија (ДЗР)

2.1.1 Надзор над финансиското известување на политичките партии

Како во однос на редовното работење така и во делот на изборната кампања, Државниот завод за ревизија е дефиниран како водечка институција за надзор и контрола на финансирањето.

По завршување на локалните избори 2013 година, Државниот завод за ревизија првпат презеде конкретни мерки за санкционирање на партиите кои не ги исполниле законските обврски за доставување финансиски извештаи за изборната кампања.

По предлог на Државниот завод за ревизија, од страна на Државната изборна комисија беше донесена Одлука за запирање на исплатата на

надоместокот на трошоците за изборна кампања за локалните избори 2013 година⁴⁵. Во согласност со оваа Одлука, вкупниот број на организаторите на изборна кампања за кои е донесена предметната одлука беше 93, од кои 6 се политички партии и коалиции (Републиканска алијанса, Партија за европска иднина, Демократска партија на Турците на Македонија, Демократска обнова на Македонија, Социјалдемократска партија на Македонија, Коалиција Демократска партија на Турците – Национална демократска преродба), другите се група избирачи. Сето ова е резултат на координираната активност на Државниот завод за ревизија и Државната изборна комисија како надлежни институции за санкционирање на учесниците во изборната кампања кои не ја исполниле обврската за доставување финансиски извештаи за изборната кампања во пропишаниот рок до Државната комисија за спречување на корупцијата, Државниот завод за ревизија и Државната изборна комисија.

Самиот факт што за време на предвремените парламентарни избори 2014 година сите политички партии-учесници во изборниот процес ги исполнија обврските за извештајност потврдува за постигнатиот ефект од координираната активност на надлежните институции изразена со изречени санкции кон партиите кои не ги поднеле законски утврдените извештаи во изборниот процес во 2013 година.

Тоа значи дека и во иднина неопходно е да се продолжи со конзистентно и неселективно постапување на Државниот завод за ревизија во координација со Државната изборна комисија со изрекување санкции на политичките партии кои не ја исполнуваат обврската на извештајност во законски утврдените рокови. Со ефикасен начин на постапување на надлежните институции на контролниот механизам ќе се натераат партиите да бидат поотворени кон јавноста и ќе се создадат услови за зголемување на нивната отчетност и транспарентност во време на изборната кампања.

Во делот на надзорот над финансиското известување соодветни мерки презема и Државната комисија за спречување на корупцијата, што е дадено подолу во трудот.

⁴⁵ Одлуката е објавена во Службен весник на Република Македонија бр.123/2013

2.1.2 Ревизија на вкупните финансиски извештаи на изборната кампања

Постапувајќи во согласност со надлежностите утврдени во Изборниот законик во врска со ревизијата на доставените вкупни финансиски извештаи во 2011 година, Државниот завод за ревизија извршил ревизија на **12** вкупни финансиски извештаи на организитори на изборната кампања. Во однос на локалните избори 2013 година, Државниот завод за ревизија извршил ревизија на вкупните финансиски извештаи на **4** политички партии и издал 9 финансиски извештаи (ДУИ – 1 сметка, ДПА 1 – сметка, ВМРО ДПМНЕ – 3 сметки и СДСМ – 4 сметки за изборна кампања), додека по завршување на предвремените парламентарни избори во 2014 година извршил ревизија на вкупните финансиски извештаи на **4-те** најзначајни организитори на изборна кампања.

Сите ревизии се започнати во законски утврдениот рок од денот на доставувањето на вкупните финансиски извештаи за изборната кампања и истите се објавени на веб страницата на Државниот завод за ревизија.

Анализата покажа дека во сите наведени години Државниот завод за ревизија извршил ревизија на вкупните финансиски извештаи само на најзначајните политички партии кои освоиле мандати во изборниот процес, а не ревизија на извештаите на сите партии и коалиции кои учествувале во изборната кампања. Тоа упатува на заклучокот за селективно постапување на Државниот завод за ревизија во вршењето на контролата на финансирањето со користење на ревизијата како алатка.

Анализа на содржината на ревизорските извештаи

Анализата на содржината на објавените ревизорски извештаи изготвени од страна на Државниот завод за ревизија во 2011, 2013 и 2014 година покажува дека тој констатирал исти или слични состојби, и тоа:

- не се презентирани податоци за начинот на уредување на меѓусебните права и обврски со правните/физичките лица за користење на изнајмениот деловен простор (број, седишта на изборните штабови и начинот на нивно користење, со или без надомест);

- кај дел од политичките партии и коалиции не е воспоставен регистар на донации во согласност со Правилникот за формата, содржината и начинот на водење регистар на донации за време на изборна кампања;
- кај една од политичките партии во финансискиот извештај не се евидентирани податоци за вкупните расходи кои се однесуваат на изборната кампања за предвремени парламентарни избори.

Во своите ревизорски извештаи Државниот завод за ревизија во континуитет констатира исти системски слабости, и тоа:

- допрецизирање на начинот на затворање на сметката на изборната кампања, од причина што укинувањето на законската обврска за затворање на сметката за изборна кампања по исплатениот надомест на трошоци создава можност дел од обврските да се платат од извори кои не се наведени во Изборниот законик и оневозможува доследно почитување на обврската за вршење ревизија до завршување на трансакциите на таа сметка;
- дефинирање на известувачкиот период од кој може да се користат наплатените членарини на политичката партија за изборна кампања;
- усогласување на висината на глобата за прекршочна одговорност утврдена во Изборниот законик, од една и Законот за спречување на корупција, од друга страна;
- целосно уредување на времетраењето на изборната кампања, со цел јасно дефинирање рокови за поднесување финансиски извештаи утврдени со Изборниот законик⁴⁶.

Континуираното повторување на воочените системски слабости од страна на Државниот завод за ревизија во изминатите години покажува дека не постои политичка волја кај политичките партии во Република Македонија кои учествуваат во процесот на подобрување на законската изборна регулатива да изнајдат соодветни и квалитетни решенија за нивно решавање или надминување. Досегашното искуство покажа дека најголемите интервенции во законската изборна регулатива се направени непосредно пред одржување на изборниот процес под притисок на постигнат компромис меѓу најголемите

⁴⁶ Видете повеќе во <https://www.dzr.gov.mk/> Годишниот извештај за работа на Државниот завод за ревизија за 2014 година

политички партии, и тоа само за прашањата кои се поврзани со тесно партиските интереси, а не во насока на изнаоѓање системски и квалитетни решенија кои би обезбедиле поголема транспарентност и отчетност во изборниот процес.

Констатацијата дека постапувањето на Државниот завод за ревизија е тремо и благо стои и во однос на овие ревизорски извештаи, што се манифестира само во утврдување на прекршувањата и неправилностите сторени од партиите, но не и во преземање конкретни активности од страна на Државниот завод за ревизија, што би имало за цел санкционирање на партиите кои ги сториле повредите на прописите. Тоа би значело доставување на конечните ревизорски извештаи до надлежните институции - Државната комисија за спречување на корупцијата или Јавното обвинителство на Република Македонија, кои во рамките на своите законски надлежности ќе постапуваат по доставените ревизорски извештаи и, доколку се потврдат повредите, ќе иницираат соодветни постапки (прекршочна или кривична).

Непреземањето конкретни активности од страна на надлежните институции за санкционирање на партиите кои ги прекршиле прописите укажува на неефикасност, селективност и пристасност во постапувањето на институциите на контролниот механизам, што влијае на партиите да не се плашат да ги прекршат правилата или свесно да не ги исполнуваат законските обврски.

Неопходно е зајакнување на улогата на Државниот завод за ревизија како водечка контролна институција која во случаи на констатирани неправилности и прекршувања задолжително ќе ги доставува своите ревизорски извештаи до споменатите надлежни институции со цел преземање конкретни мерки за санкционирање на партиите-прекршители на прописите.

2.2. Државна комисија за спречување на корупцијата (ДКСК)

Постапувајќи во согласност со Законот за спречување на корупцијата Глава II – Корупција во политиката и Изборниот законик, Државната комисија за спречување на корупцијата во секој од изборните циклуси оствари завиден ангажман во вршењето надзор над финансирањето на изборите и изборната кампања. Во Законот за спречување на корупцијата е утврден режим на

однесување во врска со финансирањето на изборите и располагањето со јавните добра и средствата за време на изборниот процес од распишувањето на изборите до конституирањето на органите со новоизбраните состави.

Во изборните циклуси во 2011, 2013 и 2014 година⁴⁷, постапувајќи во согласност со одредбите од Законот за спречување на корупцијата и Изборниот законик, ДКСК се фокусираше на давање мислења, сугестии и препораки по барања доставени од разни субјекти (државни институции, поединци) за тоа што смее, односно што не смее да се преземе во текот на изборниот процес, притоа делувајќи како институција која има превентивна улога во спречување на корупцијата во политиката. Оваа превентивна улога што ДКСК ја има во изборниот процес произлегува од членовите 11 и 12 од Законот за спречување на корупцијата, каде што на прилично непрецизен и нејасен начин се дефинирани забраните што се сила во време на изборниот процес. Тоа е причината поради што е голем бројот на барања мислења од разни субјекти упатени до ДКСК, која како надлежна институција во сите изборни процеси континуирано постапува и со своите мислења и сугестии се обидува да ја превенира појавата на коруптивни елементи во изборниот процес, имајќи предвид дека се работи за прилично сензитивен период. Тука може да се напомене дека во изминатите изборни циклуси ДКСК успешно ја вршеше својата улога на превентивна институција.

Што се однесува на следењето на финансирањето на политичките партии и изборната кампања, Државната комисија за спречување на корупцијата првпат во текот на предвремените парламентарни избори 2011 година пристапи кон прибирање и разработка на финансиските извештаи на организаторите на изборната кампања за првата и втората половина од изборната кампања, конечните финансиски извештаи и првпат на финансиските извештаи на медиумите. Притоа констатира дека новините во изборната регулатива за доставувањето финансиски извештаи од партиите и извештаи за користениот медиумски простор од медиумските куќи, кои веднаш

⁴⁷ Видете повеќе https://www.dksk.org.mk/годишни_извештаи

ги објавуваше на својата веб страница, овозможија далеку поуспешно од претходните изборни циклуси да се направи увид во висината на средствата за изборите, наменското трошење, легалноста на изворите на финансирање, донациите и попустите и истите да ги спореди со режимот што произлегува од законот.

Таа својата проактивност ја потврди во 2011 година кога првпат од своето постоење по извршената анализа на доставените финансиски извештаи за изборната кампања изготви посебна Информација во која се дадени заклучоци за констатираните состојби и препораки за натамошните интервенции за подобрување на изборното законодавство, која ја достави до Собранието на Република Македонија, до Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија и која е јавнодостапна на веб страницата на ДКСК⁴⁸.

Со оглед на тоа дека измените на Изборниот законик, кои беа како резултат на препораките на ГРЕКО, го поставија Државниот завод за ревизија како главна контролна институција на финансирањето на партиите и изборната кампања, Државната комисија за спречување на корупцијата во изборните циклуси во 2011, 2013 и 2014 година се фокусираше на својата превентивна улога изразена преку давање мислења по барања доставени од разни субјекти за преземање, односно непрезамање дејствија во изборниот процес.

Единствена задача која ѝ е дадена на Државната комисија за спречување на корупцијата во согласност со Изборниот законик е надзорот над финансиското известување на партиите, кој се состои во прибирање на финансиските извештаи на партиите што се должни да ги достават до ДКСК во законски утврдените рокови и истите веднаш да ги објави на својата веб страница.

Постапувајќи во согласност со одредбите од Изборниот законик и Законот за прекршоците, Државната комисија за спречување на корупцијата во изборните циклуси во 2011, 2013 и 2014 година против учесниците во

⁴⁸ Видете повеќе http://www.dksk.org.mk/images/stories/pdf/informacija_izbori.pdf, Информација за примената на законските прописи во предвремените парламентарни избори 2011 во врска со прашања за кои е надлежна ДКСК

изборната кампања (политички партии, коалиции и група избирачи) кои не ги исполнија законските обврски на извештајност поднесе барање за поведување прекршочна постапка пред надлежниот суд, и тоа:

- во предвремените парламентарни избори во 2011 година против **4** учесници во изборната кампања поради неподнесување финансиски извештај за втората половина на изборната кампања до Основниот суд Скопје I - Скопје, каде постапките се завршени;

- во локалните избори во 2013 година против **31** учесник⁴⁹ во изборната кампања поради неподнесување вкупен финансиски извештај до Основниот суд Скопје I - Скопје, каде постапките се сè уште во тек⁵⁰.

- во предвремените парламентарни избори 2014 година против **1** учесник во изборната кампања до Основниот суд Скопје I - Скопје, каде постапката е сè уште во тек⁵¹.

Во сите овие случаи Државната комисија за спречување на корупцијата презема активности за санкционирање на учесниците во изборната кампања што не ги исполнија обврските за доставување финансиски извештаи во согласност со законот, притоа не навлегувајќи во анализа на нивната содржина. Причините за ваквото постапување на ДКСК во однос на финансиските извештаи на учесниците во изборната кампања се наоѓаат во ограничените законски овластувања на ДКСК и нерасполагање со механизми и алатки за да може целосно, точно и квалитетно да ги анализира финансиските извештаи на партиите.

Оттаму, за да ѝ се овозможи на ДКСК целосно и квалитетно да ја врши својата надлежност во делот на контролата на финансирањето на партиите и

⁴⁹ Од кои 4 се политички партии, останатите се група избирачи

⁵⁰ Види повеќе во <http://www.dksk.org.mk/images/godisen%20izvestaj%20dksk%202013.pdf>

⁵¹ Види повеќе во http://www.dksk.org.mk/images/Drzavni_Programi/%D0%93%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%A8%D0%95%D0%9D%20%D0%98%D0%97%D0%92%D0%95%D0%A8%D0%A2%D0%90%D0%88-2014-%D0%94%D0%9A%D0%A1%D0%9A.pdf

изборната кампања, неопходно е да се отстранат законските пречки кои се однесуваат на обезбедувањето соодветни документи и информации кои се неопходни за ефикасно постапување на Државната комисија за спречување на корупцијата. Таков е примерот со достапноста до банкарските изводи од сметките на политичките партии и до завршните сметки на правните лица-донатори, каде што ДКСК нема пристап поради тоа што во Законот за банки не е вбројана во кругот на институции кои имаат пристап до овие сметки. Постојат и други примери кои се констатирани како сериозни пречки кои ја оневозможуваат ДКСК квалитетно да си ја врши улогата како контролор на финансирањето на партиите и изборната кампања.

Неопходни се измени на законската регулатива кои ќе бидат во насока на зајакнување на улогата на Државната комисија за спречување на корупцијата изразена преку зголемување на нејзините надлежности во вршењето контрола на финансирањето на партиите и изборната кампања и да ѝ стават на располагање механизми и алатки кои ќе ѝ овозможат непосредно и квалитетно да врши проверка на приливот и користењето на средствата од страна на партиите во изборната кампања.

Кога станува збор за воспоставениот институционален систем на контрола на финансирањето на изборната кампања, еден од неопходните услови за зголемување на ефикасноста во постапувањето е соработката меѓу трите институции на контролниот систем - Државната изборна комисија, која го следи целиот изборен процес, Државната комисија за спречување на корупцијата, која е активна од почетокот на изборниот процес, односно од денот на донесувањето на Одлуката за распишување на изборите до завршувањето на изборите, и Државниот завод за ревизија, чија суштинска улога настапува откако ќе бидат објавени резултатите од изборите и ќе се пристапи кон ревизија на финансиските извештаи.

Една од алатките што им стои на располагање на овие институции, која е воведена со последните измени на Изборниот законик, е Меморандумот за соработка во врска со спроведувањето на одредбите за финансирањето на изборната кампања за размена на информации за утврдени неправилности во

врска со доставените финансиски извештаи и мерките преземени од нивна страна спрема субјектот кој е предмет на надзор склучен меѓу Државниот завод за ревизија, Државната комисија за спречување на корупцијата и Државната изборна комисија.

И покрај тоа што се работи за добро замислена алатка со која треба да се интензивира соработката меѓу споменатите институции на контролниот механизам, практиката во изминатите изборни циклуси покажа дека оваа алатка беше користена за меѓуинституционална размена на податоци за тоа кои учесници во изборната кампања поднеле финансиски извештаи до секоја од трите институции.

Неопходно е да се направат поголеми промени во постапувањето на воспоставениот систем на надзор и контрола на финансирањето на изборната кампања, што би значело целосна операционализација на склучениот меморандум меѓу Државниот завод за ревизија, Државната комисија за спречување на корупцијата и Државната изборна комисија. Слабата соработка меѓу трите институции се должи и на отсуството на процедури кои би овозможиле рамномерна и ефикасна соработка меѓу овие институции во откривањето на нерегуларностите поврзани со финансирањето на изборната кампања. За таа цел неопходно е усвојување на добро дефинирани процедури со кои ќе се утврди улогата на секоја од овие три институции, поткрепена со строго утврдени надлежности и добро осмислени механизми и алатки што ќе им бидат ставени на располагање на трите институции за да можат целосно, точно и квалитетно да ја вршат контролата на изворите, начинот на стекнување и трошењето на финансиските средства користени во изборната кампања.

Со споменатите измени ќе се овозможи неселективната и координирана активност на овие три институции во вршењето контрола на финансирањето на изборната кампања, што ќе доведе до зголемување на степенот на ефикасност на севкупниот систем на контрола и до зголемување на транспарентноста на финансирањето на изборната кампања.

В. АНАЛИЗА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИЗВЕШТАИ ЗА ИЗБОРНАТА КАМПАЊА

1. Финансиски извештаи за изборната кампања на предвремените парламентарни избори 2011 година

Во оваа анализа се прикажани согледувањата за петте политички партии кои освоија пратенички места во Собранието на Република Македонија во изборниот процес во 2011 година.

- **ВМРО-ДПМНЕ со коалиционите партнери** - Вкупниот финансиски извештај е за периодот 16.5.2011 заклучно со 3.6.2011 година е поднесен во законскиот рок на 17.6.2011 година. Во него се внесени податоци за приходите и расходите остварени и направени во времето на изборната кампања.

ВМРО-ДПМНЕ	Обезбедени средства	Создадени обврски - расходи	Отстапување
Првите 10 дена	7.950.000	103.054.161	-95.104.161
Вторите 10 дена	23.980.000	169.202.007	-145.222.007
Кумулативен износ 20 дена изб.кам.	31.930.000	272.256.168	-240.326.168

* Износот е без расход за персонален данок на доход

ВМРО-ДПМНЕ	Обезбедени средства	Создадени обврски - расходи	Отстапување
Прва и втора фаза, физички лица	31.780.000		
Втора фаза, правни лица	36.252.600		
Вкупен извештај	68.032.600	272.334.493 **	-204.301.893

** Износот е со платен расход за персонален данок од доход

Политичката партија ВМРО-ДПМНЕ со коалиционите партнери на жиро-сметката за изборна кампања има евидентирано 530 физички лица-донатори со вкупен износ на донации од 31,930 мил. денари и донации од 32 правни лица со вкупен износ на донации од 36,252 мил. денари. Сите поединечни уплати на донации се во рамки на дозволеният лимит. На расходната страна на извештајот е прикажан вкупен износ од 272.334.493 денари, вклучувајќи го

платениот расход за персонален данок од доход. Главнината од овој износ се однесува на расходи за медиумска кампања, а дел се однесува на расходи за огласи, набавка на потрошен материјал, печатење и издавање брошури и плакати, транспортни услуги и услуги за копирање материјали. Вкупниот износ на расходите не го надминува дозволения лимит. Сепак, негативната разлика помеѓу прибраните средства и направените расходи за време на кампањата е голема и изнесува 204.301.893 денари.

- **Социјалдемократскиот сојуз на Македонија (СДСМ) со коалиционите партнери** - вкупниот финансиски извештај на СДСМ со коалиционите партнери е поднесен за периодот 12.5.2011 и завршува со 17.6.2011 година, поднесен е во законскиот рок на 17.6.2011 година, меѓутоа со проширено време за обавување на финансиските трансакции поврзани со изборната кампања. Извештајот го опфаќа и периодот од 4.6 до 17.6.2011 година. Станува збор за финансиски извештај кој не завршува со крајот на периодот на изборната кампања, туку во него се вклучени и активности направени по рокот кој е одреден за поднесување на вкупниот финансиски извештај за изборната кампања. Во вкупниот финансиски извештај СДСМ наведува дека има користено револвинг кредит во висина од 1.500.000 евра, за чие покритие обезбедила хипотека на недвижен имот проценет од банката-кредитор на вредност од 2.000.000 евра. Од аспект на членот 83 став 2 од Изборниот законик, каде што експлицитно се наведени членарината и донациите од физички и правни лица како единствени извори за финансирање на изборната кампања, евидентно е дека ваквата постапка на СДСМ отстапува од законските решенија и дека кампањата е финансирана од законски недозволен извор на средства. Во финалниот извештај на СДСМ доставен во законски рок, па според тоа станува збор за регуларен извештај, стои:

СДСМ	Обезбедени средства	Создадени обврски - расходи	Отстапување
Прва фаза	15.000.000	9.914.603	5.085.397
Втора фаза	13.604.526	7.646.616	5.957.910
Кумулативен износ за дваесет дена ИК	28.604.526	17.561.219	11.043.307

СДСМ	Обезбедени средства	Создадени обврски - расходи	Отстапување
Прва и втора фаза, физички лица	604.000		
Втора фаза, др.извори (кредит)	28.557.526		
Вкупен износ	29.161.526		
- втора фаза донации*	19.329.875		
Вкупен извештај	48.491.401	53.461.435	-4.970.034

Така, овој организатор на изборна кампања наведува дека за изборната кампања обезбедил вкупно 29.161.526,50 денари, од кои 28.557.526 денари од кредит и 604.000 денари од три уплатени донации од физички лица, коишто се во рамките на законски дозволения лимит. Кон вкупниот финансиски извештај доставен во законскиот рок СДСМ има доставено и договори за отстапен рекламен простор со попуст што има третман на донација, како и четири договори за плаќање со цесија, чии вредности не се вклучени во извештајот бидејќи не претставуваат донација, туку обврска која СДСМ треба да ја плати како надомест за користена услуга по јавно објавен ценоник.

На 5 јули 2011 година, односно 12 дена по законски утврдениот рок, СДСМ до Државната комисија за спречување на корупција достави уште еден завршен финансиски извештај, насловен како „коригиран“ извештај на првиот даден во законски рок. На расходната страна во првиот – регуларен вкупен извештај од 17.6.2011 година е прикажан вкупен износ од 34.131.560 денари, а во „коригираниот“ извештај од 5.7.2011 година е прикажан вкупен износ од 53.461.435 денари. Вкупниот износ на расходите не го надминува дозволения лимит. Негативната разлика помеѓу прибраните средства и направените расходи изнесува 4.970.034 денари, што значи дека се создадени повеќе расходи од прикажаните приходи.

- **Демократска унија за интеграција (ДУИ)** - вкупниот финансиски извештај на ДУИ е за периодот 16.5. - 17.6.2011 година. Во него се внесени податоци за приходите и расходите остварени и направени за времето на изборната кампања. Во вкупниот финансиски извештај се прикажани четири

дополнителни донации од физички лица во висина од 1.060.000 денари. Така вкупниот финансиски извештај на ДУИ ја има следната слика:

ДУИ	Обезбедени средства	Создадени обврски - расходи	Отстапување
Прва фаза	1.150.000	4.342.270	- 3.192.270
Втора фаза	3.101.000	2.974.650	126.350
Кумулативен износ за дваесет дена ИК	4.251.000	7.316.920	- 3.065.920

ДУИ	Обезбедени средства	Создадени обврски - расходи	Отстапување
Прва фаза, физички лица	1.150.000		
Втора фаза, физички лица	3.101.000		
Вкупен износ	4.251.000		
- дополнителни донации од физички лица	1.068.000		
Вкупен извештај	5.319.000	5.312.511 *	6.489

ДУИ во вкупниот извештај известува дека во меѓувреме по поднесување на финансискиот извештај за вторите десет дена остварила дополнителни донации од физички лица во висина од 1.068.000 денари. На расходната страна на извештајот е прикажан вкупен износ од 5.312.511,00 денари. Главнината од овој износ се однесува на расходи за медиумска кампања, и тоа во износ од 4.467.001,50 денари, а дел се однесува на расходи за изнајмување простор и опрема. Вкупниот износ на расходите не го надминува дозволения лимит. Разликата помеѓу прибраните средства и направените расходи изнесува 6.489,00 денари.

- **Демократска партија на Албанците (ДПА)** - вкупниот финансиски извештај на ДПА е датиран со почетен датум 16.5.2011 и завршува со 17.6.2011 година. Во него се внесени податоци за приходите и расходите остварени и направени за времето на изборната кампања. Во извештајот се прикажани донации од физички лица во висина од 669.000 денари. Така, вкупниот финансиски извештај на ДПА ја има следната слика:

ДПА	Обезбедени средства	Создадени обврски - расходи	Отстапување
Прва фаза	608.000	1.022.423	- 414.423
Втора фаза	61.000	1.712.945	- 1.651.945
Кумулативен износ за дваесет дена ИК	669.000	2.735.368	- 2.066.368

ДПА	Обезбедени средства	Создадени обврски - расходи	Отстапување
Прва фаза, физички лица	608.000		
Втора фаза, физички лица	61.000		
Вкупен износ	669.000		
Вкупен извештај	669.000	2.512.168 *	-1.843.168

На расходната страна на вкупниот финансиски извештај е прикажан вкупен износ од 2.572.168 денари. Главнината од овој износ се однесува на расходи за медиумска кампања, и тоа во износ од 2.152.707 денари, а дел се однесува на расходи за изнајмување простор и опрема. Вкупниот износ на расходите не го надминува дозволения лимит. Негативната разлика помеѓу прибраните средства и направените расходи изнесува 1.843.168 денари.

- **Национална демократска препродба (НДП)** - вкупниот финансиски извештај на НДП кон кој единствено оваа партија има доставено банкарски извод за приходите и расходите за наменската жиро-сметка е датиран со почетен датум 16.5.2011 и завршува со 17.6.2011 година. Во него се внесени податоци за приходите и расходите остварени и направени за време на изборната кампања. Во извештајот се прикажани дополнителни донации од физички лица во висина од 308.800 денари дадени во периодот на изборната кампања. Така, вкупниот финансиски извештај на НДП ја има следната слика:

НДП	Обезбедени средства	Создадени обврски - расходи	Отстапување
Прва фаза	950.000	866.262	83.738
Втора фаза	622.395	621.628	917
Кумулативен износ за дваесет дена ИК	1.488.807	1.487.890	917

НДП	Обезбедени средства	Создадени обврски - расходи	Отстапување
Прва фаза, редовна сметка	950.000		
Втора фаза, физички лица	308.800		
Втора фаза, др. извори	230.007		
Вкупен износ	1.488.807		
Вкупен извештај	1.488.807	1.487.890	917

На расходната страна на извештајот е прикажан вкупен износ од 1.487.890,50 денари. Главнината од овој износ се однесува на расходи за медиумска кампања, а дел се однесува на расходи за објавување огласи. Вкупниот износ на расходите не го надминува дозволениот лимит. Минималната разлика помеѓу прибраните средства и направените расходи изнесува 917 денари и е искажана како салдо на жиро-сметката на оваа политичка партија.

Финансирање на медиумското претставување на организаторите на изборната кампања во 2011 година

Анализата на сите финансиски извештаи, периодичните и вкупни, како највисока ставка на расходната страна го прикажа трошењето на средствата за кампањата за медиумско претставување, кое во најголем дел е остварено преку електронските медиуми. Изборниот законик дозволува радиодифузерите и печатените медиуми да даваат попусти во цените за политичко рекламирање на учесниците во изборната кампања кои се сметаат за донација изразена во парична вредност. Познато е дека Законикот содржи лимити за донациите, така што давањето попусти над законскиот лимит е недозволена донација. Попат на изборите во 2011 година медиумите беа должни во рок од 15 дена од завршување на кампањата да достават свои извештаи за отстапеното време и простор за организаторите на изборната кампања, создадените обврски по таа основа, платените и неплатените услуги односно попусти и нереализирани побарувања.

Прегледот на вкупните финансиски извештаи на политичките партии и поединечните извештаи на медиумите за периодот од 16 мај до 3 јуни 2011 година ја покажува следната состојба:

**Преглед на трошоци за искористен рекламен простор од политичките
субјекти изразен во денари**

ПП	Износ искажан во <u>финансиски</u> <u>извештај на</u> <u>ПП</u>	Фактуриран износ во <u>извештаи на</u> <u>медиуми</u>	Вкупно даден попуст од медиуми	Износ за плаќање	Платен износ на медиуми	Останат долг на медиуми
1	2	3	4	5 (3-4)	6	7 (5-6)
ВМРО-ДПМНЕ	244.422.789,00	229.966.240,00	46.632.500,00	183.333.740,00	2.440.860,00	180.892.880,00
СДСМ*	31.992.841,00	532.108.279,00	4.656.860,00	527.451.419,00	14.435.280,00	513.016.139,00
ДУИ	4.467.001,50	10.476.810,00	5.764.840,00	4.711.970,00	3.409.830,00	1.302.140,00
ДПА	2.152.707,00	341.567,00	85.290,00	256.277,00	0,00	256.277,00
НДП	789.947,00	2.171.013,00	90.250,00	2.080.763,00	1.880.030,00	200.733,00

* За СДСМ износот е даден според регуларно доставениот извештај за А1 ТВ и со вклучен износ за медиумските кампањи на ПЕИ и ПЦЕР.

Очигледно е дека податоците од извештаите на медиумите за отстапен рекламен простор и време се разликуваат од оние во финансиските извештаи на организаторите на изборната кампања. Под претпоставка дека нема методолошки разлики и дека извештаите ги одразуваат фактичките состојби, се доаѓа до констатација дека разликата помеѓу износите на двата извештаи произлегува од дадените попусти кај одделни медиуми за одделни организатори на изборната кампања. Ова дотолку повеќе ако се има предвид дека медиумите во своите извештаи не даваат докрај коректни податоци за попустите што ги дале на одделни организатори на изборната кампања, иако од неплатениот износ на создадените обврски јасно се гледа карактерот на нивните побарувања. Тоа сугерира сомнеж дека се прекршени одредбите од Изборниот законик во поглед на дадените попусти кои над законски

дозволеният лимит имаат карактер на донација која е исто така законски ограничена⁵².

1.1 Констативни од направената анализа

- ✓ Сите организатори на изборна кампања во определените термини ја имаат отворено наменската сметка за „изборна кампања“.
- ✓ За номиналните износи на законски максимално дозволените суми средства што може да се потрошат за изборна кампања нема конкретен акт, при што може да се примени следната методологија:

Во согласност со членот 84 од Изборниот законик, при финансирањето на изборната кампања нејзиниот организатор може да потроши најмногу до 180 денари по запишан избирач во изборната единица каде што има потврдена кандидатура помножено со официјалните податоци на Државната изборна комисија за бројот на избирачи по изборни единици во кои секој од коалициите - политичките партии учесници во изборите имаа потврдено кандидатури произлегоа максимално дозволените износи за финансирање на изборната кампања во 2011 година. Од таа операција се добиени следните показатели:

Политичка партија	Максимално дозволен износ во денари	Износи во евра (1€ = 61,50 ден.)	Создадени обврски во денари	Разлика до лимитот во денари
1	2	3	4	5 (2-4)
ВМРО-ДПМНЕ	329.108.400	5.351.356	272.344.493	56.763.907
СДСМ	329.108.400	5.351.356	53.461.435	275.646.965
ДУИ	276.301.980	4.492.715	5.312.511	270.989.469
ДПА	275.972.220	4.487.353	2.572.168	273.400.052
НДП	222.729.480	3.621.617	1.487.890	221.241.590

Евидентно е дека никој од учесниците во изборите не го пречекорил максимално дозволеният законски лимит како што е очигледно дека максималните износи се толку високи, што создаваат комозија за политичките

⁵² Видете повеќе во <https://www.dksk.org.mk>, Информација за примената на законските прописи во предвремените парламентарни избори 2011 во врска со прашања за кои е надлежна Државната комисија за спречување на корупцијата

субјекти која го релативизира лимитот како механизам за ограничување од прекумерното трошење и скапото чинење на изборите, во што е всушност неговата смисла.

✓ Ниту една од сите политички партии во своите извештаи нема податок за износот на средствата обезбедени по основ на членарина која е првопосочен законски извор за финансирање на изборната кампања. Но во пропишаниот образец на финансискиот извештај на приходната страна не е означена членарината како ставка. Оттаму не може да се смета дека подносителите на финансиските извештаи свесно го игнорирале во законот првопосочениот извор на средства за финансирање на изборната кампања, туку се работи за евидентна слабост на образецот.

✓ Донациите како доминантен извор на приходи на политичките партии во финансиските извештаи се прикажани со елементите предвидени во законот, името на физичкото лице, односно називот на правното лице и износот на донацијата. Кај износот на донациите од физички лица главно е почитуван законски одредениот лимит за физичките лица како донатори, но евидентно е дека кај сите физички лица износите се идентични, што упатува на организирана кампањска уплата, а не на индивидуални одлуки за донирање во зависност од сопствените можности.

✓ Пропишаниот образец за финансиските извештаи на организаторите на изборната кампања треба да се преработи и да се допрецизира, особено во делот на приходната страна не ги регистрира сите дозволени и можни извори на средства, а делот на расходната страна кој е преземен од Законот за сметководство не е наменски приспособен на видовите расходи по намени кои смеат, односно не смеат да се направат за време на кампањата.

✓ Во Изборниот законик не е утврдена обврска, која се покажува како неопходност, во прилог на финансискиот извештај да се достават банкарските изводи од жиро-сметката како потврда на податоците за состојбата на жиро-сметката на политичката партија на датумот на пресекот. Банкарските изводи како прилози ги има доставено единствено политичката партија Национално демократска преродба. Воспоставувањето на ваквата обврска ќе овозможи

проверка на автентичноста на внесените приходи и расходи во поднесените извештаи.

✓ Една политичка партија за финансирање на изборната кампања користела средства од обезбеден банкарски кредит. Според одредбите на Изборниот законик, Законот за финансирање на политичките партии и Законот за спречување на корупцијата, кредитот како извор на средства за финансирање на изборните кампањи не е експлицитно наведен. Гледано од овој аспект, кредитот не може да биде извор за финансирање на изборна кампања бидејќи во Изборниот законик таксативно се наведени изворите кои политичките партии може да ги користат за финансирање на изборна кампања, како и оние што не смеат да ги користат, со што Изборниот законик како *lex specialis* прави чиста дистинкција помеѓу финансирањето на изборната кампања и севкупното финансирање на политичките партии. Од друга страна, ако прашањето на кредитот се гледа на поширока основа, како можеен општ извор за финансирање на работата на политичките партии, а со тоа и за финансирање на изборната кампања, кредитот може да се смета како дозволен извор на средства бидејќи експлицитно не е забранет во одредбите на членот 83 став 1 од Изборниот законик.

✓ Од финансиските извештаи на изборната кампања се гледа дека организаторите на изборната кампања, ВМРО-ДПМНЕ со коалиционите партии, ДУИ и ДПА имаат потрошено многу повеќе средства од износот што е евидентиран како обезбедени средства на сметката. Гледано кумулативно, од поднесените извештаи произлегува дека создадените и неплатени обврски во однос на обезбедените средства за медиумско презентирање се во сооднос 4:1 кај ВМРО-ДПМНЕ, 1,1 пат кај СДСМ, 3,8 пати кај ДПА. Овие показатели зборуваат дека динамиката на обезбедување средства за финансирање на изборната кампања која ја имаат организаторите на изборната кампања не кореспондира со динамиката на обврските што ги создаваат во текот на изборната кампања и тука се јавува голем расчекор.

✓ Одделни медиуми со прикривањето на дадените попусти и со ненаплатувањето на своите побарувања од организаторите на изборната

кампања во рокот на спроведување на кампањата автоматски се јавуваат како видливи или прикриени донатори на политичките партии, а огромните разлики помеѓу вредноста на дадените услуги и дадените попусти и ненаплатени побарувања се доказ за незаконито донирање, што е казниво по закон.

2. Финансиски извештаи од учесниците во изборната кампања на предвремените парламентарни избори 2014 година

По завршување на изборната кампања на предвремените парламентарни избори 2014 година, 13 од вкупно 14 учесници во изборната кампања поднесоа вкупен финансиски извештај до Државната изборна комисија, Државната комисија за спречување на корупцијата и Државниот завод за ревизија, кои ги објавија на своите веб страници.

Во овој труд се прикажани согледувањата од направената анализа на вкупните финансиски извештаи на учесниците во изборната кампања (коалиции и политички партии) кои освоија пратенички места во Собранието на Република Македонија.

- Според поднесените финансиски извештаи од партиите кои освоија мандати во Собранието, најмногу средства во изборната кампања потрошила **ВМРО-ДПМНЕ**. Вкупниот финансиски извештај ги прикажува приходите и расходите од наменската сметка за кампања за периодот 5.4 - 20.5.2014 година и истиот е поднесен во законски утврдениот рок. Податоците од поднесените три финансиски извештаи на ВМРО-ДПМНЕ ја прикажуваат следната слика:

ВМРО-ДПМНЕ	Обезбедени средства	Создадени обврски - расходи	Отстапување
Првиот 10 дена	52.233.654	43.907.166	8.326.488
Вторите 10 дена	8.326.488	44.764.480	- 36.437.992
Кумулативен износ за дваесет дена ИК	79.582.103	86.806.328	-7.224.225

Политичката партија ВМРО-ДПМНЕ со коалиционите партнери на наменската сметка за изборна кампања во вкупниот финансиски извештај има евидентирано вкупно 489 донатори (41 радиодифузер и 448 физички лица) со

вкупен износ на донации од 27.348.449 денари. Сите поединечни уплати на донации се во рамки на дозволеният лимит. Исто така, на приходната ставка е прикажан износ од 52.233.654 денари по основ на членарина уплатен на наменската сметка за изборна кампања и истиот е прикажан и во финансискиот извештај за првите 10 дена од кампањата. На расходната страна на извештајот е прикажан вкупен износ од 86.806.328 денари. Главнината од овој износ се однесува на расходи за медиумска кампања, а дел се однесува на расходи за огласи, набавка на потрошен материјал, изнајмување простори и опрема, печатење и издавање брошури и плакати, транспортни услуги и услуги за копирање материјали. Вкупниот износ на расходите не го надминува дозволеният лимит. Негативната разлика помеѓу прибраните средства и направените расходи за време на кампањата изнесува 7.224.225 денари.

- Втора партија според потрошените пари е **Демократската унија за интеграција**. Вкупниот финансиски извештај ги прикажува приходите и расходите од наменската сметка за кампања за периодот 5.4.-20.5.2014 година и истиот е поднесен во законски утврдениот рок. Податоците од поднесените три финансиски извештаи на ДУИ ја прикажуваат следната слика:

ДУИ	Обезбедени средства	Создадени обврски - расходи	Отстапување
Првиот 10 дена	3.800.000	11.928.765	-8.128.765
Вторите 10 дена	12.699.597	18.957.018	-6.257.421
Кумулативен износ за дваесет дена ИК	17.067.125	36.292.041	-19.224.916

Во вкупниот финансиски извештај на приходната страна се прикажани 24 донации од физички лица во вкупен износ од 7.067.028 денари и приходи по основ на трансфери од редовната сметка во износ од 10.000.097 денари. Сите поединечни уплати на донации се во рамки на дозволеният лимит. На расходната страна на извештајот е прикажан вкупен износ од 36.292.041 денари. Главнината од овој износ се однесува на расходи за медиумска кампања, а дел се однесува на расходи за огласи, набавка на потрошен материјал, изнајмување простори и опрема, печатење и издавање брошури и плакати, транспортни услуги и услуги за копирање материјали. Вкупниот износ

на расходите не го надминува дозволеният лимит. Негативната разлика помеѓу прибраните средства и направените расходи за време на кампањата изнесува 19.224.916 денари.

- Трета според приходите и расходите во кампањата е **Социјалдемократскиот сојуз на Македонија (СДСМ)**. Вкупниот финансиски извештај ги прикажува приходите и расходите од наменската сметка за кампања за периодот 5.4.-20.5.2014 година и истиот е поднесен во законски утврдениот рок. Податоците од поднесените три финансиски извештаи на СДСМ ја прикажуваат следната слика:

СДСМ	Обезбедени средства	Создадени обврски - расходи	Отстапување
Првиот 10 дена	8.054.000	8.028.077	25.923
Вторите 10 дена	374.000	364.067	9.933
Кумулативен износ за дваесет дена ИК	10.145.730	12.028.115	-1.882.385

Во вкупниот финансиски извештај на приходната страна е прикажан вкупен износ од 10.145.730 денари, од кој 1.853.728 денари уплатен по основ на донации дадени од 5 физички лица и 6 медиуми (печатени и радиодифузери). Сите поединечни уплати на донации се во рамки на дозволеният лимит. На приходната ставка е прикажан и износ од 8.292.002 денари по основ на приходи од други субјекти. На расходната страна на извештајот е прикажан вкупен износ од 12.028.115 денари. Главнината од овој износ се однесува на расходи за медиумска кампања, а дел се однесува на расходи за огласи, набавка на потрошен материјал, изнајмување простори и опрема, транспортни услуги. Вкупниот износ на расходите не го надминува дозволеният лимит. Негативната разлика помеѓу прибраните средства и направените расходи за време на кампањата изнесува 1.882.385 денари.

- Следната политичка партија која освои пратенички места во Собранието на Република Македонија е **Граѓанската опција на Македонија (ГРОМ)**. Вкупниот финансиски извештај ги прикажува приходите и расходите од наменската сметка за кампања за периодот 5.4.-20.5.2014 година и истиот е

поднесен во законски утврдениот рок. Податоците од поднесените три финансиски извештаи на ГРОМ ја прикажуваат следната слика:

ГРОМ	Обезбедени средства	Создадени обврски - расходи	Отстапување
Првиот 10 дена	942.695	938.310	4.385
Вторите 10 дена	49.717	51.699	-1.982
Кумулативен износ за дваесет дена ИК	2.156.430	10.177.778	-8.021.348

Во вкупниот извештај на приходната ставка е прикажан износ од 2.156.430 денари по основ на донации од 67 субјекти (65 физички лица и 2 радиодуфизери). Сите поединечни уплати на донации се во рамки на законски дозволеният лимит. Поголемиот дел од донациите (50 физички лица) се прикажани во финансискиот извештај за првите 10 дена. На расходната страна на извештајот е прикажан вкупен износ од 10.177.778 денари. Целиот износ се однесува на расходи за реклама и пропаганда, изнајмување простори и опрема, комуникациски услуги. Вкупниот износ на расходите не го надминува дозволеният лимит. Негативната разлика помеѓу прибраните средства и направените расходи за време на кампањата изнесува 8.021.348 денари.

- **Национална демократска преродба (НДП)** - вкупниот финансиски извештај, кој ги прикажува приходите и расходите од наменската сметка за кампањата за периодот 5.4.-20.5.2014 година и истиот е поднесен во законски утврдениот рок.

НДП	Обезбедени средства	Создадени обврски - расходи	Отстапување
Првиот 10 дена	150.000	139.650	10.350
Вторите 10 дена	52.350	308.470	-256.120
Кумулативен износ за дваесет дена ИК	132.000	538.120	-346.120

Во вкупниот извештај на приходната ставка е прикажан износ од 132.000 денари прибран по основ на донации од 6 физички лица. Сите поединечни уплати на донации се во рамки на законски дозволеният лимит. На расходната

страна на извештајот е прикажан вкупен износ од 538.120 денари. Целиот износ се однесува на расходи за реклама и пропаганда, услуги за печатење, копирање и издавање, изнајмување простори и опрема. Вкупниот износ на расходите не го надминува дозволениот лимит. Негативната разлика помеѓу прибраните средства и направените расходи за време на кампањата изнесува 346.120 денари.

- Партијата **Демократска партија на Албенците** вкупниот финансиски извештај, кој ги прикажува приходите и расходите од наменската сметка за кампањата за периодот 5.4.-20.5.2014 година, го поднесе во законски утврдениот рок.

ДПА	Обезбедени средства	Создадени обврски - расходи	Отстапување
Првиот 10 дена	60.000	130.626	-70.626
Вторите 10 дена	30.000	252.000	-222.000
Кумулативен износ за дваесет дена ИК	225.920	682.626	-456.706

Во вкупниот извештај на приходната ставка е прикажан износ од 225.920 денари прибран по основ на донации од 3 донатори (1 физичко лице, 1 правно лице и 1 печатен медиум). Сите поединечни уплати на донации се во рамки на законски дозволениот лимит. На расходната страна на извештајот е прикажан вкупен износ од 682.626 денари. Целиот износ се однесува на расходи за реклама и пропаганда, услуги за печатење, копирање и издавање, изнајмување простори и опрема. Вкупниот износ на расходите не го надминува дозволениот лимит. Негативната разлика помеѓу прибраните средства и направените расходи за време на кампањата изнесува 456.706 денари.

2.1 Констатации од направената анализа

✓ Во предвремените парламентарни избори 2014 година, 13 од вкупно 14 учесници во изборната кампања - коалиции и политички партии ја исполнија обврската за доставување на финансиските извештаи утврдени во Изборниот законик до Државната изборна комисија, Државна комисија за спречување на корупцијата и Државниот завод за ревизија.

- ✓ Пропишаниот образец за финансиските извештаи на учесниците во изборната кампања и понатаму останува проблем, не ја одразува структурата на приходите и расходите соодветни на смислата на нормите од Изборниот законик, што предизвика тешкотии за точно согледување и анализа на изнесените податоци за финансиските средства во изборната кампања.
- ✓ Сите политички субјекти што учествуваа во изборите се движеа во рамките на максималниот законски лимит од 180 денари по избирач.
- ✓ Во споредба со претходните избори, во финансиските извештаи кај дел од учесниците во кампањата (ВМРО-ДПМНЕ) како извор на финансирање на кампањата е прикажана и членарината како извор за финансирање на кампањата.
- ✓ Од финансиските извештаи на изборната кампања се гледа дека сите политички партии имаат потрошено повеќе средства од износот што е евидентиран како обезбедени средства на сметката. И во овој изборен процес се потврди динамиката на обезбедување средства за финансирање на изборната кампања која ја имаат организаторите на изборната кампања да не кореспондира со динамиката на обврските што ги создаваат во текот на изборната кампања. Тоа упатува на констатација дека политичките партии или не го планираат финансискиот развој на настаните во текот на изборната кампања или се немоќни да влијаат на волјата на своите спонзори да уплатуваат средства кога за тоа се предвидени обврски кои брзо треба да се извршуваат.
- ✓ Донациите како доминантен извор на приходи на политичките партии во финансиските извештаи се прикажани со елементите предвидени во законот, името на физичкото лице, односно називот на правното лице и износот на донацијата, каде што е почитуван законски одредениот лимит за физичките лица како донатори.

3. Препораки за подобрување на законската регулатива

Како резултат на извршената анализа на финансиските извештаи во изборните циклуси во 2011 и 2014 година, во овој труд се дадени некои препораки за подобрување на законската регулатива.

- Досегашната имплементација на изборната регулатива и согледаните слабости во практиката укажуваат на потребата од натамошно продолжување на позитивниот тренд на подобрување на прописите што се однесуваат на изборите и изборната кампања, особено во делот на нивното финансирање.
- Транспарентноста и отчетноста треба да се поткрепат со ефикасни и добро осмислени механизми и алатки, што првенствено се однесува на образецот за финансискиот извештај кој треба да даде наменски и аналитички корисни информации за структурата на приходите по видови и на расходите по намени и да се ослободи од позиции што не се карактеристични за изборната кампања, што ќе ја одразуваат смислата на контролата и надзорот врз изборниот процес и што ќе го направат практичното постапување на надлежните институции поажурно и поефикасно.
- При изготвување на новите подобри законски решенија кои се однесуваат на политичките партии и изборите, да се земат предвид наодите, препораките и сугестиите дадени од Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија и Државната комисија за спречување на корупцијата, кои се резултат на нивното досегашно постапување.
- Да се зајакне административниот капацитет на стручните служби на учесниците во изборната кампања (политичките партии) и на медиумските куќи за да се отстранат видливите формални и суштински недостатоци во евиденцијата и проследувањето на финансиските извештаи.
- Да се преиспита рамката на максимално дозволените лимити за финансирање на изборната кампања бидејќи постојната рамка е висока, а обемот на создадените обврски не се плаќа, со што не се отстрануваат можностите за непродуктивно трошење на јавни средства од страна на

политичките партии, се релативизираат контролните механизми и се уриваат нормите за законско финансирање на изборната кампања.

- Во натамошните измени на законите треба да се овозможи проверливост на податоците за донациите и за донаторите.
- Треба да се отстранат законските пречки во поглед на обезбедувањето соодветни документи и информации за ефикасно надлежно постапување на Државната комисија за спречување на корупцијата, каква што е достапноста до банкарските изводи од жиро-сметките на политичките партии и до завршните сметки на правните лица-донатори.
- Препорака е учесниците во изборната кампања заедно со финансиските извештаи да ги доставуваат изводите од своите наменски сметки отворени за изборната кампања.
- Со оглед на карактерот на наменската сметка што е врзана стриктно за периодот на изборната кампања, а поради можноста со нејзиното оставање како отворена и по кампањата да се вршат разни трансакции преку неа дури и во периодот кога победникот на изборите е познат, потребно е оваа жиро-сметка да се затвори со денот на поднесување на завршниот финансиски извештај.
- Потребно е во законите да се создаде простор донации да се прибираат во утврден период порано од терминот за изборната кампања и да се водат на посебна сметка од која би биле трансферирани на наменската сметка за изборна кампања.
- Потребно е да се направи прецизирање на Изборниот законик во тоа пред да се донесе Одлуката за распределба на буџетските средства по основ на освоени пратенички мандати на изборите претходно да се изврши ревизија на финансиските извештаи на организаторите на изборната кампања од страна на Државниот завод за ревизија.

IV. ДРУГИ СИСТЕМИ НА ФИНАНСИРАЊЕ НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ И ИЗБОРНАТА КАМПАЊА

Кога станува збор за системите на политичкото финансирање во другите земји, разликите меѓу земјите се прилично големи, но и сличностите се зголемуваат. Во европските земји, на пример Германија, Шведска, Холандија, земји со долга демократска традиција и политичка култура, регулацијата се наметнала на два начина, и тоа со поттикнување на јавното финансирање и со низа забрани и ограничувања, додека во системите на англосаксонските земји карактеристични се строгите правила на обелоденување и транспарентноста изразена преку јавно достапни податоци за партиските финансии.

Во овој труд е даден осврт на системите на политичкото финансирање што функционираат во Соединетите Американски Држави и во Германија.

Додека во Соединетите Американски Држави системот е фокусиран на кандидатите и има искуство со широка лепеза на формални барања за транспарентност, системот на политичко финансирање во Германија се базира на политичките партии и таму има помалку можности за независните кандидати да учествуваат во изборната кампања.

1. СОЕДИНЕТИТЕ АМЕРИКАНСКИ ДРЖАВИ (САД)

Соединетите Американски Држави ги сочинуваат 50 сојузни држави, Округот Колумбија и прекуокеанските територии. Законодавниот орган во САД е дводомниот Конгрес, кој се состои од Претставничкиот дом (*House of Representatives*) и Сенатот (*Senate*). Во Претставничкиот дом секоја сојузна држава има број на претставници пропорционално на вкупниот број жители, додека во Сенатот секоја држава е претставена со двајца сенатори. Бројот на претставници во Претставничкиот дом е 435 и тие се избрани на мандатен период од две години, додека Сенатот брои 100 сенатори кои се избираат на шестгодишен мандат, со тоа што секоја втора година се избира третина нови сенатори.

Финансирањето на изборните кампањи во Соединетите Американски Држави, особено на претседателските избори, е сложен процес и многу скап бизнис, но исто така е невообично (не) транспарентен и би можело да се рече единствен во светот.

Соединетите Американски Држави имаат систем на регулирање кој е фокусиран на кандидатите и има искуство со широк спектар на формалните барања за транспарентност. Во системот во САД има законски мерки за ограничување на корпоративните и индивидуални донации, како и агенција (Федералната изборна комисија) со законско овластување да го следи финансирањето на изборните кампањи, вклучувајќи ги барањата за јавно објавување, и да изрекува санкции.

Законска регулатива

- Закон за федералната изборна кампања (*The Federal Election Campaign Act (FECA)*) од 1974 година

- Закон за реформа на финансирање на двопартиската кампања (*Bipartisan Campaign Reform Act (BCRA)*) од 2002 година

Овие закони првенствено се фокусирани на ограничувањата на прилозите и на јавното објавување и имаат за цел да го ограничат прекумерното влијание на големите финансиери во политиката и да ја зачуваат релативната (не)еднаквост меѓу партиите, како оние националните така и оние помали партии, кои се секогаш во опозиција.

1. Јавно финансирање

Системот на јавното финансирање на претседателската кампања е воведен во 1971 година како одговор на Вотергејт скандалот што ја следеше претседателската кампања на Ричард Никсон (неговиот изборен комитет тогаш незаконски добил стотици илјади долари од најголемите приватни корпорации во земјата). Американскиот Конгрес тогаш претставил „систем“ на (јавно) финансирање на претседателската изборна кампања во кој ги вклучил федералните грантови со цел да се намали зависноста на претседателскиот кандидат од богатите донатори и нивните политички интереси.

Со донесувањето на Законот за федералната изборна кампања (*The Federal Election Campaign Act*) во 1970-тите години се пропишани горни граници на јавното финансирање на претседателските изборни кампањи од федералниот буџет.

Со „системот“ на јавното финансирање е формиран Претседателскиот фонд (*Presidential Election Campaign Fund*), со посебна (пот)сметка во федералниот буџет. Фондот бил наменет да ги спречи идните приливи на недозволени (приватни) пари и евентуалната корупција, како и да им овозможи рамноправен изборен натпревар на претседателските кандидати.

Во САД директното јавно финансирање е достапно само за претседателските кандидати, и тоа само ако тие ветиле дека ќе се придржуваат на лимитите за трошење и ќе го избегнуваат собирањето средства од други извори. Претседателските кандидати кои ќе прифатат јавно финансирање мора да ги ограничат трошоците на кампањата во висина на грантот. Јавните грантови се достапни на кандидатите и за примарните и за општите избори.

Има три категории на јавно финансирање: индиректно финансирање, делумно директно финансирање и целосно директно финансирање.

Индиректното финансирање се обезбедува од средства собрани во *Претседателскиот изборен фонд* од кои доброволно се одрекле американските даночни обврзници кои ја избрале опцијата (*check-off*) во своите годишни даночни пријави. Дозволениот „*checked off*“ износ по даночен обврзник моментално е 3\$. Федералната влада ги пренасочува овие 3\$ во Претседателскиот фонд, кој е наменет за финансирање на федералната изборна кампања.

Покрај Претседателскиот фонд, постојат и два потсистема на јавно финансирање на изборните кампањи - потсистем на *делумно јавно финансирање на примарните избори* и потсистем на *целосно јавно финансирање за федералните избори*.

Примарните избори се специфичност на американското изборно законодавство. Тие може да бидат отворени (*Opened or Non-Partizan*), на кои сите граѓани со право на глас избираат кандидати за претседателските избори, или затворени (*Closed or Partizan Elections*), на кои само членовите на

партијата избираат свои претседателски кандидати. Во понатамошниот процес на избор на претседателскиот кандидат може да изберат еден од следните опции на јавно финансирање: ниту еден од горенаведените два потсистема, само едно (делумно или целосно - јавно финансирање) или двете.

Прелиминарните избори (*Primary Elections*) со делумно јавно финансирање

Претседателските кандидати кои ќе се одлучат за оваа опција се квалификуваат за формулата долар-на-долар (*dolar-per-dolar*) за максимум од 250\$ (јавни долари) на секоја собрана поединечна донација. На пример, ако некој донатор даде прилог од 1000 или повеќе долари, претседателскиот кандидат добива (максимум) 250\$ јавни средства само на првите (250\$) или на дел од прилогот на овој донатор.

За да се квалификуваат за Претседателскиот фонд и за јавното финансирање на прелиминарните избори, претседателските кандидати треба да ги исполнуваат следниве критериуми:

- мора да докажат дека имаат широка поддршка од американските гласачи изразена со минимален износ од 100000\$ вкупно собрани донации во најмалку 20 држави;

- максималниот износ на вкупната донација по одделна сојузна држава е 5000\$.

И тука важи истата формула од погоре - на износот на индивидуалните донации еден кандидат може да добие јавна помош максимум од 250\$. Просечен Американец донира обично износот на околу 1000\$ (брачни двојки се во можност заедно да донираат 2000\$). Денес федералниот лимит е максимум 2500\$ годишно.

Претседателските кандидати мора да се придржуваат на вкупниот годишен лимит на изборните трошоци кој важи за прелиминарните (примарни) избори. Овој лимит е подложен на промени како поради инфлацијата така и поради порастот на трошоците за живот. Кандидатите мора да ги почитуваат и ограничувањата на трошоците во сојузните држави.

Сепак, кандидатите може да потрошат дополнителни 20% над оваа граница за одредени трошоци за време на кампањата, па затоа ограничувањето за претседателските избори во 2004 година било проценето на 44 милиони долари, додека на изборите 2008 година границата била околу 64 милиони евра.

Претседателските кандидати може да потрошат најмногу до 50000\$ лични средства за својата кампања.

Федерални избори (General Elections) со целосно јавно финансирање

Номинираните кандидати за претседател на двете најголеми партии (Демократската и Републиканската) кои ќе се одлучат за јавното финансирање на федералните избори добиваат јавна помош за покривање на целиот трошок на изборните кампањи под услов тие да не соберат ниту еден „приватен“ долар од различни корпоративски и синдикални ПАК-ови. Во 2004 година федералниот изборен грант на претседателските кандидати на секоја од двете главни партии бил околу 75 милиони долари, додека во 2008 година бил зголемен на околу 85 милиони долари.

Кандидатите и во федералната изборна кампања може да потрошат до 50000\$ лични средства, а сè што е преку овој лимит е прекршување на ограничувањата на трошоците. Помалите партии како што се Либералната партија, како и номинираните независни кандидати можат, исто така, да се квалификуваат за финансирање на федералната изборна кампања, но процесот за нив е малку покомплициран.

Федералните (општи) избори во Америка се одржуваат уште од далечната 1845 година во секој прв вторник по првиот понеделник во месец ноември (*The first Tuesday after the First Monday in November or the super Tuesday*).

2. Приватни извори на финансирање

Сепак, во најголем обем американските претседателски кандидати добиваат финансиска поддршка од приватни извори. Федералните ограничувања на прилозите дадени од поединци се: 2000\$ за кандидат во избори (примарни и општи избори), 5000\$ за политички акционен комитет - ПАК и 25000\$ за партиски политички комитет. Тоа е т.н *тврди пари (Hard Money)* во кампањата,

чиј најголем извор се граѓаните кои директно даваат пари на кандидатите, политичките акциони комитети и на партиските политички комитети.

Со законот се ограничени доброволните прилози и трошоците на спонзорирање на изборните кампањи на кандидатите, со цел да не биде преголема разликата меѓу кандидатите и можноста за доминантно влијание на парите во политиката.

Независните лоби групи можат индиректно да ги вложуваат своите пари во претседателската изборна кампања – афирмирајќи ја победата на својот кандидат, практично без ограничувања, но само под услов да не се (а се) во директна финансиска врска со изборните штабови на кандидатите. Овие лоби групи можат неограничено да вложуваат пари во националните комитети на двете политички партии (Демократска или Републиканска), кои тие ги користат за промоција на своите кандидати. Во американскиот изборен жаргон вака донираните средства се нарекуваат уште и т.н „меки“ пари (*Soft Money*).

Претседателскиот кандидат на демократите, Барак Обама, во изборната 2008 година се одлучил за многу ризичен чекор (без федерално финансирање) и успеал да собере 151 милион донирани приватни долари за водење на претседателската кампања. Со одлуката да не ги користи јавните (федерални) фондови за поддршка на својата кампања, Обама бил слободен да ги потроши сите пари што неговиот претседателски ПАК ги собрал од разни донатори.

Законот за реформата на финансирање на двепартиската кампања во суштина забранува неограничено давање на кампањските „меки“ пари за плаќање на расходите на работењето на политичките партии.

Различните ограничувања на директните донатори се определени во закон, но трошењата во кампањата остануваат неограничени. Тоа води кон многу скапи избори во кои партиите и кандидатите се потпираат на приватни донатори, повеќето од нив доаѓаат од големи индивидуални донатори и политичките акциски комитети.

Прилози за изборна кампања

- Според Законот за сојузната изборна кампања, се забрануваат прилози во готовина за примарните или општите избори чиј износ надминува 100\$.

Законот, исто така, бара кандидатот или комитетот кој примил прилог во готовина над 100\$ веднаш да му ја врати разликата на донаторот.

- Анонимните донации чиј износ надминува 50\$ не може да бидат примени ниту од кандидат ниту од политички комитет. Кандидатот или комитетот кој примил анонимен прилог во готовина над 50\$ може да располага со овој износ, користејќи го во законски цели кои не се поврзани со општите избори, кампањата или кандидатот.

Политичките партии и кандидатите не се директно вклучени во финансирањето на политичките активности, туку тие активности се спроведуваат преку политичките акциони комитети кои се задолжени за прибирање средства за кампањата, да примаат прилози за кампањата, да прават трошоци во кампањата и да пополнуваат финансиски извештаи.

Според Законот за федералната изборна кампања, секој благајник на политичкиот комитет е должен да ги евидентира прилозите и расходите и да известува за нив. Терминот прилог вклучува подарок, претплата, кредит, депозит и друго, вклучувајќи и прилозите во натура (стоки, услуги или сопственост). Политичките комитети се должни да ги пријават сите прилози во натура како приход и како трошок. Политичките партии и кандидатите мора да ги пријават и кредитите.

3. Ограничувања на прилозите и трошоците за време на изборната кампања

3.1 Ограничувања на прилозите од поединци

Со Законот за реформата на финансирање на двепартиската кампања е предвидено прилозите дадени од поединците на кандидатите или на нивните политички комитети поврзани со кои било избори за Федералната администрација дека не може да надминат износ од 2000\$ плус инфлаторното прилагодување. На пример, во изборниот циклус во 2011-2012 година, донациите дадени на кандидат или комитет биле лимитирани на вкупно 2500 \$ по лице, во 2013-2014 општите избори овој износ се покачил на 2600\$ по

донатор. Самите кандидати може да даваат неограничени прилози од своите сопствени извори на нивните изборни комитети.

Законот вовеле и годишен лимит на вкупниот износ што поединец може да го даде како прилог на националниот партиски комитет, кој не е авторизиран политички комитет на ниту еден кандидат. Овој износ не може да надмине 25000\$ плус инфлаторно прилагодување. За изборниот циклус 2011-2012 година лимитот бил 30800\$ за календарска година, додека во изборниот циклус 2013-2014 година бил 32400\$.

Во врска со кој било политички комитет на поединец не му е дозволено да даде прилог во износ повеќе од 5000\$ во една календарска година.

3.2. Ограничувања на прилозите од корпорации

На корпорациите и на банките не им е дозволено да дадат прилози или да ги подмируваат трошоците поврзани со изборите. Меѓутоа, според закон тие можат да формираат свои ПАК-ови и така легално да даваат прилози и да ги подмируваат трошоците на кампањата (низ овие политички комитети) на кандидатите на федералните избори или да спонзорираат други ПАК-ови.

ПАК-овите кои се квалификуваат како мултикандидатски комитети (кој има повеќе од 50 донатори кои направиле прилози за повеќе кандидати) може да дадат прилози до 15000\$ на националниот партиски комитет во една календарска година и вкупно 5000\$ за секој федерален кандидат за избори или за друг политички комитет за една календарска година.

Ако не се квалификувани како мултикандидатски комитети, може да дадат прилози до 2000\$ плус инфлаторните трошоци за федерален кандидат или политички комитет на кандидатот за избори. Законот има воведено и годишен лимит на вкупниот износ што ПАК-от може да го даде како прилог на националниот партиски комитет, кој не може да биде повеќе од 25000 \$ плус инфлаторно прилагодување.

Што се однесува на другите политички комитети, ПАК-от може да даде прилог не повеќе од 5000\$ вкупно за една календарска година.

- Прилозите од странски извори се забранети

Прилозите од странци, било директни или индиректни, поврзани со кои било федерални, државни или локални избори, се забранети. Оваа забрана се однесува на граѓани кои не се државјани на САД или кои немаат постојано живеалиште, како и странски влади, политички партии или корпорации⁵³.

3.3 Ограничувања на трошоците

Според Законот, националниот комитет на политичката партија не може да направи трошоци поврзани со кампањата на општите избори на кандидат за претседател на САД кој надминува износ еднаков на 2 центи помножено со граѓаните што имаат право на глас во САД.

Ограничувањето на расходите се однесува само на кандидатите кои го прифатиле јавното финансирање на општите избори. Кандидатите кои го прифатиле јавното финансирање мора да го ограничат трошењето во износот на грантот.

4. Историјат на ПАК-овите

Со Законот за федералната изборна кампања дозволено е корпорациите да ги користат своите пари за основање, поврзани со нив, Политички акциони комитети или ПАК-ови (PACs). Со ова корпорациите и компаниите законски се здобиле со правото својата (дотогаш скриена) улога во изборните кампањи јавно да ја претстават и да го легализираат правото да ги подаруваат своите (меки) пари на претседателските кандидати. Поголемиот дел на овие меки пари е насочен кон создавање позитивен имиџ на кандидатот низ широка медиумска кампања, печатење и изработка на огласи.

Политичките акциони комитети (PACs) во американската политика се организации чиј основна цел е собирање и дистрибуирање пари за финансирање на изборните кампањи на политичките кандидати. ПАК-овите се акциони комитети формирани од страна на корпорациите, синдикатите, трговските здруженија или интересни групи, како и индивидуалци со намера да ги канализираат доброволно дадените прилози за избор на својот кандидат за

⁵³ Видете повеќе <https://data.moneypoliticalstransparency.org>

одредена политичка функција, пред сè за претседателската, но и за Конгресот (Претставничкиот дом или Сенатот) на САД.

Видови ПАК-ови

Постојат два вида ПАК-ови: поврзани (*Connected PACs*) и неповрзани (*Nonconnected PACs*). Со судска одлука е воведена уште една нова категорија на политичките комитети кои колоквијално се нарекуваат и Супер ПАК-ови (*Super PACs*).

Поврзани ПАК-ови (*Connected PACs*)

Законот за федералната изборна кампања забранува разни видови организации да даваат директни донации или да ги плаќаат трошоците, но тие можат да формираат свои ПАК-ови и така легално да даваат прилози и да ги подмируваат трошоците на кампањата на кандидатите на федералните избори или да спонзорираат други ПАК-ови. Овие поврзани ПАК-ови се основани од банки, корпорации, деловни асоцијации, синдикати и разни други здруженија. Овие ПАК-ови може да отворат само една сметка во една банка. Во својот назив мора да има јасно назначено име поврзано со основачот, на пример Acme Industries Corp. PAC. ПАК-от мора да именува свој благајник, неговиот заменик, и може да прима прилози и да троши свои пари само кога тие се физички присутни (било едниот или другиот). Тие, исто така, потпишуваат месечни, квартални, полугодишни, годишни, преткампањски и посткампањски финансиски извештаи. Основачите можат неограничено да ги покриваат сите трошоци поврзани со работењето на својот ПАК (за деловните простории, телефони, купување канцелариска опрема, плати за вработените во ПАК-от и сите други оперативни трошоци). Споменатите трошоци не мора да се пријавуваат во Федералната изборна комисија. Овие поврзани ПАК-ови може да бараат и да примаат пари само од своите затворени групи, кои ги сочинуваат менаџери или акционери и членови на нивните семејства. Законот им дозволува само два пати во текот на една календарска година, основачите на ПАК-овите (банки, корпорации, синдикати и здруженија), а и самите тие, со јавен повик да се обратат до пошироката заедница (на сите свои вработени, поранешни вработени, колеги во други подружници и филијали на своите основачки организации) да донираат прилози на својот ПАК. Посебно е

забрането каква било задолжителна донација и примена на застрашување или казни кон оние кои не сакаат да даваат свој прилог. Повикот за прилог може да се искаже во писмена форма, телефонски повик, во компаниски или синдикални весници и брошури или на интернет-страницата на компанијата или нејзиниот ПАК и во повикот мора да биде истакнато дека тој е упатен кон својата затворена група и дека сите прилози кои доаѓаат од другите донатори ќе бидат вратени.

Како здружени, ПАК-овите го делат поединечниот лимит до 5000\$ како по кандидат така и по избори. Поврзаните ПАК-ови можат да примаат и прилози во натура кои може да бидат ИКТ уреди, канцелариски материјали, различни услуги за консалтинг и лобирање, печатење летоци и огласување во корист на кандидатите, поштенски услуги, отстапување сали за партиски промоции. Разните истражувања на рејтингот на партиите и/или кандидатите се, исто така, вид на прилог во натура. Оваа категорија на ПАК не мора да ги пријавува примените донации од своите спонзори, како ни да ги прикажува своите оперативни трошоци. Денеска се активни 4600 поврзани ПАК-ови.

Неповрзани ПАК-ови (Nonconnected PACs)

Неповрзаниот ПАК е политички комитет кој не е партиски комитет, официјален комитет на кандидат, ниту е основан (како поврзаниот комитет) од корпорација, синдикално или деловно здружение. За разлика од поврзаните ПАК-ови, кои може да примаат неограничена финансиска помош од своите основачи, неповрзаните ПАК-ови имаат лимитиран износ во финансиска и административна помош на годишно ниво регулирано со Федералниот изборен закон. Тие може да бараат и да примаат прилози било од поединец или организација. Овие неповрзани комитети или ПАК-ови ги основаат поединци или различни групи со слична идеолошка платформа.

Неповрзаните ПАК-ови мора да се регистрираат како политички комитет во рок од 10 дена од денот кога ја примиле првата донација или кога потрошиле износ поголем од 1000\$. Донациите во паричен износ повеќе од 5000\$ за календарска година се забранети. Прилозите во готовина се лимитирани на 100\$. Од анонимни донатори може да примаат максимално 50\$. Прилозите од странски поединци и компании не се дозволени, но се дозволени

прилозите од странските имигранти кои имаат право на престој и чекаат американска иселеничка виза.

Според важечкиот Федерален закон, постојат две категории неповрзани ПАК-ови:

- а) Лидерски (Leadership PACs) и
- б) Супер ПАК-ови (Super PACs).

Лидерскиот ПАК е политички комитет основан од страна на членовите на лоби групи за избори во Конгресот, од членовите на Конгресот и локалните политички лидери за да ја поддржат својата изборна кандидатура: за избори во федералните држави или за локални избори во окрузите и градовите и може да се регистрираат за поддршка на еден или на повеќе кандидати. За да можат да примаат донации од поединци, од други ПАК-ови и од официјалниот комитет на кандидатот, овие комитети мора да отворат сметка. Комитетите кои се ангажирани, како во федералните избори така и во изборите во сојузните држави, имаат две можности. Првата е да отворат само една сојузна сметка и сите донации кои ќе ги примаат и трошоците кои ќе ги направат мора да ги пријават во Федералната изборна комисија. Втора можност е да отворат две посебни сметки – една за федералните, друга за локалните избори. Оваа втора опција му овозможува на комитетот да ја користи локалната сметка за која нема обврска да ги пријавува локалните донации до Федералната изборна комисија. Овие ПАК-ови мораат, секако, да ги почитуваат прописите за лимитите на донациите кои важат како во сојузните држави така и во окрузите.

Лидерските ПАК-ови можат да бараат и примаат прилози од поединци, од поврзаниот ПАК или од други организации. На годишно ниво може да примат максимален износ на донација од 5000\$. Неповрзаните ПАК-ови не смеат директно да ги трошат своите пари на кампањата на кандидатот кој го спонзорираат, но може да платат некои трошоци: патувања, консултантски услуги и други административни трошоци. Лидерските ПАК-ови се регистрираат во Федералната изборна комисија каде што задолжително ги поднесуваат финансиските извештаи. Само ПАК-овите кои се организираат за поддршка на изборот на кандидатот за Сенат се регистрираат во Секретаријатот на Сенатот и нему му ги поднесуваат своите финансиски извештаи. Методите на лидерските ПАК-ови за собирање донации се неограничени: телефонски

повици, печатени огласи, радиоемисии, ТВ-огласи, со продажба на влезници, како и да продаваат карти за игри на среќа.

Членовите овластени од страна на својот комитет собираат доброволни прилози од граѓаните. Овие доброволци кои се вработени во корпорации или се членови на синдикати можат да користат канцеларии и компјутери од својата организација и на таков начин да даваат (бесплатен) придонес на своите политички комитети. Законот ова го смета како донација која мора да биде пријавена и наложува да се плати реален и правичен надомест за овие услуги. Но кој може во работно време да провери дали овие лица работат службена работа за која се платени или вршат политички активности, на пример разговараат со гласачите и ги пренесуваат изборните пораки на своите комитети и/или кандидати. Оваа политичка активност во канцелариите на компаниите е практично невозможно да се контролира, ниту прецизно да се измери.

Како и кај поврзаните ПАК-ови, донациите може да бидат парични прилози или прилози во стока, услуги, парични позајмици и гаранции за земени кредити. Паричните прилози во готовина се лимитирани на 100\$. Прилозите поголеми од 100\$ мора да бидат уплатени на сметка на политичкиот комитет. Овие неповрзани ПАК-ови мора да го објават името, адресата, занимањето на секој донатор кој дал повеќе од 200\$.

Со самиот факт дека банките, корпорациите и синдикалните организации по федералниот закон не можат директно да донираат прилози на поединечен официјален комитет на претседателските кандидати, тие тоа слободно го прават преку своите ПАК-ови во кои имаат основачки права и така управуваат со донирањето прилози на другите ПАК-ови кои го поддржуваат нивниот кандидат. Неповрзаните комитети се затоа потполно финансиски независни. Самите ги плаќаат своите трошоци од индивидуалните прилози и донации кои ги добиваат од другите ПАК-ови.

Супер ПАК-ови

Друга категорија неповрзани политички акциони комитети се Супер ПАК-овите. Тие се создадени со судска пресуда донесена во судска постапка од 2010 година Здружени граѓани против Федералната изборна комисија (Citizens United v. Federal Election Commission) со која Врховниот суд вовел ново правило и корпорациите, синдикатите и разните здруженија врз основа на Првиот амандман на Уставот на САД да можат непречено да комуницираат и да помагаат на политичките кандидати со своите финансиски средства. Со тоа е трасиран патот за новосоздадените Супер ПАК-ови кои можат да трошат неограничено финансиски средства кои ги добиваат од различни извори. На Супер ПАК-овите не им е дозволено директно да донираат на претседателските кандидати и на националните политички партии. Тие не смеат да ја координираат својата кампања ни со кандидатите, туку со нивните политички партии. Зачудувачки е што толку прецизен закон како што е Федералниот изборен закон не бара од Супер ПАК-овите да ги откријат своите донатори. Супер ПАК-овите се слободни да потрошат стотина милиони долари за поддршка на својот кандидат без обврска да го објават финансискиот извештај и да пријават во Федералната изборна комисија од кои извори и донатори се обезбедени нивните средства. Заклучно со 23 јули 2013 година, 1310 регистрирани Супер ПАК-ови „доброволно“ пријавиле приход од 828.224.595 \$ од донации и вкупен трошок од 609.417.654 долари во изборниот циклус во 2012 година⁵⁴.

5. Извештајност

Поради сложениот систем на финансирање на изборните кампањи и потенцијалните злоупотреби на донациите, финансирањето на американските претседателски избори е најкомплицирано, но и најтранспарентно во светот.

Изборните штабови на претседателските кандидати, националните партиски комитети и ПАК-овите се обврзани редовни да доставуваат извештаи

⁵⁴ Видете повеќе JOVANOVIĆ. M, Kako se (ne) transparentno finansiraju predsednicki kandidati u Americi? PACs – made in USA show us the money! objaveno u Vodici o finansiranju politickih subjekata: Redovan rad i izborne kampanje, USAID i CESID, (2014), str. 84-99

за собраните пари, комплетни податоци за донаторите кои даваат донации повеќе од 200\$ во изборниот циклус, како и детален извештај за сите трошоци во изборната кампања. Што се однесува на донаторите, во извештаите задолжително се објавува идентитетот на донаторите чии донации се повеќе од 200\$. Извештаите ги доставуваат до Федералната изборна комисија, која уредно ги објавува на својата веб страница www.fec.gov.

Националните партиски комитети мора да поднесуваат месечни извештаи за време и по завршување на изборната кампања. Сојузните, окружните и локалните партиски комитети кои имаат најмалку 5000\$ кумулирани приходи и расходи за активностите за општите избори во една календарска година се задолжени да поднесуваат финансиски извештаи месечно.

Изборниот комитет на претседателскиот кандидат е должен да пополни месечни извештаи ако на 1 јануари во изборната година тој примил прилози или направил трошоци во износ кумулирано 100000\$. Доколку прилозите или расходите не го надминуваат овој износ, во тој случај тие се должни да поднесуваат квартални извештаи. Надвор од изборните периоди, тие се задолжени да поднесат или месечни или квартални извештаи.

Изборните комитети на претседателските кандидати поднесуваат предизборни, постизборни и годишни извештаи. За последните претседателски избори кои се држаа на 6 ноември 2012 година, изборните комитети на главните претседателски кандидати Барак Обама (Демократската партија) и Мит Ромни (Републиканската партија) пополнија месечни извештаи покривајќи го периодот од 1 јануари до 30 септември 2012 година. Тие, исто така, поднесоа и предизборен извештај до 25 октомври 2012 година, постизборен извештај на 6 декември 2012 и годишен извештај на 31 јануари 2013 година.

Изборните штабови на кандидатите за Претставничкиот дом или за Сенатот се задолжени да пополнуваат квартални финансиски извештаи (во април, јули и октомври секоја година) и во изборните и во неизборните години и годишен извештај на 31 јануари во тековната година. За време на изборната кампања тие се задолжени да поднесуваат предизборни и постизборни извештаи. Предизборните извештаи се пополнуваат 12 дена пред изборите и ги

покриваат активностите до 20-тиот ден по изборите. Постизборните извештаи мора да бидат поднесени не подоцна од 30 дена по завршување на општите избори и мора да ги обзнанат сите финансиски трансакции кои биле направени до 20-тиот ден по изборите.

Финансиските извештаи на изборните комитети на политичките партии и на кандидатите содржат детален преглед на добиените прилози за време на периодот на известување. Покрај паричните прилози, партиските комитети и комитетите на кандидатите известуваат и за сите донации во стоки, услуги или сопственост. Вредноста на стоките (опрема, објекти и слично) се пресметува на база на цената на опремата или објектот доколку биде набавен во моментот кога е даден прилогот. Слично и услугите (рекламирање, консултантски услуги и сл.) се вреднувани. За секоја поединечен прилог се наведува името, адресата, името на донаторот, износот и датумот на прилогот и вкупната сума добиена од секој одделен контрибутор годишно.

6. Транспарентност

Како што е погоре споменато, сите финансиски извештаи се доставуваат до Федералната изборна комисија, која има своја веб страница каде што се објавуваат сите податоци од извештаите поврзани со изборите. Комисијата е обврзана во рок од 48 часа од приемот на извештајот во хартиена форма, истиот да го објави на својата веб страница, а доколку извештаите се пополнуваат електронски, тие се видливи на нејзината веб страница веднаш по нивното поднесување. Извештаите содржат податоци за прилозите и трошоците над 200\$ и за обврските на кандидатите или комитетите, имињата и адресите на донаторите, датумот, видот и износот на прилогот. Постои можност од веб страницата на Федералната изборна комисија да се преземат пополнетите извештаи во хартиена и електронска форма на партиските комитети и кандидатите кои учествувале во изборната кампања.

7. Контрола

Федералната изборна комисија (*Federal Election Commission*) е основана со измените на *Законот за федералната изборна кампања (FECA)* од 1974 година со цел да ги спроведува новите прописи за финансирање на изборната кампања и да ја зголеми транспарентноста на собраните средства за федералните избори.

Таа е независна регулаторна агенција и има исклучива надлежност за администрирање и спроведување на Законот за финансирање на федералната кампања, додека Министерството за правда е надлежно за кривично гонење на сторителите на прекршувањата. Комисијата е задолжена да ги прибере финансиските извештаи, да води истраги и сослушувања и за констатираните прекршувања да ги известува надлежните институции.

Таа е составена од 6 члена, именувани од претседателот на САД на мандатен период од 6 години, со претходна согласност од Сенатот. Не повеќе од тројца комисионери може да бидат поврзани со една политичка партија. Имајќи предвид дека само Демократската и Републиканската партија имаат освоено места во Сенатот, тоа значи дека по својот состав Комисијата е двопартиска. Членовите на Комисијата се именуваат на основа на нивното искуство, интегритет и непристрасност. Додека се именувани за комисионери во Комисијата, не можат истовремено да бидат избрани или именувани службени лица во извршната, законодавната или судската гранка во Федералната администрација.

Во согласност со законските надлежности, Федералната изборна комисија врши претходен преглед на извештаите со цел да утврди дали сите средства што се собрани и потрошени правилно се пријавени од страна на партиите и кандидатите. Во случај на разлики, грешки или недостиг на информации, Комисијата бара партиите и кандидатите да ги направат бараните корекции и/или појаснувања. Има пример кога Комисијата испратила белешка до Републиканскиот национален комитет, со која побарала месечниот извештај за февруари 2012 година да се коригира во насока да се разјасни природата на одредени прилози од поединци. Во други два случаја, Комисијата побарала од

изборните комитети на претседателските кандидати Мит Ромни и Барак Обама да прецизираат одредени прилози во натура во постизборните извештаи, кои биле вклучени во нивните првични извештаи, и да ја додадат нивната вредност во вкупните приходи и расходи. Дури и во случај комитетот првично да погреша во прецизирањето на прилозите во натура, тој може дополнително да поднесе коригиран извештај со цел истиот да биде усогласен со барањата на Комисијата.

Федералната изборна комисија врши ревизиски контроли, по прелиминарниот преглед на извештаите поднесени од политичките комитети. Таа прегледува дали комитетот ги почитувал барањата поврзани со ограничувањата и забраните на прилозите, како и барањата за јавно објавување воспоставени со Законот за сојузната изборна кампања. Комисијата врши ревизија и на извештаите на комитетите на претседателските кандидати кои го прифатиле јавното финансирање. Во рок од 30 дена по усвојување на финалниот ревизорски извештај, сите релевантни документи поврзани со ревизиите на извештаите се јавно достапни на нејзината веб страница.

Доколку во текот на ревизијата Федералната изборна комисија констатира неправилности, таа може да даде докази за поведување постапка за кривично гонење до Министерството за правда.

8. Санкции

Законот пропишува санкции за сторителите на прекршувањата кои дале донации или прилози над утврдените износи. Санкциите може да бидат парична казна и/или затвор, чиј износ или времетраење зависи од видот на прекршувањето, како и тоа дали се претходно сторени повреди од страна на комитетот.

Комисијата изрекува административни казни и на политичките комитети кои не поднеле финансиски извештаи во пропишаното време или воопшто не поднеле финансиски извештај. Федералната изборна комисија често изрекува санкции многу подоцна по завршување на изборите и најчесто се мали казни.

Во 2012 година само двајца претседателски кандидати биле казнети поради неподнесување предизборен извештај и еден поради тоа што поднел квартален извештај подоцна од законскиот рок. Сите тројца кандидати платиле казна и не го повториле прекршокот. Од друга страна, 11 од 26 административни казни кои биле изречени на изборните комитети на кандидати за Сенатот во 2012 година не биле платени, но само еден од нив го повторил прекршокот.

2. ГЕРМАНИЈА

Германија е федерална република составена од 16 држави (Länder). Законодавната власт е поделена помеѓу Бундестагот и Ландстагот (покраински парламенти). Länders учествуваат во законодавството на федерално ниво, преку Сојузниот совет (Бундесрат)⁵⁵. Основниот закон (уставот) предвидува дека членовите на Бундестагот се избираат на општи, непосредни, слободни, еднакви и тајни избори за четиригодишни мандати.

1. Законска рамка

- Основен закон (Устав);
- Закон за политичките партии (1967) - опфаќа и одредби за изборните кампањи.

Во последните педесет години многу се дискутирало за системот на политичкото финансирање во Германија, кој како резултат на тоа повеќе пати се менувал. Законските решенија континуирано се менувале во согласност со потребите и промените во општеството.

Германската теорија на државата долго време ги одвојувала политичките партии од државата. Уставноправното признавање на партиите во Сојузна Република Германија се случило во 1949 година со донесување на Основниот закон, каде што е утврдено дека политичките партии учествуваат во формирањето на волјата на народот. Во Основниот закон партиските финансии се споменуваат само на едно место. Иако било предвидено

⁵⁵ The Bundesrat е составен од претставници на владите на покраините и има овластување да ги разгледа и да даде согласност на некои законодавни предлози.

партиските финансии детално да бидат уредени во Законот за политичките партии, неговото донесување партиите го одложувале подолго време. Конечно, Законот за политичките партии е донесен во 1967 година, и тоа исклучиво поради притисокот кој доаѓал од Сојузниот уставен суд. Од 1967 година до денес Законот за политичките партии е менуван повеќе пати.

Според Законот, финансирањето на политичките партии првенствено се темели на членарината и на донациите. Политичките партии во Германија се финансираат и по пат на јавно финансирање.

Според Уставот, односно Законот за политичките партии, политичките партии ги имаат следните обврски: да поднесуваат финансиски извештаи (кои ги проверува претседателот на Парламентот); да ги пријават неправилните податоци во финансиските извештаи и правото на прифаќање донации.

Финансиското известување на партиите мора да ги опфаќа: членарините, прилозите платени од службениците, донациите, приходите од деловните активности, приходот од друг имот, сметките од организирани настани, дистрибуцијата на печатен материјал и публикации и други активности кои обезбедуваат приходи, јавни средства и други сметки.

Најважни извори на финансирање се: членарината, прилозите од страна на избраните претставници, донациите и јавното финансирање. Со оглед на тоа дека кандидатите се номинирани од страна на политичките партии, се смета дека финансирањето на кандидатите е првенствено одговорност на нивните партии.

Доколку кандидатот веќе извршува некоја јавна функција (на пример градоначалник), прифаќањето донации кои имаат за цел влијание на однесување на службената положба може да резултира со кривична одговорност во согласност со Кривичниот законик.

Нема законски ограничувања поврзани со членарините на политичките партии. Исто така не постојат посебни правила поврзани со донациите на избраните претставници на политичките партии (се применуваат општи правила за донациите).

Политичките партии може да примаат парични донации во износ до 1000 евра. Износите над оваа граница може да се примат само во вид на банкарски трансфер. Кај вкупните донации кои се над 10000 евра по донатор на годишно ниво мора да бидат наведени името и адресата на донаторот. Донациите кои преминуваат 50000 евра мора да се дадат на увид на претседателот на Парламентот и ќе бидат објавени во публикација која ја издава Парламентот.

2. Јавно финансирање

Германскиот систем на политичко финансирање е најпознат по јавното финансирање. Кандидати за јавно финансирање се оние политички партии кои освоиле 0,5% гласови (на последните избори за Европскиот парламент или Германскиот парламент) или 1% гласови (за регионалното собрание). Важно е да се напомене дека паричниот износ кој доаѓа од јавното финансирање не смее да го надмине приходот кој партиите самостојно го остваруваат преку своите извори. Политичките партии самите мора да собираат половина од своите вкупни финансиски средства. Горниот фиксен лимит за вкупни средства кои се доделуваат на политичките партии по пат на јавно финансирање изнесува 133 милиони евра. Уделот на јавните средства во партиските финансии е отприлика 30-50% и тој удел е непроменет од 1980-тите години.

Донациите на кандидатите се начелно дозволени. Доколку кандидат прими донација која се смета како донација на партијата, истата мора да се проследи до членот на Надзорниот одбор на партијата, кој во согласност со статутот на партијата е одговорен за финансиите на партијата.

За кандидатите за член на германскиот Парламент обврзувачки е Кодексот на однесување. Донацијата која надминува износ од 5000 евра по календарска година заедно со името и адресата на донаторот и вкупниот износ мора да биде дадена на увид на Парламентот. Донацијата која надминува износ од 10000 евра во календарска година мора да биде објавена од претседателот на Парламентот заедно со индикациите за износот и изворот на донацијата. Во случај на повреда на наведените одредби, партискиот претставник во Парламентот може да биде казнет во износ од половина годишна парламентарна плата.

На политичките партии им е достапна т.н. индиректна поддршка во вид на бесплатно емитување во предизборното време. Дополнителен вид на индиректното финансирање е ослободувањето на политичките партии од данок на наследство и данок на подарок, како и фактот дека физичките лица може да бараат даночно олеснување на основа на донации на политичките партии. Можноста за добивање даночно олеснување важи за максимален износ до 3300 евра по лице. Донациите над овој износ се дозволени, но повеќе не може да се користат како даночно олеснување.

3. Приватно финансирање

Политичките партии може да примаат донации од физички и правни лица, при што не постои ограничување на дозволиениот максимален износ. Меѓутоа, некои ограничувања сепак постојат: донации во готовина може да изнесуваат најмногу 1000 евра, како и партиите не смеат да примаат анонимни донации над 500 евра по донација. Името на донаторот мора да биде објавено ако донацијата го надминува износот од 10000 евра.

Партиите може да примаат донации од компании, со исклучок на компаниите кои целосно или делумно се во државна сопственост или ако уделот на државниот капитал е поголем од 25%.

Партиите не смеат да примаат донации од јавни претпријатија, парламентарни групи, фондации, невладини и хуманитарни организации, црковни фондации или здруженија. Забранети се донации од странство, освен ако не потекнуваат од имот на германски државјани или од претпријатија кои се во сопственост на германски државјани.

Во согласност со Законот за политичките партии, партиите своите финансии смеат да ги користат исклучиво за активности пропишани во споменатиот закон и не постои друго ограничување поврзано со трошење на парите од страна на политичките партии.

4. Транспарентност

Финансиското известување опфаќа:

- приказ на приходите и расходите во согласност со Законот за политичките партии;
- изјава за имотната состојба и дел со дополнителни појаснувања.

Оваа изјава се поднесува за партијата во целина (вклучувајќи ги и сите нејзини ограноци). Трошоците се прикажуваат на начин така што јасно се означени трошоците за вработените, како и трошоците поврзани со оперативното делување на политичките партии (трошоците на секојдневното работење и др.).

Донациите на кандидатите се релативно ретки затоа што и донаторите и кандидатите преферираат донациите да одат директно на политичката партија, и тоа од следните причини:

- партијата добива дополнителни 0,38 евра за секое донирано евро, но само ако се работи за донација на партијата, но не и во случај на донации на кандидати;
- донаторот на основа на донација на кандидат не може да бара даночно олеснување затоа што тие важат само за донации на партиите;
- кандидатите се должни да ја пријават донацијата како подарок кај даночна служба и да го платат пропишаниот данок, во спротивно може да бидат обвинети за даночно затајување⁵⁶.

Со цел да го остварат правото на јавно финансирање, политичките партии мора до претседателот на Парламентот да ги поднесат споменатите финансиски известувања (претходно ревидирани) најдоцна до 30 септември за тековната година, при што наведениот рок може да се продолжи за уште 3 месеци.

Обврските за пријавување на донациите од правните и физичките лица за политичките партии се следни:

⁵⁶ Видете повеќе Ministerstvo pravosudja, R.Hrvatska (2010), Pregled sustava financiranja politickih stranaka u evropskim zemljama, str.5-8

- ако донацијата од еден донатор надминува износ од 10000 евра во една календарска година, во финансискиот извештај мора да биде забележана заедно со името на донаторот и вкупната донирана сума;

- секоја политичка партија е должна да поднесе извештај до претседателот на Парламентот;

- доколку партијата прими донација која го надминува износот од 50000 евра, мора веднаш добиениот износ да го пријави кај претседателот на Парламентот.

Политичките партии се должни сите свои финансиски податоци да ги чуваат 10 години. Според Кривичниот закон, органите на прогонот имаат пристап до сметководствените книги на политичките партии под услов да постои иницијално сомневање за сторен прекршок од страна на партиски службеник. Слична можност има и даночната управа во согласност со даночниот закон. Претседателот на Парламентот нема пристап до сметководствените книги на политичките партии.

На ревизија подлежат партиите кои примаат финансиски прилози од државата и партиите чија заработка годишно изнесува 5000 евра или повеќе.

Политичките партии се должни да спроведат:

- интерна ревизија за редовните активности најмалку секоја втора година;
- надворешна ревизија на финансиските извештаи пред да бидат поднесени на претседателот на Парламентот на контрола (надворешна ревизија за сите политички партии спроведува ист ревизор⁵⁷, иако постојат и некои исклучоци).

Претседателот на Парламентот, освен што ги проверува финансиските извештаи на политичките партии, исто така е одговорен и за поднесување на извештаите во вид на јавна објава на финансиските извештаи на партиите.

Системот на надзорот над политичките финансии функционира одвоено од државата, потпирајќи се во прв ред на приватната ревизија, затоа што германскиот законодавец поаѓа од тоа дека „со надзорот над политичките партии државата, а особено извршната власт, може да се здобие со непосакувано влијание над партиите“. Со ова решение се настојува да се

⁵⁷ Ревизорите самостојно ги избираат политичките партии, а нивната независност е обезбедена со Законот за политичките партии

одбегне можноста партиите, посебно тие кои учествуваат во извршната власт, да дојдат во позиција да имаат увид во системот на собирање пари на другите, нивни конкурентски партии и со тоа да се здобијат со предност во партиското натпреварување.

5. Санкции

Во согласност со Законот за политичките партии, за неподнесување финансиски извештаи во утврдениот рок се пропишани парични казни, а во одредени околности и санкции во согласност со Кривичниот закон. Доколку партијата не го достави извештајот во пропишаниот рок, го губи правото на јавно финансирање во траење од една година.

Доколку претседателот на Парламентот воочи неправилности и/или неточности во податоците во извештаите, партијата ќе се казни со парична казна двојно поголема од износот прикажан во извештајот. Во случај на неточни податоци поврзани со поседување недвижности и удели во компаниите, партијата ќе се казни со казна од 10% од вредноста на имотот кој не е прикажан или неточно е прикажан во извештајот. Доколку партијата во извештајот не прикажала податоци за донациите и донаторите, а донациите го надминат износот од 10000 евра во една календарска година, ќе се казни со глоба во износ двократно поголем од непријавениот износ.

Во случај на донација која не смее да биде примена во согласност со Законот за политичките партии, партијата која ја примила е должна да ја достави до претседателот на Парламентот. Со повреда на овие одредби политичката партија ќе се казни со глоба во износ трикратно поголем од износот на нелегално стекнатите средства. Сите санкции ги изрекува претседателот на Парламентот.

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Во трудот е даден осврт на изворите на финансирање (јавни и приватни), посочувајќи конкретни примери од практиката за да се согледаат сличностите и разликите што постојат меѓу системите во различни земји. Секој систем на политичкото финансирање кој функционира во одделна земја има свои специфичности кои се резултат на политичките, економските и социолошките

карактеристики, како и на политичката култура и општествената особеност што постои во таа земја. Не само што не постои единствен систем на финансирање на политичките партии и изборните кампањи туку и меѓу одделните системи постојат концепциски разлики како што се разликите што постојат помеѓу кандидатскоориентираните системи во земјите во Северна Америка (САД, Канада) и партискоориентираните системи во земјите во Европа (Германија, Франција и други).

Заедничко за сите системи на политичко финансирање е што повеќе или помалку тие се соочуваат со зголемување на трошоците на политичките и изборните активности и со појава на корупциски скандали поврзани со финансирањето на партиите и изборната кампања. Со цел справување со овие негативни појави кои ги разјаднуваат политичкиот систем и демократијата во една земја, меѓународната стручна јавност е сè погласна дека решението е во градење на меѓународните стандарди кон чие имплементирање треба да тежнеат сите демократии во светот. Стандардите треба да бидат доволно флексибилни за да може да одговараат на повеќето земји во светот. Прифаќањето стандарди во политичкото финансирање ја покажува подготвеноста на земјите за немирење со разните форми на корупцијата, судирот на интереси и други негативни појави во политиката.

Во насока на детектирање и надминување на сите предизвици како ефикасно средство се посочува транспарентноста. Транспарентноста овозможува да се создаде поголем простор за водење јавна дебата во која се вклучени партиите, граѓанското општество, медиумите и граѓаните, помага преку јавно објавување на изворите и давателите на донации на партиите да се детектира и да се казни незаконското влијание и влезот на незаконски пари во политиката и овозможува преку контрола на доставените финансиски извештаи на партиите да се следи и да се контролира движењето на парите (изворите и начинот на стекнување и трошење на парите) во политиката од страна на надлежните контролни институции и граѓанското општество, медиумите и јавноста.

Разработувајќи ја улогата и значењето на сите сегменти на транспарентниот систем одделно, во овој труд се направи обид да се докаже дека јавното објавување, одговорната внатрешна партиска контрола, ефективното спроведување контрола од надлежните институции и континуираниот надзор од надворешните чинители (граѓанско општество, медиуми, граѓаните) се од фундаментално значење на секој транспарентен и отчетен систем на политичко финансирање. Доколку постои континуирано јавно објавување од партиите за нивното финансирање и за изборната кампања, како и активно и ефикасно постапување на сите актери кои го сочинуваат контролниот механизам во насока на целосно остварување на целите на системот (детектирање на прекршувањата, во случај на нивно потврдување - изрекување ефикасни санкции и преземање превентивни мерки со цел прекршувањата да не се повторат) - тогаш може да стане збор за функционален, транспарентен и отчетен систем на политичко финансирање.

Во трудот се прикажани резултатите од истражувањето поврзано со македонскиот систем на финансирање на политичките партии и изборната кампања. Пристапот на анализата беше така димензиониран, што се вршеше анализа на податоците и се изведуваа заклучоци одделно. Всушност, ваквиот пристап при пишувањето на овој труд ја наметна потреба од изведување заклучоци одделно.

Во насока на докажување на поставените хипотези е направена анализа на позитивната законска регулатива, на објавените извештаи на веб страниците на политичките партии и на објавените и прибавени податоци од преземените мерки на надлежните институции на контролниот механизам во Република Македонија.

Анализата на македонскиот систем на финансирање на политичките партии и изборната кампања опфати два сегмента: финансирањето на политичките партии и финансирањето на изборната кампања.

1. Финансирање на политичките партии

Анализата на позитивната законска регулатива упатува на констатацијата дека со измените на Законот за финансирање на политичките партии е создадена релативно кохерентна, развиена и сеопфатна законска рамка, но

дека има потреба од нејзино подобрување, посебно на полето на транспарентноста и јавноста на финансирањето. Една од најголемите пречки е достапноста на политичките партии. Самиот факт дека сè уште е голем бројот на партиите кои немаат креирано веб страници укажува дека ваквата состојба бара измена на Законот за политички партии. Потребно е да се создаде обврска за партиите да обезбедат континуиран пристап на јавноста до податоците за нивното работење, вклучително и за нивните финансии и нивно редовно ажурирање. Ова првенствено треба да се однесува на задолжително изработување и редовно ажурирање на веб страницата на политичката партија, што реално не претставува финансиски товар за политичките партии, а бездруго е клучен елемент за остварување јавност и транспарентност.

Што се однесува на обврската за извештајност на партиите, податоците од анализата покажаа дека е мал бројот на објавени финансиски извештаи на веб страниците на политичките партии. Тоа укажува дека кај политичките партии во Република Македонија сè уште нема подготвеност да бидат транспарентни и отворени кон јавноста кога станува збор за нивните финансии. Тука остануваат отворени две прашања. Прво, избегнувањето на оваа обврска укажува или на непознавање на законската регулатива или, пак, на свесна одлука да се скријат партиските финансии. Меѓутоа, уште поважно е дека партиите со ваквото однесување покажуваат дека немаат причини да се „плашат“ од законски предвидените санкции, што укажува на присутни слабости и неконзистентност на контролниот механизам.

Со цел надминување на оваа состојба, во изминатиот период надлежните институции на контролниот механизам преземаа превентивни мерки на едукација и информирање на политичките партии за нивните обврски за известување на јавноста и надлежните институции. Но анализата покажа дека ефектите од преземените превентивни мерки се минимални. Тоа значи дека и во иднина потребно е да се продолжи со континуирано преземање превентивни мерки, што би довело до поголема едукација и информираност на партиите за нивните обврски во делот на извештајноста.

Значајна улога имаат медиумите кои преку информирање на јавноста за обврските на извештајност и организациите на граѓанското општество кои со својата техничка експертиза и реализацијата на разни проекти и кампањи во

оваа област може да придонесат кон подигање на свеста на политичките партии за целосно, навремено и квалитетно исполнување на обврските на извештајност во согласност со важечките прописи, што би довело и до зголемување на нивната транспарентност и отчетност кон јавноста.

Во однос на воспоставениот механизам за контрола на редовното финансирање на политичките партии, позитивната законска регулатива го поставува Државниот завод за ревизија за водечка контролна институција задолжена да врши надзор над финансиското известување на партиите и ревизија на годишните финансиски извештаи на партиите.

Во однос на надзорот над финансиското известување, резултатите од анализата покажаа дека во последните години Државниот завод за ревизија во координација со министерот за правда континуирано презема мерки за санкционирање на партиите кои не ги доставиле законски утврдените финансиски извештаи. Самиот факт дека дел од политичките партии под притисок на изречените санкции од страна на Државниот завод за ревизија дополнително ги доставиле извештаите за кои се обврзани со закон покажува дека ефикасното и координирано постапување на надлежните институции сепак дава резултати. И во иднина потребно е да се продолжи со конзистентно и неселективно постапување на Државниот завод за ревизија во координација со министерот за правда изразено преку изрекување санкции на политичките партии кои не ја исполнуваат обврската на извештајност бидејќи само на таков начин ќе се натераат партиите да бидат поотворени кон јавноста и ќе се создадат услови за зголемување на нивната отчетност и транспарентност.

Што се однесува на втората задача на Државниот завод за ревизија - ревизија на годишните финансиски извештаи, анализата покажа дека сè уште не се обезбедени доволно законски и материјални услови за целосно и квалитетно извршување на оваа задача. Во изминатите години Државниот завод за ревизија извршил ревизија на финансиските извештаи само на најзначајните партии, а не на сите политички партии кои дејствуваат во Република Македонија. Оваа можност е дадена и со Законот, кој не предвидува задолжителна ревизија на финансиското работење на партиите. Вака дефинирано, законското решение остава простор за селективен и

неконзистентен пристап на Државниот завод за ревизија во спроведувањето на контролата на финансирањето на партиите, што се гледа преку бројот на извршените ревизии на годишните финансиски извештаи на партиите и опфатените политички партии.

Во однос на преземањето конкретни мерки за санкционирање на партиите кои ги прекршиле законските одредби од страна на Државниот завод за ревизија, стои констатацијата дека неговото постапување е тромо и благо, што се гледа во тоа што во неговите ревизорски извештаи само се констатирани прекршувања и неправилности направени од партиите, а само во исклучителни случаи извештаите се доставени до надлежните институции на натамошно постапување. Неопходно е зајакнување на улогата на Државниот завод за ревизија во делот на истрагата и извршување, што би значело во случаи на констатирани неправилности и прекршувања неселективно и задолжително своите ревизорски извештаи Државниот завод за ревизија да ги доставува до надлежните институции - Државната комисија за спречување на корупцијата или Јавното обвинителство на Република Македонија, кои во рамките на своите законски надлежности ќе постапуваат по овие извештаи и ќе иницираат соодветни постапки.

Од исклучиво значење во зголемувањето на ефикасноста на постапувањето на институциите на контролниот систем во санкционирање на партиите кои ги прекршиле прописите е меѓуинституционалната соработка. Досегашната практика покажа дека соработката меѓу институциите е слаба, што се потврдува со малиот број поведени соодветни постапки против партиите кои се прекршителни на законските прописи, а такви дефинитивно има.

Без постоење на ефикасен систем на контрола не може да се очекува да се подигне нивото на јавност и отчетност кај партиите. Сите напори, обуки, дебати и измени на закони нема да дадат резултати во практиката доколку не постои конзистентна и ефикасна контрола. Меѓутоа, она што најмногу загрижува е што може да се претпостави постоење на премолчена согласност меѓу политичките партии да не се создаде силен контролен механизам за политичко финансирање, што во голема мера ги нарушува демократските процеси во државата. Токму затоа е потребно континуирано набљудување и укажување на слабостите во финансирањето на политичките партии, каде што

посебно значајна улога треба да имаат медиумите и организациите на граѓанското општество.

2. Финансирање на изборната кампања

Анализата на законската изборна регулатива покажа дека досегашните измени и дополнувања на Изборниот законик се резултат на имплементацијата на дел од препораките на релевантните меѓународни институции - ГРЕКО и ОБСЕ/ОДИХР во однос на финансирањето на изборната кампања и дека е забележан мал напредок во зголемувањето на транспарентноста во трошењето од страна на политичките партии за време на изборната кампања и во обезбедувањето поефикасен контролен систем кој презема поконкретни мерки за санкционирање на оние кои ги повредиле изборните правила. Но може да се констатира дека сè уште има потреба од натамошно подобрување на законската изборна регулатива со цел инкорпорирање на препораките и укажувањата дадени од релевантните меѓународни институции што се занимаваат со изборите и изборната регулатива.

Во однос на извештајноста на партиите во изборната кампања, евидентно е дека партиите како учесници во изборната кампања покажале поголема подготвеност за поднесување извештаи за време на изборната кампања споредено со извештаите за редовното финансирање. Тоа веројатно се должи на фактот дека за време на изборите, политичкиот влог е многу поголем, па партиите што се натпреваруваат покажуваат поголема подготвеност за почитување на Законот.

Што се однесува на контролниот механизам на финансирањето на изборната кампања, Државниот завод за ревизија е поставен за водечка контролна институција задолжена да врши надзор над финансиското известување на партиите и ревизија на финансиските извештаи за изборната кампања.

Во однос на надзорот над финансиското известување, анализата покажа дека постои координирана активност на Државниот завод за ревизија и Државната изборна комисија за санкционирање на учесниците во изборната кампања кои не ја исполниле обврската за доставување финансиски извештаи за изборната кампања во пропишаниот рок до Државната комисија за спречување на корупцијата, Државниот завод за ревизија и Државната изборна

комисија. Самиот факт што за време на предвремените парламентарни избори 2014 година сите политички партии-учесници во изборната кампања ги исполниле обврските за извештајност потврдува за постигнатиот ефект од изречените санкции на надлежните институции кон партиите кои не ги поднеле законски утврдените извештаи во изборниот процес во 2013 година. Тоа значи дека и во иднина неопходно е да се продолжи со конзистентно и неселективно постапување на Државниот завод за ревизија во координација со Државната изборна комисија во изрекување санкции на партиите кои нема да ја исполнат обврската за извештајност во законски утврдените рокови.

Што се однесува на ревизијата на вкупните финансиски извештаи за изборната кампања, анализата покажува на неконзистентен пристап на Државниот завод за ревизија, кој врши ревизија на финансиските извештаи само на најзначајните политички партии кои освоиле мандати во Собранието на Република Македонија или освоиле градоначалнички места, а не на сите партии и коалиции кои учествувале во изборниот процес.

Постапувањето на Државниот завод за ревизија во однос на преземените активности по утврдените неправилности во ревизорските извештаи е слабо, што се потврдува со тоа што Државниот завод за ревизија во своите извештаи само ги констатира прекршувањата и неправилностите сторени од партиите, но не презема конкретни активности за поведување постапки за санкционирање на прекршителите. Неопходно е зајакнување на улогата на Државниот завод за ревизија, кој во случаи на констатирани неправилности и прекршувања задолжително треба да ги доставува своите ревизорски извештаи до надлежни институции - Државната комисија за спречување на корупцијата или Јавното обвинителство на Република Македонија на нивно натамошно постапување.

Покрај Државниот завод за ревизија, значајна улога во системот на контрола има и Државната комисија за спречување на корупцијата. За да ѝ се овозможи на ДКСК целосно и квалитетно да ја врши својата надлежност во делот на контролата на финансирањето на партиите и изборната кампања, неопходно е да се отстранат законските пречки кои се однесуваат на обезбедувањето соодветни документи и информации кои се неопходни за ефикасно постапување на Државната комисија за спречување на корупцијата.

Исто така, неопходни се измени на законската регулатива кои ќе бидат во насока на зајакнување на улогата на Државната комисија за спречување на корупцијата изразена преку зголемување на нејзините надлежности во вршењето контрола на финансирањето на партиите и изборната кампања и креирање добро осмислени механизми и алатки кои ќе ѝ овозможат непосредно и квалитетно да врши проверка на приливот и користењето на средствата од страна на партиите во изборната кампања.

Еден од неопходните услови за зголемување на ефикасноста во постапувањето на контролата на финансирањето на изборната кампања е соработката меѓу трите институции - Државната изборна комисија, Државната комисија за спречување на корупцијата и Државниот завод за ревизија. Една од алатките што им стои на располагање на овие институции е Меморандумот за соработка за размена на информации за утврдени неправилности во врска со доставените финансиски извештаи и мерките превземени кон субјектот кој е предмет на надзор, склучен меѓу трите институции, која претставува добро осмислена алатка, чија цел е да се подобри и да се интензивира меѓуинституционалната соработка. За жал, практиката во изминатите изборни циклуси покажа дека оваа алатка е користена само за меѓуинституционална размена на податоци за тоа кои учесници во изборната кампања поднеле финансиски извештаи до секоја од трите институции, но не за размена на податоци заради утврдување неправилности наведени во финансиските извештаи на партиите и мерки кои се преземени кон партиите кои се предмет на контролата. Оттаму, неопходно е да се направат поголеми промени во постапувањето на воспоставениот систем на контрола на финансирањето на изборната кампања, што би значело создавање услови за целосна и квалитетна операционализација на Меморандумот склучен меѓу трите институции. Слабата соработка меѓу трите институции се должи и на отсуството на процедури кои би овозможиле рамномерна и ефикасна соработка меѓу овие институции во откривањето нерегуларности поврзани со финансирањето на изборната кампања. За таа цел, неопходно е усвојување на добро дефинирани процедури со кои ќе се утврди улогата на секоја од овие три институции, проследена со строго утврдени надлежности и добро осмислени

механизми и алатки што ќе бидат ставени на располагање на секоја од трите институции за да можат целосно, точно и квалитетно да ја вршат контролата на изворите, начинот на стекнување и трошењето на финансиските средства користени во изборната кампања.

Во овој труд беше направена и анализата на содржината на финансиските извештаи во изборната кампања во 2011 и 2014 година. Сите констатации од извршената анализа и препораките за подобрување на законската регулатива се дадени погоре во овој труд.

Од компаративните искуства кои беа земени од другите земји може да видиме дека ситуацијата е сосема поинаква. Во овој труд како примери беа земени системот на политичко финансирање во Соединетите Американски Држави и системот во Германија.

Соединетите Американски Држави имаат систем кој е фокусиран на кандидатите и има искуство со широк спектар на формалните барања за транспарентност. Во системот во САД има законски мерки за ограничување на корпоративните и индивидуални донации, како и функционирање на Федерална изборна комисија со законско овластување да го следи финансирањето на изборните кампањи, вклучувајќи ги барањата за јавно објавување, и да изрекува санкции.

Во системот во САД директното јавно финансирање е достапно само за претседателските кандидати кои ветиле дека ќе се придржуваат на ограничувањата на трошоците на кампањата во висина на грантот и ќе избегнуваат собирање средства од други извори.

Системот во САД има три категории на јавно финансирање: индиректно финансирање, делумно директно финансирање и целосно директно финансирање. Индиректното финансирање се обезбедува од средства собрани во Претседателскиот изборен фонд од кои доброволно се одрекле американските даночни обврзници и тој износ е 3\$ по лице. Покрај Претседателскиот фонд, постојат и два потсистема на јавно финансирање на изборните кампањи - потсистем на делумно јавно финансирање на примарните избори и потсистем на целосно јавно финансирање за федералните избори.

Делумното јавно финансирање или „matching funds“ се средства доделени од страна на државата, кои се исплаќаат само најмногу до прилог од 250\$ по лице за кампањата на кандидатот. Овие средства се директно јавно финансирање затоа што се добиени од сојузните приходи. Целосното директно јавно финансирање е во форма на грант во износ од 20 милиони \$ плус трошоците за живеење (Cost of Living Allowance (COLA)), кој е дизајниран да ги покрие сите трошоци за федералната изборна кампања. Оваа субвенција е на располагање на номинираниот претседателски кандидат кој ќе се одлучи за тоа со придружните ограничувања на другите собрани средства.

Системот во САД предвидува забрани и ограничувања на приватните приходи. Забраните се однесуваат за странски државјани директно или индиректно да дадат прилози или донации во пари во врска со сојузни, државни или локални избори или прилози на политички комитет или политичка партија. Исто така, забраните важат и за корпорациите и синдикатите кои, пак, можат да основаат политички акциони комитети (ПАК-ови), кои може да собираат прилози од своите членови и да ги користат тие средства за поддршка на политичките комитети и кандидати. Генерално, системот во САД не забранува анонимни донации, но затоа предвидува ограничувања. Прилозите во готовина не може да бидат над 100\$ кумулативно од едно лице. Сите прилози над 100\$ мора веднаш да бидат вратени на донаторот и мора да бидат откриен неговиот идентитет. Постои забрана за државните ресурси да бидат дадени или примени од политичките партии или кандидатите.

Што се однесува на ограничувањата на прилозите дадени од поединци, тие се: 2000\$ за кандидат во избори (примарни и општи избори), 5000\$ за политички акционен комитет (ПАК) и 25000\$ за партиски политички комитет. Тоа е т.н *тврди пари (Hard Money)* во кампањата чиј најголем извор се граѓаните кои директно даваат пари на кандидатите, политичките акциони комитети (ПАК-овите) и на партиски политички комитети.

Иако јавното објавување е најуспешна приказна во регулирањето на политичкото финансирање во САД, не сите релевантни финансиски активности се објавени и многу од важните активности кои можат да влијаат во политиката се надвор од системот на јавно објавување. Системот во САД бара јавно објавување на прилозите во стоки и услуги во нивната пазарна вредност, иако

нејзиното определување е комплицирано. Системот во САД не бара од кандидатите или партиите да ги објават нивните трошења во категории и тоа ги направило податоците поврзани со трошењата помалку вредни. Веројатно најголема дупка на системот на јавно објавување во САД се прилозите на т.н „меки“ пари во изборните кампањи. Тоа е областа каде што лобистите и Супер ПАК-овите играат влијателна улога во политичкиот систем на САД. Што се однесува на прашањето што треба да се објави, системот во САД не бара од поединците да ги објават своите прилози, со образложение дека тоа сигурно би ги одвратило донаторите да донираат, би се намалил квалитетот на објавените информации и би довело до поголема неусогласеност. Информациите за одделни донатори може да се видат од извештаите на одделни кандидати, партии и интересните групи (ПАК-овите). За секој поединечен прилог, кој е повеќе од 200\$, примателот е должен да го пријави името, адресата и седиштето на донаторот. Иако во практиката оваа информација се објавува во голем број случаи, податоците не се со ист квалитет затоа што не постои стандардизација, на пример за форматот на името, за видот на бизнисот и слично. Друг забележен недостаток е дека корпорациите ги групираат прилозите на раководителите и на нивните брачни другари, со тоа што овие прилози ги прикажуваат како индивидуални, иако се дадени како заеднички од група. Друг проблем е двојното пријавување на прилозите за кандидатите - од посредничките институции кои ги обезбедиле парите за кандидатите (партиите и ПАК-овите имаат обврска да ги пријават изворите на нивните средства и нивните трошења, што ги вклучува и прилозите за кандидатите) и од самите кандидати кои ги примиле.

Што се однесува на обврската за извештајност, комитетите на кандидатите, партиските комитети и ПАК-овите и кандидатите се должни да пополнат периодични извештаи за собраните и потрошените пари. Овие извештаи се јавно достапни и истите се објавени на веб страницата на Федералната изборна комисија. Во извештаите мора да бидат идентификувани сите ПАК-ови и партиските комитети кои даваат прилози и тие мора да го прикажат идентитетот на донаторите кои нив (на ПАК-овите и комитетите) им дале повеќе од 200\$ во изборниот циклус. Сите финансиски извештаи од политичките партии или кандидатите се доставуваат до Федералната изборна

комисија, која има надлежност над спроведување на Законот за федералната изборна кампања, додека Министерството за правда е надлежно кривично да ги гони сторителите на прекршувањата. Федералната изборна комисија може да обезбеди докази за водење кривична постапка пред Министерството за правда. Што се однесува на санкциите, во системот на САД се предвидени санкции за прекршувањата поврзани со политичкото финансирање кои вклучуваат парични казни и казна затвор.

Германија е вториот пример на систем на финансирање на политичките партии и изборните кампањи кој е опишан во овој труд. Германскиот модел на финансирање на партиите се покажа како одржлив и затоа стана привлечен модел за другите земји, вклучувајќи ги и постарите демократии во Западна Европа. Германскиот модел на финансирање им дава централна улога на политичките партии и го промовира принципот на повеќепартиска демократија.

Германската правна и административна рамка за финансирање на политичките партии воспоставува релативно строги барања за јавно објавување на партиските фондови, регулирање на приватното финансирање и јавното финансирање, ограничувања за приватното финансирање и имплементација на барањата за транспарентно и отчетно управување со партиските финансии. Што се однесува на јавното објавување, средствата на политичките партии и сите донации примени над разумниот праг мора да бидат јавно објавени. Извршниот одбор на партијата мора да даде јавна изјава за имотот, да го објави потеклото на средствата и каде се користени средствата што се примени од партијата во една календарска година.

Барањата за јавно објавување се однесуваат на износите на собрани и потрошени средства од сите партиски структури (локални, регионални и национални), расходите на партијата, партискиот имот и обврски, како и сите извори на финансиски средства, идентитетот на донаторите и износот на сите донации кои надминуваат 10000 евра.

Што се однесува на приватното финансирање, Законот за политичките партии забранува донации од претпријатија раководени од државата или кои се во делумна сопственост на државата, донации од странци што надминуваат 1000 евра, донации од неидентификувани извори што надминуваат 500 евра.

Што се однесува на јавното финансирање, клучни карактеристики се: квалифицирани се оние политички партии кои освоиле барем 0,5% гласови на последните избори, 50% кредит за донациите се до 1650 евра, за секој глас даден на последните државни, федерални избори или за Европскиот парламент на партијата и се алоцираат 70 центи, партиски изборни квоти, поддршка за партиските фондации, бесплатни емитувања и билборди во изборите и јавните грантови не може да го надминат вкупниот износ на средства собрани од приватни извори.

Во германскиот систем постои обврска на крајот на календарската година партискиот извршен комитет јавно да ги објави потеклото и начинот на користење на средствата и да даде изјава за имотот на партијата. Не постојат посебни барања за партиите да известат за нивните трошоци во изборната кампања. Во однос на идентитетот на донаторот, мора да биде откриен неговиот идентитет доколку неговата донација надминува 500 евра и ако донациите надминуваат 10000 евра.

Сите финансиски извештаи од политичките партии и кандидатите се доставуваат до Претседателот на германскиот Бундестаг. Што се однесува на тоа кои институции имаат формална улога во надзорот на политичкото финансирање, тоа се судот и Германската врховна институција за ревизија - (the Bundesrechnungshof). Како и сите други системи, и германскиот систем предвидува санкции за прекршувањата на политичките партии, а тоа се парични казни, казна затвор, конфискација на имотот и губење на правото на финансирање.

Меѓутоа, германскиот модел се критикува поради низа недостатоци, и тоа:

- ништо не го спречува кандидатот кој е претставен од неговата партија или избраниот член на Парламентот да прими финансиска поддршка од приватни донатори. Оставено е на пратеникот да одлучи дали или не добиените донации ќе ги пренесе на неговата партија;
- можно е воспоставување на *quid pro quo*⁵⁸ релации помеѓу политичките партии и нивните спонзори кои би можеле да доведат до нелегитимно влијание на партиите од страна на спонзорите;

⁵⁸ "нешто за нешто" на латински јазик

- Законот не ја потенцира транспарентноста во финансирањето на независните или новите кандидати;
- Законот не бара политичките партии да имаат наменски сметки за изборната кампања, со тоа отежнувајќи го следењето или контролирањето на реалните трошоци на изборните кампањи.

Во поглед на транспарентноста на финансирањето, забележана е нерамнотежа помеѓу строгите одредби на Законот кои се однесуваат на политичките партии, од една страна, и оние кои се однесуваат на кандидатите и избраните службени лица, од друга страна.

Прилог-1

До
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ул."Македонија" бр.12/3
Палата Македонија
Скопје



БАРАЊЕ

за пристап до информации од јавен карактер

Врз основа на член 4 и член 12 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер ("Службен весник на Република Македонија" бр. 13/2006) ги барам следните информации од јавен карактер:

- преглед на политички партии со кој располага Државниот завод за ревизија
- податоци за поднесени финансиски документи: годишен финансиски извештај, завршна сметка и годишен извештај за донации од политичките партии за 2012 и 2013 година
- податоци за преземени дејствија од ДЗР за неисполнување на обврската за доставување годишен финансиски извештај, извештај за донации
- податоци за поднесени финансиски извештаи од политичките партии - учесници во изборната кампања во 2011, 2013 и 2014 година до ДЗР

Бараните информации можете да ми ги доставите по електронски пат на мојата е-mail адреса: irenapopovska@gmail.com

Формата во која се бара информацијата:

- а). -увид
- б). -препис
- в). - фотокопија
- г). - електронски запис
- д). - друго -----

Начин на доставување на информацијата:

- а). по пошта
- б). телефон
- в). факс
- г). е-маил
- д). друго -----

Барател на информацијата : Ирена Поповска, ул."Варшавска" бр. 9-2-7 Скопје
е-mail: irenapopovska@gmail.com

Сите барани информации од јавен карактер ми се потребни за изработка на магистерска теза.

Со почит,

Скопје, 18.03.2015 година

Барател
Ирена Поповска

Прилог -2

Табела - 1
Table – 1

Ред.б p./nu m.	ПОЛИТИЧКА ПАРТИЈА/ POLITICAL PARTY	ВЕБ СТРАНИЦА / WEB SITE	ОБЈАВЕНИ НА ВЕБ СТРАНИЦАТА НА ПАРТИЈАТА/PUBLISHED ON WEB SITE OF THE PARTY			
			Регистар на донации /the registar of donations	Годишна сметка/ Annual account	Годишен финансиски извештај/ Annual financial report	Извеш тај за донац ии/Re port on Donati ons
1	Политичка партија МАКЕДОНСКА АЛИЈАНСА	http://www.makedonika.org/alijansa	./.	./.	./.	./.
2	Политичка партија НОВА АЛТЕРНАТИВА	нема	./.	./.	./.	./.
3	Политичка партија ОБЕДИНЕТИ ЗА МАКЕДОНИЈА	нема	./.	./.	./.	./.
4	Политичка партија ПАРТИЈА ЗА ДВИЖЕЊЕ НА ТУРЦИТЕ – ПДТ	http://www.turkhareketpartisi.org/site 2/	./.	2012, 2013	./.	./.
5	Политичка партија СТРАНКА НА ДЕМОКРАТСКА АКЦИЈА	нема	./.	./.	./.	./.
6	Политичка партија ДВИЖЕЊЕ ЗА НАЦИОНАЛНО ЕДИНСТВО НА ТУРЦИТЕ ГОСТИВАР	http://www.tmbh.org.mk/	./.	2011, 2012, 2013	2012, 2013	./.
7	Политичка партија ДЕМОКРАТСКА ЛИГА НА БОШЊАЦИТЕ ВО Р.МАКЕДОНИЈА	нема	./.	././.	./.	./.
8	Политичка партија НАРОДНО ДВИЖЕЊЕ ЗА МАКЕДОНИЈА	http://www.ndm.org.mk	./.	2012	2012	2012

9	Политичка партија СОЈУЗ НА ТИТОВИ ЛЕВИ СИЛИ	нема	.	.	.	.
10	Политичка партија ПАРТИЈА НА ПЕНЗИОНЕРИТЕ НА РМ	нема	.	.	.	.
11	Политичка партија ЛИБЕРАЛНА ПАРТИЈА НА МАКЕДОНИЈА	http://www.lp.org.mk	2013,2014, прва половина на 2015	2011,2012, 2013 и 2014	2011,2012, 2013, 2014	2011, 2012, 2013, 2014,
12	Политичка партија СОЦИЈАЛДЕМОКРАТСКИ СОЈУЗ НА МАКЕДОНИЈА –СДСМ	http://www.sdsm.org.mk	2011,2012,20 14, прва половина од 2015	.	2011,2012, 2013,2014	.
13	Политичка партија ПАРТИЈА НА СЛОБОДНИ ДЕМОКРАТИ – ПСЛ	нема	.	.	.	.
14	Политичка партија СОЦИЈАЛДЕМОКРАТСКА УНИЈА - СДУ	http://www.sdu.org.mk	.	.	.	.
15	Политичка партија ПАРТИЈА НА ПРАВДАТА	нема	.	.	.	.
16	Политичка партија СРПСКА НАПРЕДНА СТРАНКА ВО МАКЕДОНИЈА	http://www.snsmakedonija.blog.rs	.	.	.	.
17	Политичка партија ДЕМОКРАТСКА ОБНОВА НА МАКЕДОНИЈА-ДОМ	http://www.dom.org.mk	.	2012	2012	.
18	Политичка партија ПАРТИЈА ЗА ИНТЕГРАЦИЈА НА РОМИТЕ – ПИР	http://www.pir-mk.blogspot.com	.	2012	2012	.
19	Политичка партија СОЈУЗ НА РОМИТЕ ОД МАКЕДОНИЈА	нема	.	.	.	.
20	Политичка партија ТРАЈНО МАКЕДОНСКО РАДИКАЛНО ОБЕДИНУВАЊЕ-ТМРО	нема	.	.	.	.
21	Политичка партија НАЦИОНАЛНА ДЕМОКРАТСКА ПРЕРОДБА – НДП	http://www.rdk.org.mk	2012	2012	2012	2012

22	Политичка партија ДЕМОКРАТСКА УНИЈА НА РОМИТЕ	нема	.	.	.	.
23	Политичка партија ЛИБЕРАЛНО-ДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА-ЛДП	http://www.ldp.org.mk	.	.	.	.
24	Политичка партија ДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА НА СРБИТЕ ВО МАКЕДОНИЈА –ДПСМ	http://www.dpsm.info	.	.	.	.
25	Политичка партија ПАРТИЈА ЗА ЕВРОПСКА ИДНИНА - ПЕИ	http://www.pei.org.mk	2012,2013	2012,2013	2012,2013	2012, 2013
26	Политичка партија ПАРТИЈА НА ВЛАСИТЕ НА МАКЕДОНИЈА – ПВМ	нема	.	.	.	.
27	Политичка партија ПАРТИЈА НА ОБЕДИНЕТИ ДЕМОКРАТИ НА МАКЕДОНИЈА – ПОДЕМ	нема	.	.	.	.
28	Политичка партија ДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА НА ТУРЦИТЕ ВО МАКЕДОНИЈА	http://www.tdp.org.mk	.	2011, 2012,2013, 2014	2014	.
29	Политичка партија СОЦИЈАЛИСТИЧКА ПАРТИЈА НА МАКЕДОНИЈА –СПМ	http://www.spm.org.mk	прва половина 2014	2009,2010, 2011,2012 ,2014	2009,2010, 2011,2012, 2013,	прва полови на 2014
30	Политичка партија НОВА СОЦИЈАЛДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА-НСДП	http://www.nsdp.org.mk	2014	.	2014	2014
31	Политичка партија ВМРО-ДПМНЕ	http://www.vmro-dpmne.org.mk	.	.	.	.
32	Политичка партија ДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА НА АЛБАНЦИТЕ-ДПА	http://www.gurra-pdsh.org	.	.	.	.
33	Политичка партија ДЕМОКРАТСКА УНИЈА ЗА ИНТЕГРАЦИЈА-ДУИ	http://www.bdi.org.mk	.	.	.	.
34	Политичка партија ДЕМОКРАТСКИ СОЈУЗ -ДС	http://www.demokratskisojuz.org.mk	2011,2012,2013, 2014, прва	2012,2013, 2014	2012,2013, 2014	2012, 2013,

			половина од 2015			2014
35	Политичка партија РАБОТНИЧКО-ЗЕМЈОДЕЛСКА ПАРТИЈА	нема	.	.	.	.
36	Политичка партија ВМРО-ДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА	http://www.vmro-dp.org.mk	2011,2012,2013, 2014, прва половина на 2015	2012,2013, 2014	2011,2012, 2013, 2014	2011, 2012 2013, 2014
37	Политичка партија ОБЕДИНЕТА ПАРТИЈА ЗА ЕМАНЦИПАЦИЈА-ОПЕ	нема	.	.	.	.
38	Политичка партија ДЕМОКРАТСКИ СИЛИ НА РОМИТЕ-ДСР	нема	.	.	.	.
39	Политичка партија ВМРО - НАРОДНА ПАРТИЈА	http://www.vmro-np.org.mk	.	.	.	.
40	Политичка партија ТАТКОВИНСКА МАКЕДОНСКА ОРГАНИЗАЦИЈА ЗА РАДИКАЛНА ОБНОВА ВАРДАР - ЕГЕЈ - ПИРИН	нема	.	.	.	.
41	Политичка партија ДЕМОКРАТСКА УНИЈА НА АЛБАНЦИТЕ -ДУА	нема	.	.	.	.
42	Политичка партија ДЕМОКРАЦИЈА Е РЕ - ПАРТИЈА ЗА НОВА ДЕМОКРАТИЈА	нема	.	.	.	.
43	Политичка партија ПАРТИЈА ЗА ЦЕЛОСНА ЕМАНЦИПАЦИЈА НА РОМИТЕ	нема	.	.	.	.
44	Политичка партија НОВА ЛИБЕРАЛНА ПАРТИЈА	http://www.nlpm.org	2014	.	.	.
45	Политичка партија ДОСТОИНСТВО	http://www.dostinstvo.mk	.	.	.	.
46	Политичка партија САНЏАЧКА ЛИГА	нема	.	.	.	.
47	Политичка партија ДЕМОКРАТСКА БОШЊАЧКА ПАРТИЈА	нема	.	.	.	.
48	Политичка партија	нема	.	.	.	.

	ПАРТИЈА ЗА ДЕМОКРАТСКИ ПРОСПЕРИТЕТ-ТЕТОВО					
49	Политичка партија ДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА НА РОМИТЕ	нема	.	.	.	.
50	Политичка партија ПАРТИЈА НА ОБЕДИНЕТИ ПЕНЗИОНЕРИ И ГРАЃАНИ НА МАКЕДОНИЈА	http://www.obedinetipenzioneri.mk	.	.	.	.
51	Политичка партија ПАРТИЈА ЗА ЕКОНОМСКИ ПРОМЕНИ 21	http://www.pep21.org.mk	.	.	.	.
55	Политичка партија РЕПУБЛИКАНСКА АЛИЈАНСА	нема	.	.	.	.
53	Политичка партија АЛИЈАНСА ЗА ПОЗИТИВНА МАКЕДОНИЈА	нема	.	.	.	.
54	Политичка партија ГРАЃАНСКА ОПЦИЈА НА МАКЕДОНИЈА	http://grom.mk	прва половина на 2015	.	2014	2014
55	Политичка партија ОБЕДИНЕТА ПАРТИЈА НА ЕДНАКВОСТ НА РОМИТЕ	нема	.	.	.	.

Легенда: - зелено политичката партија нема веб страница
- жолто политичката партија има веб страница
- црвено не се најдени податоци за објавени финансиски извештаи
- сино на веб страницата се објавени само дел од финансиските извештаи
- портокалово на веб страницата се објавени сите финансиски извештаи за сите години

*** Посетени се веб страниците на политичките партии во јули 2015 година**

Табела – 2
Table - 2

Прилог -3

Доставени извештаи согласно Законом за финансирање на политичките партии до Државен завод за ревизија / Reports submitted under the Law on financing of political parties to State Audit Office (SAO)													
Број/ number	Назив/ Name			2012			2013			2014		член 25 ИД	
				член 27 ГФИ	член 26 ГС	член 25 ИД	член 27 ГФИ	член 26 ГС	член 25 ИД	член 27 ГФИ	член 26 ГС		
1	Политичка партија СОЦИЈАЛДЕМОКРАТСКИ СОЈУЗ НА МАКЕДОНИЈА Скопје		<input checked="" type="checkbox"/>										
2	ВМРО-ДПМНЕ (ВМРО-ДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА ЗА МАКЕДОНСКО НАЦИОНАЛНО ЕДИНСТВО)		<input checked="" type="checkbox"/>										
3	ДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА НА АЛБАНЦИТЕ-ДПА Тетово		<input checked="" type="checkbox"/>										
4	ДЕМОКРАТСКА УНИЈА ЗА ИНТЕГРАЦИЈА Скопје (ДУИ)		<input checked="" type="checkbox"/>										
5	Политичка партија ДЕМОКРАЦИЈА Е РЕ-ПАРТИЈА ЗА НОВА ДЕМОКРАТИЈА Скопје		<input checked="" type="checkbox"/>										
6	Политичка партија СОЦИЈАЛИСТИЧКА ПАРТИЈА		<input checked="" type="checkbox"/>										
7	Политичка партија ДЕМОКРАТСКИ СОЈУЗ Скопје		<input checked="" type="checkbox"/>										
8	Политичка партија ЛИБЕРАЛНО ДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА		<input checked="" type="checkbox"/>										
9	Политичка партија ДОМ		<input checked="" type="checkbox"/>										
10	Политичка партија НСДП		<input checked="" type="checkbox"/>										
11	Политичка партија Демократска унија на албанците		<input checked="" type="checkbox"/>										
12	Политичка партија Социјалдемократска унија		<input checked="" type="checkbox"/>										
13	Политичка партија ВМРО - Народна партија		<input checked="" type="checkbox"/>										
14	Политичка партија Достоинство		<input checked="" type="checkbox"/>										
15	Политичка партија Национална демократска преродба		<input checked="" type="checkbox"/>										
16	Политичка партија Обединети за Македонија		<input checked="" type="checkbox"/>										
17	Политичка партија СОЈУЗ НА ТИТОВИ ЛЕВИ СИЛИ Скопје		<input checked="" type="checkbox"/>										

Користена литература

- dr.sc. Matakovic,H.,(2000), Regulacija stranackog financiranja, objaveno vo Zasto i kako regulirati financiranje politickih stranaka, Transparency International Hrvatska,
- prof.d-r Goati,V., (2001), Politicke partije i uzbori u demokratskom poretku, Cenar za slobodne izbore i demokratiju (CESID),
- проф.д-р Ананиев, Јован, Детерминанти на изборната кампања
- проф.д-р Кекеновски, Јове, Политички систем –збирка трудови
- Petak,Z.,(2001), Usporedna analiza financiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj i svijetu, Polit.misao, Vol XXXVIII, br.4
- Walecki,M.,(2004) Political Money and Corruption, International Foundation for Electoral Systems (IFES),
- Walecki,M.,(2007), Challenging the Norms and Standards of Election Administration- Political Finance, International Foundation for Electoral Systems (IFES)
- prof.d-r Stoljiljkovic.Z, (2008), Javno o tajnom, objavljeno u Finansiranje politickih partija–izmegju norme i prakse, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CESID), str.41-66
- Ministerstvo pravosudja,R.Hrvatska (2010) Pregled sustava financiranja politickih stranaka u evropskim zemljama,
- Bratak,V.,Mihajlovic,P.,Bratak,M. (2011), Transparentnost stranackih financija u Hrvatskoj i Sloveniji, Pravni vesnik,
- Ohman,M.,(2013), Political FinanceOversight Handbook, International Foundation for Electoral Systems (IFES), Training In Detection and Enforcement (TIDE)
- Ohman,M.,(2013), Controlling Money in Politics: An Introduction, International Foundation for Electoral Systems (IFES)
- doc.dr.sc.Musa,A.,(2013) Transapentnost-zasto i kako?, Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu
- проф.д-р Стољилковиќ.З, (2014), Политика и новац, објавено во Водич о финансирању политичких субјекта: Редован рад и изборне кампање, УСАИД и Центар за слободне изборе и демократију (ЦЕСИД)

- JOVANOVIC.M, (2014), Kako se (ne) transparentno finansiraju predsednicki kandidati u Americi? PACs – made in USA show us the money!, objaveno u Vodice o finansiranju politickih subjekata: Redovan rad i izborne kampanje, USAID i CESID
- Vukovic.GJ, (2014), Finansiranje politickih stranaka iz javnih izvora, objaveno u Vodice o finansiranju politickih subjekata: Redovan rad i izborne kampanje, USAID i Centar za slobodne izbore i demokratiju (CESID), str. 29-31
- Gary Pienaar, (2014) Party-funding Regulation: Key Lessons from Germany and The United States of America, Open Society Foundation, The Money and Politics Project (MAPP),

Закони:

- Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик (Службен весник на Република Македонија бр. 14/2014)
- Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик, (Службен весник на Република Македонија бр.14/2014)
- Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик (Службен весник на Република Македонија бр. 34/2013)
- Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик (Службен весник на Република Македонија бр.31/2013)
- Закон за изменување и дополнување на Законот за финансирање на политичките партии (Службен весник на Република Македонија бр. 23/2013)
- Законот за партиски истражувачко-аналитички центри (Службен весник на Република Македонија бр. 23/2013)
- Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик (Службен весник на Република Македонија бр.142/2012)
- Закон за изменување и дополнување на Законот за финансирање на политичките партии (Службен весник на Република Македонија бр. 142/2012)
- Закон за изменување и дополнување на Законот за финансирање на политичките партии (Службен весник на Република Македонија бр. 148/2011)
- Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик (Службен весник на Република Македонија бр. 51/2011)
- Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик (Службен весник на Република Македонија бр.44/2011)

- Закон за изменување и дополнување на Законот за сметководство на непрофитните организации (Службен весник на Република Македонија бр.11/2011)
- Закон за државна ревизија (Службен весник на Република Македонија бр.66/2010)
- Закон за изменување и дополнување на Законот за финансирање на политичките партии (Службен весник на Република Македонија бр. 96/2009)
- Закон за изменување и дополнување на Законот за финансирање на политичките партии (Службен весник на Република Македонија бр.161/2008)
- Закон за изменување и дополнување на спречување на корупцијата (Службен весник на Република Македонија бр.126/06)
- Закон за политичките партии (Службен весник на Република Македонија бр.76/04)
- Закон за финансирање на политичките партии (Службен весник на Република Македонија бр. 76/2004)
- Закон за изменување и дополнување на спречување на корупцијата Службен весник на Република Македонија бр.46/04)
- Законот за сметководство на непрофитните организации (Службен весник на Република Македонија бр.24/03)
- Закон за спречување на корупцијата (Службен весник на Република Македонија бр. 28/02)

Друга користена литература:

- Државен завод за ревизија (2014) Годишен извештај за 2014 година, Скопје, Државен завод за ревизија. Достапено на http://dzt.mk/Uploads/DZR_GI_2014.pdf пристапено во текот на целото истражување
- Државна комисија за спречување на корупцијата (2014) Годишен извештај за работата на ДКСК во 2014 година, Скопје, Државна комисија за спречување на корупцијата, Достапно на: http://www.dksk.org.mk/images/Drzavni_Programi/%D0%93%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%A8%D0%95%D0%9D%20%D0%98%D0%97%D0%92%D0%95%D0%A8%

[D0%A2%D0%90%D0%88-2014 _____%D0%94%D0%9A%D0%A1%D0%9A.pdf](#)

пристапено во текот на целото истражување

- Државен завод за ревизија (2013) Годишен извештај за 2013 година, Скопје, Државен завод за ревизија, Достапно на: http://dzt.mk/Uploads/WEB_Godisen_izvestaj_DZR_2013.pdf, пристапено во текот на целото истражување

- Државна комисија за спречување на корупцијата (2013) Годишен извештај за работа на ДКСК во 2013 година, Скопје, Државна комисија за спречување на корупцијата, Достапно на : <http://www.dksk.org.mk/images//godisen%20izvestaj%20dksk%202013.pdf>

Пристапено во текот на целото истражување

- Државен завод за ревизија (2012) Годишен извештај за 2012 година, Скопје, Државен завод за ревизија, Достапно на: http://dzt.mk/Uploads/WEB_Godisen_izvestaj_DZR_2013.pdf

Пристапено во текот на целото истражување

- Државен завод за ревизија (2011) Годишен извештај за 2011 година, Скопје, Државен завод за ревизија, Достапно на: http://dzt.mk/Uploads/Godisen_izvestajj2011_DZR_mekedonski.pdf

Пристапено во текот на целото истражување

- Државна комисија за спречување на корупцијата (2011) Годишен извештај за работата на ДКСК во 2011 година, Скопје, Државна комисија за спречување на корупцијата, Достапно на: http://www.dksk.org.mk/images/stories/pdf/god_izvestaj_2011.pdf

Пристапено во текот на целото истражување

- Државна комисија за спречување на корупцијата (2011) Информација за примената на законските прописи во предвремените парламентарни избори 2011 во врска со прашања за кои е надлежна Државната комисија за спречување на корупцијата, Скопје, Државна комисија за спречување на корупцијата,

Достапно на: http://www.dksk.org.mk/images/stories/pdf/informacija_izbori.pdf

Пристапено во текот на целото истражување

- ГРЕКО, (2012), Трет круг на евалуација, Извештај за усогласеност за “Поранешната Југословенска Република Македонија”, Стразбур, Совет на Европа, Достапно на: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)2_FYROMacedonia_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)2_FYROMacedonia_EN.pdf), пристапено во текот на целото истражување
- ГРЕКО, (2014), Трет круг на евалуација, Втор Извештај за усогласеност за “Поранешната Југословенска Република Македонија”, Стразбур, Совет на Европа, Достапно на : [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2014\)2_Second_The%20former%20Yugoslav%20Republic%20of%20Macedonia_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2014)2_Second_The%20former%20Yugoslav%20Republic%20of%20Macedonia_EN.pdf), Пристапено во текот на истражувањето
- ОБСЕ (2014), Набљудувачка мисија на изборите, финален извештај, претседателски и предвремени парламентарни избори 13 и 27 април 2014 година, ОБСЕ/ОДИХР, Варшава, Достапно на: <http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/121306?download=true>
Пристапено во текот на истражувањето

Интернет извори:

- www.dzr.gov.mk интернет страница на Државниот завод за ревизија, Посетувана во текот на целокупниот период на истражување
- www.ujp.gov.mk интернет страница на Управата за јавни приходи, Посетувана во текот на целокупниот период на истражување
- www.dksk.org.mk интернет страница на Државната комисија за спречување на корупцијата, Посетувана во текот на целокупниот период на истражување
- <http://moneypoliticstransparency.org>, (посетена во септември 2015 година)