



Finansiranje političkih partija i izbornih kampanja
Ocjena kvaliteta i stepena provedbe zakonskog okvira i prijedlozi za poboljšanje

- Nacrt dokumenta -

Autor: Aleksandra Martinović

Zakonski okvir

Finansiranje političkih partija i izbornih kampanja u Bosni i Hercegovini regulisano je Zakonom o finansiranju političkih partija, Izbornim zakonom BiH i zakonom o izmjenama, dopunama i ispravkama Izbornog zakona BiH¹, te dodatno nizom podzakonskih akata. U velikom broju drugih zemalja svijeta, uključujući i zemlje iz neposrednog okruženja (na primjer Republika Hrvatska i Republika Srbija) oba segmenta političkih finansija (prikupljanje sredstava, odnosno finansiranje i trošenje sredstava za redovno poslovanje i izborne kampanje) obuhvaćena su respektivnim zakonima o finansiranju političkih stranaka, što je u velikoj mjeri praktičnije i preglednije rješenje.

1.1 Finansiranje političkih partija

Izvori finansiranja

Prema Zakonu o finansiranju političkih stranaka, dozvoljeni izvori finansiranja su: članarine, prilozi pravnih i fizičkih lica, prihodi od imovine u vlasništvu političke stranke, budžeti BiH, Entiteta i budžeti nižih administrativnih jedinica BiH u skladu sa entitetskim zakonima i dobit od prihoda preduzeća u vlasništvu političke stranke, pri čemu se ova preduzeća mogu baviti samo djelatnošću vezanom za kulturu ili izdavačkom djelatnošću.

Pored novčanih iznosa, prilozi pravnih i fizičkih lica podrazumjevaju i poklone, besplatne usluge ili pružanje usluge političkoj stranci ili članovima stranke koji djeluju u njeno ime pod uslovima kojima se ta stranka stavlja u povlašten položaj u odnosu na druge. Ukupan iznos jednokratnog priloga ne smije premašiti osam prosječnih plata u BiH prema zvaničnim podacima Agencije za statistiku BiH u jednoj kalendarskoj godini i ne smije se dodjeljivati više od jednom godišnje.²

Članom 8 Zakona je takođe definisano da državni, entitetski i kantonalni organi, organi opštinskih i mjesnih zajednica, javne institucije, javna preduzeća, humanitarne organizacije, preduzeća koja su po djelatnosti isključivo neprofitna, vjerske zajednice, kao i privredna udruženja u kojima uloženi javni kapital iznosi najmanje 25%, *ne mogu finansirati političke stranke*. Ovo važi i za privatna preduzeća koja obavljaju javne usluge na osnovu ugovora sa vladom.

Zakon se međutim odnosi samo na one stranke koje su zastupljene u zajedničkim institucijama (i na sve nivoe na kojima su politički aktivne), ali ne i na one koje djeluju na nižim razinama. **Tako, zakonski, entiteti i kantoni ostaju nedovoljno regulisani.** Na nivou entiteta, kantona i opština i dalje važi slobodan princip dodjele finansijskih sredstava, što implicira brojne zloupotrebe zakona, van budžetskih i zakonom dozvoljenih transfera. Upravo iz tih razloga nema niti političke volje da se ovo pitanje reguliše na nižim razinama vlasti.³ Stoga je isto neophodno što prije regulisati.

¹ Zakon o finansiranju političkih stranaka, Službeni glasnik BiH, br. 49/00

Izborni zakon BiH, Službeni glasnik BiH, br. 23/01 i Zakon o izmjenama i dopunama i ispravkama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik BiH» broj: 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06 i 24/06).

² Članovi 4. i 5. Zakona o finansiranju političkih partija

³ Transparency International BiH: *Studija sistema nacionalnog integriteta 2007*, str. 63

U Republici Hrvatskoj Zakonom o finansiranju političkih partija posebno je regulisano finansiranje iz sredstava budžeta/proračuna jedinica lokalne i regionalne samouprave. Ova sredstva se političkim partijama raspoređuju proporcionalno, kao i u slučaju Hrvatskog sabora, srazmerno broju zastupnika a doznaju se na žiroračun ogranka političke stranke odgovarajućeg nivoa lokalne i regionalne samouprave tromjesečno, u jednakim iznosima.

Odnos između privatnog i javnog finansiranja

Zakon o finansiranju političkih partija BiH ne reguliše odnos između javnog i privatnog finansiranja stranaka. Određen je samo limit na visinu finansiranja iz prihoda od imovine u vlasništvu političke stranke i dobiti od prihoda preduzeća u vlasništvu političke stranke koji u zbiru ne smiju preći 20% iznosa ukupnog godišnjeg prihoda stranke.

Članom 10. Zakona o finansiranju političkih stranaka - Izdvajanja iz državnog budžeta, definisan je način raspodele sredstava za finansiranje parlamentarnih grupa u PS BiH, na način da se 30% sredstava raspoređuje jednako svim parlamentarnim grupama, dok se 70% od ukupnog iznosa raspoređuje srazmjerno broju poslaničkih mjesta koje svaka parlamentarna grupa ima u trenutku raspodjele.

Iznos koji je PS BiH izdvojila za finansiranje parlamentarnih grupa u toku 2005.g. je svega 15.000 KM, a isti iznos je bio predviđen i za 2006.g.⁴ Izdvajanja političkim partijama iz budžeta Entiteta i nižih administrativnih jedinica mnogo je veće. Iz izvještaja o reviziji finansijskih izvještaja za 2004.g. i postizbornih izvještaja osam značajnijih političkih partija koje je sačinila Služba za reviziju finansijskog poslovanja političkih partija u Centralnoj izbornoj komisiji Bosne i Hercegovine (CIK BiH), mogu se izračunati slijedeći udjeli javnog finansiranja u ukupnim prihodima slijedećih partija: SNSD 85.28%, SDA 77.22%, HDZ 72.32%, SBiH 69.23%, PDP 55.98%, SDP 52.39%, GDS BiH 43.04% i SDS 40.78%. Tako su budžeti pojedinim partijama izdvajali i do 3 miliona KM godišnje, a procjenjuje se da budžeti na svim nivoima vlasti godišnje izdvoje oko 15 miliona KM političkim strankama⁵.

Jedan od zaključaka stručno-naučne konferencije: Lokalni izbori 2004.g. – naučne lekcije, je da su budžetska sredstva gotovo jedini i procentualno najveći izvor finansiranja političkih stranaka i **da bi ih trebalo zakonski ograničiti na način da visina godišnjeg prihoda iz budžeta ne smije preći određeni postotak ukupnog godišnjeg prihoda političke stranke**⁶.

Transparentnost finansiranja

Zakonom o finansiranju političkih partija predviđena je obaveza podnošenja finansijskih izvještaja CIK BiH. Članom 11. Zakona predviđeno je vođenje evidencije o prihodima i rashodima političkih stranaka, te obaveza podnošenja godišnjih finansijskih izvještaja za svaku kalendarsku (računovodstvenu) godinu, koji se dostavljaju do kraja marta mjeseca naredne godine, kao i dodatne izvještaje ukoliko to zatraži CIK BiH. Na prihodnoj strani ovih izvještaja navode se iznosi svih donacija fizičkih i pravnih lica čiji iznos prelazi 100 KM. Iako ovakvo rješenje koje omogućava primanje anonimnih donacija do određenog iznosa postoji u anglosaksonskom pravu (SAD i Velika Britanija), za BiH je ono izuzetno opasno. Ukoliko u provedbu ovoga zakona nisu uključene i druge institucije (prije svih ministarstva

⁴ Budžet institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2006.g.

⁵ Transparency International BiH: *Studija sistema nacionalnog integriteta 2007*, str. 67

⁶ Zaključci stručno-naučne konferencije: Lokalni izbori 2004.g. – naučne lekcije, Hotel "Bistrica", Jahorina 26. – 28. aprila 2005.g., u organizaciji CIK BiH i Udruženja izbornih zvaničnika BiH

finansija/poreske uprave i institucije vrhovne revizije), što u BiH nije slučaj, zakonske odredbe se najčešće izigravaju na način da jedno fizičko ili pravno lice uplati više priloga koji su pojedinačno ispod iznosa koji zahtjeva obavezu objavljivanja, ali u zbiru često iznose mnogostruko više. Ovaj problem je Hrvatska regulisala svojim Zakonom o finansiranju političkih stranaka na način da je eksplicitno **zabranjeno primanje dobrovoljnih priloga od neimenovanih (anonimnih) izvora**, a ukoliko do njih ipak dođe, moraju se prijaviti nadležnim organima i najkasnije u roku od 8 dana uplatiti u državni budžet/proračun.

Finansijske izvještaje političkih partija CIK je dužna staviti na raspolaganje javnosti, kao i preduzeti odgovarajuće mjere kako bi se obezbijedilo da svi građani imaju pristup informacijama koje su sadržane u izvještajima.

Zahvaljujući finansijskoj podršci Američke Agencije za međunarodni razvoj (USAID) CIK je u saradnji sa Međunarodnom fondacijom za izborni sistem (IFES) implementirala projekat Novac i politika (MAP) čiji je cilj bila podrška CIK u promociji i provedbi zakonskih odredbi vezanih za političko finansiranje. CIK je takođe dobila ekspertsku pomoć u izradi različitih formi finansijskih obrazaca koje su političke partije dužne podneti. Težište MAP projekta je bila uspostava web baze podataka koja sadrži informacije o političkim finansijama, kako bi ovi podaci bili arhivirani na jednom mjestu i istovremeno, na jednostavan i direktan način, dostupni široj javnosti. Baza omogućuje pretragu po političkim subjektima, kao i po vrstama prijavljenih prihoda i rashoda, i korisnički je orijentisana. Nažalost, zbog poteškoća u radu tehničkih službi CIK, dešava se da baza podataka nije uvijek dostupna ali se ove informacije mogu dobiti pismenim putem od Službe za odnose sa javnošću CIK. U cilju veće transparentnosti finansiranja političkih partija i njenih istaknutih članova ove propuste bi trebalo otkloniti i baza bi trebala biti kontinuirano ažurirana i dostupna javnosti.

Prema Članu 12. Zakona o finansiranju političkih partija svaka politička stranka imenuje ovlašteno lice koje je odgovorno za podnošenje finansijskih izvještaja, vođenje knjiga i koje je ovlašteno da kontaktira sa CIK BiH. Ovlašteno lice potpisuje sve izvještaje i odgovorno je za vođenje evidencije u vezi sa izvještajima, a na zahtjev CIK, mora dostaviti izvještaje na uvid. Odgovornost za finansijske izvještaje, postupanje u skladu sa zakonima i propisima koji regulišu finansijsko poslovanje stranaka, kao i za uspostavljanje efikasnog sistema internih kontrola, je na rukovodstvu političke stranke.

1.2 Finansiranje izbornih kampanja⁷

Pravila finansiranja izbornih kampanja definisana su članom 15. Izbornog zakona BiH. Osnov za dozvoljeni iznos sredstava koji jedna politička stranka može da potroši za svrhe izborne kampanje je broj glasača za svaku izbornu jedinicu, koji se utvrđuje na osnovu Centralnog biračkog spiska koji objavljuje CIK BiH. Maksimalno dozvoljeni iznos za finansiranje troškova izborne kampanje za izbore izračunava se tako što se broj glasača u svim izbornim jedinicama u kojima politički subjekt ima kandidatsku listu ili kandidata pomnoži sa: 30 feninga za izbore za načelnika opštine/gradonačelnika i za članove opštinskog vijeća/skupštine opštine; članove Narodne skupštine RS i Predstavničkog doma Parlamenta FBiH; članova Parlamentarne skupštine BiH; članova Predsjedništva BiH; predsjednika i potpredsjednike RS; i 20 feninga za izbore za članove kantonalnih skupština. U slučaju ponavljanja izbora u izornoj jedinici, odnosno biračkom

⁷ Napomena: u tekstu je iz praktičnih razloga korištena neslužbena, prečišćena verzija Izbornog zakona BiH, objavljena na web stranici Centralne izborne komisije BiH, www.izbori.ba

mjestu, troškovi izborne kampanje po biraču mogu iznositi do 30% troškova poništenih izbora u toj jedinici.

Član 15.1 Izbornog zakona reguliše podnošenje posebnih izvještaja političkih partija, koalicija, lista nezavisnih kandidata i nezavisnih kandidata koji učestvuju na izborima CIK BiH. U pitanju su dvije vrste izvještaja: finansijski izvještaj za period koji počinje tri mjeseca prije dana podnošenja prijave za ovjeru za učešće na izborima, kao i izvještaj za period od dana podnošenja prijave za ovjeru do dana ovjere rezultata izbora. Ovi izvještaji sadrže raspoloživu gotovinu, sve prihode i rashode iz zemlje i inostranstva, uključujući i doprinose u naturi, identitet osoba koje su izvršile donaciju u visini koja prelazi iznos od 100 KM, troškove političke kampanje, kao i sva dugovanja i obaveze kako podnosilaca izvještaja tako i trećih lica sa kojima je podnosilac izvještaja vršio transakcije.

I ove odredbe bi, u skladu sa prijedlogom za izmjenama Zakona o finansiranju političkih partija, trebalo izmjeniti na način da se potpuno **zabrani primanje donacija iz anonimnih izvora** i da se unese obaveza da se i u predizborne finansijske izvještaje moraju unositi sve donacije pravnih i fizičkih lica, bez obzira na njihovu visinu.

Takođe, sami finansijski izvještaji su nedovoljno transparentni i vrlo je teško verifikovati njihovu vjerodostojnost. Već samo trošenje sredstava poslaničkih klubova u parlamentima je problematično. Isto tako, finansiranje partija iz budžeta javnih i državnih preduzeća gotovo je nemoguće provjeriti i takve ilegalne transakcije postojeći revizorski kapaciteti ne mogu obuhvatiti. Npr. namještanje nabavki državnih privatnim preduzećima unutar stranačkog kruga, obezbjeđuje finansiranje koje se, prema postojećim zakonima čak kreće po samoj granici zakonitog poslovanja, te je u pojedinosti ovakvim javnim institucijama gotovo nemoguće ulaziti⁸.

Prema članu 15.7 Izbornog zakona BiH, svaki kandidat za izbornu funkciju na nivou BiH ili na nivou Entiteta dužan je, u roku od petnaest dana od dana prihvatanja kandidature za izbore, podnijeti CIK BiH izjavu o ukupnom imovinskom stanju koja sadrži: prihode i izvore prihoda, ukupnu imovinu, rashode i druge obaveze. Pored podataka o imovinskom stanju kandidata, izjava treba da uključuje i podatke o članovima njihove uže porodice: bračnog druga, djece i članova domaćinstva prema kojima kandidat ima zakonsku obavezu izdržavanja. Istovjetnu izjavu dužni su podneti i kandidati izabrani na ostale nivoe vlasti, ali u roku od trideset dana od dana potvrde mandatai.

Tokom poslednjih izmjena Izbornog zakona, od juna 2006.g., uvršten je prijedlog Transparency Internationala BiH da se izabrani članovi organa vlasti na svim nivoima obavežu da CIK-u podnose ove izvještaje o imovinskom stanju i u roku od 60 dana prije isteka mandata, kao i u slučaju prestanka mandata - u roku od 30 dana od dana prestanka mandata. Ovo je puno bolje zakonsko rješenje od prethodnog, po kome je ova obaveza važila samo za trenutak preuzimanja mandata. Navedeni prijedlog TI BiH sadržavao je i prijedlog da ovu obavezu izabrani dužnosnici ispunjavaju na godišnjoj osnovi, kao i u međuvremenu - ako je došlo do bitnije promjene imovinskog stanja izbornog ili izabranog kandidata. TI BiH je predložio da bi se standard „bitna promjena“ mogao najbolje limitirati novčanim iznosom, npr. prema parametru godišnje plate kandidata ili izabranog kandidata. Pored toga, predloženo je da obaveza prijavljivanja imovine završi u određenom vremenskom periodu nakon prestanka mandata – npr. od dvije godine. Tek na takav način bi javnost i državni organi nadležni za krivično gonjenje, bili u mogućnosti da kontinuirano prate kakav je 'efekat' na imovinsko stanje izabranog kandidata imalo njegovo/njeno učešće u zakonodavnoj vlasti.

⁸ Transparency International BiH: *Studija sistema nacionalnog integriteta 2007*, str. 74

Kao poseban problem, na čijem rješavanju nije radila niti jedna institucija u BiH, izdvaja se kontrola tačnosti podataka sadržanih u ovim obrascima. CIK je dužna da ih prikupi i učini dostupnim javnosti ali se tu njen mandat završava. Ova nadležnost se po zakonskom automatizmu prenosi na organe pravosuđa, odnosno tužilaštva. Međutim, kako su stupanjem na snagu novog Krivičnog zakona i Zakona o krivičnom postupku i sama tužilaštva dobila veliki broj novih odgovornosti, ovaj problemom je, kao što je rečeno, potpuno institucionalno zanemaren, ako se zanemari privremena medijska pažnja tokom perioda konstituisanja vlasti nakon opštih izbora oktobra 2006.g. Praksa zemalja sa razvijenom tradicijom u ovoj oblasti govori u prilog činjenici da bi nadležna institucija za kontrolu tačnosti imovinskih podataka javnih zvaničnika trebala biti CIK. Ukoliko, međutim, ne dođe do drastičnih pomaka u finansijskoj i kadrovskoj strukturi CIK, što se obzirom na dosadašnje barijere u radu ove institucije ne čini realnim, barem u nekom razumnom roku, kontrolu ovih podataka je neophodno hitno dodjeliti u nadležnost nekom drugom organu. To bi mogla biti poreska uprava u saradnji sa nekim drugim tijelom, npr Agencijom za borbu protiv korupcije čije je formiranje u najavi.

Sve ove finansijske izvještaje i izjave o imovinskom stanju kandidata i lica neposredno izabranih na neku od izbornih funkcija bilo kog nivoa vlasti u BiH, CIK BiH je dužna učiniti dostupnim javnosti. U praksi se do ovih informacija može doći po osnovu zahtjeva od Službe za odnose sa javnošću CIK ili povremeno putem webstranice CIK.

Organ za provođenje Zakona

Zakonskim okvirom određeno je da organ zadužen za kontrolu svih aspekata finansiranja političkih stranaka bude Centralna Izborna Komisija BiH. Prema članu 14. Zakona o finansiranju političkih stranaka, CIK BiH uspostavlja službu za reviziju finansijskog poslovanja političkih stranaka koja pregleda i kontroliše finansijske izvještaje koje podnose političke stranke. Potvrde revizora prilažu se uz finansijski izvještaj partije koji se dostavlja i objavljuje u Službenom glasniku BiH. CIK je takođe obavezna da svake godine podnese izvještaj o pregledanom stanju finansijskog poslovanja političkih partija Parlamentarnoj Skupštini BiH i ovi izvještaj se dijele kao skupštinski štampani materijali.

CIK ima ovlasti da ispita slučajeve u kojima nije postupano u skladu sa odredbama ovog i Izbornog zakona; da započne istragu ili preduzme odgovarajuće mjere samostalno ili po uloženom prigovoru; da odluči da li su politička stranka, koalicija, lista nezavisnih kandidata ili nezavisni kandidat ili drugo lice prekršili odredbe zakona, kao i da izrekne sankcije bilo kojoj političkoj stranci, koaliciji, listi nezavisnih kandidata ili nezavisnom kandidatu zbog nepoštovanja navedenih odredbi, ili da preduzme odgovarajuće administrativne mjere u okviru svoje opšte nadležnosti u skladu s ovim zakonima.

Dodjela organu za provedbu izbora ovakvih nadležnosti dosta je česta praksa po zemljama, pod pretpostavkom da je ovaj organ dobro materijalno i kadrovski osposobljen. U suprotnom, zemlje se odlučuju na formiranje posebnih regulatornih tijela ili pak neki vladin organ dobija ove nadležnosti, a moguća je i kombinacija ovih institucija. Primjera radi, u republici Hrvatskoj, nadzor nad finansijskim poslovanjem političkih stranaka provode Državni ured za reviziju i Ministarstvo finansija – poreska uprava.

Iako je BiH među prvim zemljama u regionu usvojila Zakon o finansiranju političkih partija, Služba za reviziju njihovog finansijskog poslovanja uspostavljena je čak pet godina nakon toga, a njena osposobljenost je vrlo upitna. Naime, služba se popunjava putem Agencije za državnu službu BiH i raspon plata odgovara državnoj upravi, što je osjetno manje nego visina platnih

razreda u službama glavne revizije, te je tako vrlo teško popuniti mjesta predviđena sistematizacijom, te uposliti visoko stručni kadar, što dovodi do sumnje u kvalitet revizorskih izvještaja. Ovo je posebno zabrinjavajuće znajući da političke partije neprekidno usavršavaju sisteme pranja novca, u čemu su u pravilu ispred sporih zakonskih rješenja i istraga⁹.

I Izborni zakon i Zakon o finansiranju političkih partija predviđaju obavezu dostavljanja finansijskih izvještaja CIK, kao i mogućnost CIK da izrekne sankcije ili administrativne mjere političkim subjektima koji prekrše neku od odredbi ovih zakona. Istovremeno, oba zakona nalažu CIK da prije izricanja sankcija ili provedbe administrativnih mjera nastoji da obezbjedi **dobrovoljno poštivanje odredbi zakona** političkih partija.¹⁰ Ovakve odredbe su imale svoj privremeni smisao - dok su predstavljale novinu u pravnom sistemu BiH i dok političke partije nisu imale dovoljno informacija i znanja o tome kako ih provesti. U poslednjih su nekoliko godina, međutim, provedeni brojni programi obuke za političke partije koji su detaljno pokrili oblast finansiranja, a takvi se programi i dalje periodično organizuju, tako da izgovora za nepoštovanje zakona više ne smije biti. Istovremeno, ovakve nejasne formulacije nadalje mogu samo doprinijeti konfuziji organa za primjenu zakona, od kojih javnost BiH zahtjeva puno više agilnosti i dosljednosti u primjeni zakona. Takođe, ni praksa zemalja u okruženju ne poznaje slične odredbe. Zbog svega navedenog, ove odredbe bi trebalo ukloniti i iz bh zakonodavstva.

Implementacija: pozitivni i negativni indikatori

Centralna izborna komisija BiH, u svome godišnjem izvještaju Predsjedništvu BiH za 2006.g., navodi sledeće najvažnije indikatore provedbe Zakona o finansiranju političkih partija:

Aktivnosti Službe za reviziju

U toku 2006. godine Služba za reviziju je obavila sljedeće aktivnosti:

- prijem i kontrolu: godišnjih finansijskih izvještaja političkih stranaka za 2005. godinu; predizbornih finansijskih izvještaja političkih stranaka i nezavisnih kandidata koji su učestvovali na Opštim izborima 2006.g.; i postizbornih finansijskih izvještaja za period propagande za Opšte izbore 2006. godine;
- završena je revizija finansijskih izvještaja iz 2004. godinu za četiri političke stranke koja je započeta u 2005. godini i izdati revizijski izvještaji o obavljenoj reviziji godišnjeg i postizbornog finansijskog izvještaja;
- izvršena je kancelarijska i terenska revizija finansijskih izvještaja iz 2004. godine za tri političke stranke i sačinjeni su preliminarni i konačni izvještaji o reviziji;
- potvrde o objavljenoj reviziji s revizijskim izvještajima za svih devet političkih stranaka objavljene su u "Službenom glasniku BiH"¹¹;
- izvršena je kancelarijska revizija finansijskih izvještaja za 2005. godinu za 59 političkih stranaka;
- bodovanje političkih stranaka u skladu s Pravilnikom o utvrđivanju kriterija za odabir političkih stranaka čiji će finansijski izvještaji biti predmet pregleda i kontrole, broj 01-07-1268/05, od 5.5.2005., za 59 političkih stranaka koliko ih je dostavilo godišnje finansijske izvještaje za 2005. godinu;
- objavljeni su finansijski izvještaji političkih stranaka za 2005. godinu na web stranici Centralne izborne komisije BiH;

⁹ Transparency International BiH: *Studija sistema nacionalnog integriteta 2007*

¹⁰ Član 13. stav 2. Zakona o finansiranju političkih partija i Član 15.6, alineja 3 Izbornog Zakona BiH

¹¹ "Službeni glasnik BiH", br.78/06

- izvršena je kancelarijska revizija finansijske dokumentacije iz 2005. godine za 21 političku stranku. Dodatna dokumentacija tražena je od onih političkih stranaka u čijim su finansijskim izvještajima uočene određene greške, propusti ili nejasnoće;
- sačinjena je cjelovita informacija s nalazima kancelarijske revizije finansijskih izvještaja i dodatne finansijske dokumentacije političkih stranaka za 2005. godinu;
- u toku je kancelarijska revizija postizbornih finansijskih izvještaja.

Izrada podzakonskih akata:

- Pravilnik o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka čiji su sastavni dio obrasci na kojima političke stranke podnose finansijske izvještaje¹² i Pravilnik o predizbornim i postizbornim finansijskim izvještajima političkih subjekata¹³;

U toku su izmjene i donošenje:

- Novog pravilnika o utvrđivanju kriterija za odabir političkih stranaka čiji će finansijski izvještaji biti predmet kontrole i pregleda;
- Novog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Službe za reviziju finansijskog poslovanja.

Izrada instrukcija, programa i vodiča za aktivnosti koje provodi Služba za reviziju:

- Instrukcija za objavu finansijskih izvještaja političkih stranaka za 2005.g.;
- Program aktivnosti oko prijema i kontrole finansijskih izvještaja političkih stranaka i nezavisnih kandidata;
- Uputstvo o popunjavanju finansijskih izvještaja;
- Vodič za reviziju finansijskih izvještaja političkih stranaka;
- Izmjene i dopune Vodiča o finansiranju političkih stranaka u skladu s Pravilnikom o godišnjim finansijskim izvještajima i Pravilnikom o predizbornim i postizbornim finansijskim izvještajima političkih subjekata.

Navedeni akti su u formi prijedloga i nalaze se u fazi razmatranja radi njihovog usvajanja.

Prijem finansijskih izvještaja političkih stranaka

Od ukupno 72 registrirane političke stranke u 2005. godini, finansijske izvještaje je u zakonom predviđenom roku, dostavilo 52 političke stranke, sedam ih je dostavilo s kašnjenjem do 10 dana, dok 13 političkih stranaka nije dostavilo finansijske izvještaje. U skladu s odredbama člana 13. stav 3. Zakona o finansiranju političkih stranaka, a s ciljem dobrovoljnog postupanja političkih stranaka prema odredbama navedenog zakona, Centralna izborna komisija BiH uputila je političkim strankama zahtjev za dostavljanje finansijskih izvještaja. Ni nakon ponovljenog zahtjeva, 13 političkih stranaka nije dostavilo godišnje finansijske izvještaje:

Za 20 političkih stranaka koje su sankcionirane u 2005. godini, a koje nisu platile novčanu kaznu, pokrenut je postupak izvršenja prinudne naplate. U toku 2006. godine izvršni postupak je okončan i naplaćene su kazne od dvije političke stranke.

Revizija i kontrola finansijskih izvještaja političkih stranaka

Najznačajniji nalazi revizije finansijskih izvještaja za 2004. godinu su:

- Političke stranke su od fizičkih i pravnih lica iz zemlje i inozemstva primale priloge čiji iznos prelazi osam prosječnih netoplaća u BiH u 2004. godini prema zvaničnim podacima Agencije za statistiku BiH;

¹² "Službeni glasnik BiH", br.61/06

¹³ "Službeni glasnik BiH", br.61/06

- Političke stranke nisu CIK prijavile sve priloge pravnih i fizičkih lica u slučaju kada ukupni iznos priloga jednog pravnog ili fizičkog lica prelazi 100 KM;
- Političke stranke koriste bez plaćanja naknade kancelarijske prostorije u vlasništvu općinskih organa uprave, što se, u skladu s odredbama člana 8. stav 1. Zakona o finansiranju političkih stranaka, smatra zabranjenim prilogom. Osnov za besplatno korištenje kancelarijskih prostorija u vlasništvu općinskih organa uprave je ugovor ili odluka nadležnog općinskog vijeća o davanju kancelarijskih prostorija na besplatno korištenje političkim strankama koje participiraju u vlasti.

Najznačajniji nalazi kancelarijske revizije godišnjih finansijskih izvještaja političkih stranaka za 2005. godinu:

- Odredbe člana 5. Zakona neke političke stranke kršile su na način da su od fizičkih i pravnih lica iz zemlje i inozemstva primale priloge čiji iznos prelazi osam prosječnih netoplaća u Bosni i Hercegovini u 2005. godini prema zvaničnim podacima Agencije za statistiku BiH;
- Suprotno odredbama člana 6. Zakona, pojedine političke stranke uglavnom su propustile prijaviti priloge pravnih lica iz inozemstva, priloge koji potiču od otpisanih obaveza prema političkim strankama, priloge koje poslanici daju političkim strankama iz svojih poslaničkih paušala i često priloge fizičkih lica političke stranke iskazuju kao članarine;
- Odredbe člana 8. Zakona, neke političke stranke kršile su tako što su besplatno koristile poslovne prostorije koje su im dodjeljivali entitetski, kantonalni i općinski organi i neprofitne organizacije. Osim dodjele na besplatno korištenje prostorija, entitetski i općinski organi donosili su odluke o subvencioniranju režijskih troškova političkih stranaka, koje su objavljene u službenim glasilima entiteta;
- Odredbe člana 11. Zakona kršile su pojedine političke stranke, tako što je sedam stranaka dostavilo izvještaje sa zakašnjenjem, 13 stranaka uopće nije dostavilo finansijske izvještaje i finansijski izvještaji nisu podneseni na obrascima utvrđenim Pravilnikom o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka. Većina političkih stranaka kršila je odredbe člana 11. stav 1. i stav 3. Zakona o finansiranju političkih stranaka na način da prihodi i rashodi iskazani na nivou političke stranke ne odgovaraju zbiru prihoda i rashoda iskazanih po organizacionim dijelovima stranke.

Ostale aktivnosti

Kreiranje baza podataka

U periodu pripreme za obavljanje kancelarijske i terenske revizije finansijskih izvještaja političkih stranaka za 2005. godinu kreirane su interne baze podataka:

- Baza podataka o izvršenim uplatama u 2005. godini iz budžeta svih nivoa vlasti u BiH na račune političkih stranaka.

Baza je osnova za utvrđivanje tačnosti podataka o uplatama iz budžeta koje su političke stranke iskazale u finansijskim izvještajima. Podaci o uplatama iz budžeta sortirani su prema nivoima vlasti i prema strankama.

- Baza općih podataka o političkim strankama, na temelju podataka iz rješenja o sudskoj registraciji političkih stranaka

Baza sadrži sljedeće podatke: naziv stranke, adresu, broj i datum upisa u sudski registar, ime i adresu predsjednika stranke, ime lica ovlaštenog za podnošenje finansijskih izvještaja, broj telefona i broj faksa.

Zaključna razmatranja

Navedeni indikatori ukazuju na činjenicu da su stvoreni značajni zakonski i drugi preduslovi za uređenje oblasti političkih finansija ali da je uvođenje stvarne zakonitosti u ovu oblast još uvijek jako daleko. Čak sedam godina nakon usvajanja zakona o finansiranju političkih partija, od velikog broja registrovanih političkih partija, veoma mali broj ih je pretrpeo ozbiljnu finansijsku reviziju, a niti jednoj nije izrečena novčana sankcija za kršenje pravila o finansiranju, osim za neažurno dostavljanje finansijskih izvještaja. Ako se ima u vidu činjenica da su upravo političke partije godinama percipirane kao najkorumpiranija institucija u sistemu nacionalnog integriteta BiH, a bavljenje politikom kao najunosniji biznis, minimum koji građani ove zemlje zaslužuju je strožija kontrola i sankcionisanje kršilaca zakona – korumpiranih stranaka i njihovih lidera.

Postavlja se pitanje da li je ovakav *status quo*, odnosno nekvalitetno zakonski i institucionalno riješeno pitanje revizije finansiranja političkih partija unutar same CIK, u stvari po mjeri onih koji ne žele kvalitetnu reviziju i da li postoji dovoljno političke motivacije da se segment finansiranja stranaka riješi prema višim standardima. Na dosadašnji način, većina ilegalnih transfera ostaje neotkrivena i postoji realna opasnost da se objavljivanjem nekvalitetnih izvještaja samo daje pečat regularnosti, gdje za to nema temelja.

Dosadašnji rezultati Službe za reviziju, kao imperativno nameću njeno adekvatno materijalno i kadrovsko rješavanje, kao i hitno ozakonjivanje institucionalne saradnje sa službama glavnih revizija, poreskom upravom i organima za krivično gonjenje svih nivoa.

Stavovi izneseni u dokumentu predstavljaju mišljenje autora, ali ne nužno i zvanične stavove Transparency International BiH. Transparency International BiH zadržava sva autorska prava na dokumentu ili na dijelovima dokumenta