



Finansiranje političkih partija u BiH

Izveštaj Transparency International Bosne i Hercegovine



CENTRI CIVILNIH INICIJATIVA
ЦЕНТРИ ЦИВИЛНИХ ИНИЦИЈАТИВА



Autori izvještaja

Vodeći istraživač i urednik: Ivana Korajlić

Istraživači: Aleksandar Draganić, Nebojša Milanović, Aleksandra Martinović, Srđan Blagovčanin

Tehnička obrada: Ranko Petrušić

Štampa: Art Print, Banja Luka

Tiraž: 200 primjeraka



Transparency International BiH

Sjedište:

Gajeva 2, 78000 Banja Luka

Tel/Faks: 051 216 369; 216 928;

224 520; 224 521

Kancelarija u Sarajevu:

Branilaca Sarajeva 30/2, 71000 Sarajevo

Tel/Faks: 033 220 049

<http://www.ti-bih.org/>

e-mail: info@ti-bih.org

Međunarodni Sekretarijat Transparency International

Alt-Moabit 96

10559 Berlin

Tel. +49-30-3438 20-0

Fax +49-30-3470 3912

<http://www.transparency.org/>

Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku pomoć Centara civilnih inicijativa (CCI) i National Endowment for Democracy (NED). Navedena mišljenja predstavljaju stavove Transparency International Bosne i Hercegovine i stoga nužno ne predstavljaju zvanična mišljenja CCI i NED.

This document has been produced with the financial assistance of Centres for Civil Initiatives (CCI) and National Endowment for Democracy (NED). The views expressed here are those of Transparency International Bosnia and Herzegovina and therefore do not necessarily reflect the official opinions of CCI and NED.

O publikaciji

Vodeći istraživač i urednik

Ivana Korajlić - diplomirani komunikolog. Magistrirala korporativno komuniciranje na Thames Valley univerzitetu u Londonu. Zaposlena u Transparency International BiH od 2008. kao rukovodilac projekta, a kasnije i portparol.

Zahvale

Najveću zahvalnost za pruženu pomoć TI BiH duguje sljedećim istraživačima koji su pomogli u istraživanju i izradi ove publikacije:

Nebojša Milanović - advokat iz Banjaluke. Diplomirani je pravnik sa položenim pravosudnim ispitom. Radio je u raznim vladinim i nevladinim organizacijama od 1998.g. do kraja 2007.g. (OSCE na projektima vezanim za provođenje izbora u BiH i ABA/CEELI - Američka advokatska komora - Pravna inicijativa za Centralnu Evropu i Evroaziju, na projektima vezanim za edukaciju sudija, tužilaca, advokata i na projektima vezanim za kliničko pravno obrazovanje na pravnim fakultetima u BiH). Dugogodišnji je saradnik TI BiH na raznim projektima.

Aleksandar Draganić - magistrirao ekonomiju na Univerzitetu Staffordshire, Stoke-on-Trent, Engleska. Stalno je zaposlen u Razvojnoj agenciji EDA kao ekspert za javne politike. Učestvovao je na brojnim projektima fokusiranim na ekonomski razvoj, decentralizaciju, dobru upravu, razvoj lokalne samouprave, te objavio nekoliko publikacija i studija, kao autor ili koautor.

Aleksandra Martinović - diplomirala ekonomiju na Univerzitetu u Beogradu, nakon čega je jedno vrijeme radila u privredi, u oblasti međunarodnih ekonomskih odnosa i marketinga. Od 2003. godine

angažovana u TI BiH, gdje je trenutno članica Odbora direktora. Autor je i koautor brojnih radova i publikacija, sa naglaskom na korupciju u političkoj i ekonomskoj sferi.

Srđan Blagovčanin - diplomirani pravnik. U TI BiH zaposlen od 2004. godine, kao rukovodilac programa i portparol, a od 2007. godine kao izvršni direktor. Ima značajno iskustvo rada na brojnim projektima i analizama u oblasti borbe protiv korupcije.

Sadržaj

O publikaciji	5
Vodeći istraživač i urednik.....	5
Zahvale	5
Sadržaj	9
Uvod	11
Međunarodni standardi	16
Zakonski okvir	19
Finansiranje kroz privatne donacije.....	21
Prihodi iz budžeta	25
Knjigovodstvo političkih partija	31
Finansijski izvještaji političkih partija.....	35
Nadzor i revizija finansiranja političkih stranaka	39
Sastav Centralne izborne komisije BiH.....	40
Revizija finansijskih izvještaja.....	42
Izborne kampanje.....	49
Pregled strukture troškova izborne kampanje po političkim subjektima za lokalne izbore 2008. godine (uzorak od 10 političkih stranaka)	52
Regulacija medija i izborne kampanje.....	56
Transparentnost finansiranja političkih subjekata	61
Sankcije.....	71
Prevenција	79
Reference	83

Uvod

Sa razvojem demokratije na ovim prostorima, razvio se i izborni sistem prema kojem su političke partije isplivale kao važan faktor funkcionisanja demokratije, bez kojih ona ne bi mogla opstati. U ovom kontekstu, jačanje političkih partija i institucionalizovanje partijskih sistema, koji će predstavljati želje i interese građana, postaje neizbježan prioritet. U isto vrijeme, svakodnevno funkcionisanje političkih partija i njihovo učešće na izborima zahtijeva značajna novčana sredstva, stvarajući na taj način vezu između novca, političkih partija i predizbornih kampanja. Međutim, ova veza sve više zahtijeva budni nadzor tokova novca u svim državama svijeta, pa tako i Bosni i Hercegovini, s obzirom na to da je postalo očigledno da novac iz privatnih izvora često ugrožava autonomiju političkih partija i utiče na njihovo funkcionisanje. U isto vrijeme i pitanje javnog finansiranja, odnosno finansiranja partija iz budžeta države, sve više postaje predmet rasprave zbog svojih prednosti i nedostataka.

Pitanje finansiranja političkih partija sve više privlači pažnju političara, službenika izbornih tijela i komisija, predstavnika akademske zajednice i civilnog društva širom svijeta, pod pretpostavkom da jednak i fer pristup resursima političkih partija i transparentnost u raspodjeli i troškovima tih sredstava predstavljaju jedan od osnovnih preduslova uspješnog funkcionisanja demokratskog sistema.

Kandidovanje na izborima, a samim tim i organizovanje sve skupljih predizbornih kampanja, stvara potrebu za sve većim iznosima novca, a politički sistem na taj način postaje sve podložniji nezakonitom finansiranju, trgovini uticajem, a u ekstremnim slučajevima i uplivu tzv. „prljavog“ novca u političke procese.

Niti jedan donator političkih partija ne daje donacije iz milosrđa, a veome rijetko zato što vjeruje ideološkim stanovištima date partije. Donatori jednostavno zastupaju svoje interese, odnosno u velikoj većini donacije služe kako bi, u slučaju da pomenuta stranka uđe u vlast, donatori imali saveznike koji će i kroz javnu politiku zastupati njihove interese. Upravo zbog toga se finansiranje političkih partija često posmatra kao trgovina uticajem, odnosno uslugama. Što su veće vrijednosti donacija, odnosno zauzvat dobijenih usluga, to se partije više udaljavaju od regularnog finansiranja, a više zalaze u korupciju. Rizik se još više povećava ukoliko u određenoj zemlji zakonski okvir dopušta netransparentno finansiranje i toleriše neprijavlivanje donacija.

Tradicionalni pristup političkom finansiranju koji se gotovo u potpunosti oslanjao na članarine nije više primjenjiv u većini savremenih demokratija. Međutim, uvođenje privatnih izvora finansiranja nosi sa sobom dodatne probleme. Prilozi parlamentaraca iz sredstava za redovan rad poslaničkih klubova mogu predstavljati prikiveni oblik finansiranja iz budžeta što utiče na nezavisnost mandata kada uplata predstavlja direktnu obavezu. Drugi privatni izvori, kao što su donacije, donose rizik od neprimjerenih veza i uticaja doniranog novca na donošenje političkih odluka. Stavljanje naglaska na finansiranje iz budžeta može ograničiti potencijalne neprimjerene uticaje privatnih donatora, međutim s druge strane povećava se zavisnost partija od države, što može potaknuti stranke da se suviše oslanjaju na javna sredstva, na račun građana koje bi trebalo da zastupaju. Takođe, kada je u pitanju novac iz budžeta, posebna pažnja se mora obratiti na jednake šanse kako iskusnih i razvijenih partija, tako i novoosnovanih.

Jasno je da sve vrste finansiranja stranaka sa sobom nose i određene rizike za pojavu tzv. političke korupcije, koja ne samo da vodi ka otuđenju resursa već i ka izopačenju procesa donošenja odluka. Upravo politička korupcija predstavlja pojavni oblik korupcije koji ima

najrazornije posljedice za društvo i čija je ekonomska cijena koštanja najveća, a ujedno se protiv ovog oblika korupcije najteže boriti.

Na političke partije se, i u razvijenim demokratijama kao i u zemljama u kojim je demokratija u razvoju, često gleda kao na sastavni dio problema političke korupcije. Ipak je problem političke korupcije i devijantne uloge političkih partija daleko prisutniji i složeniji u novouspostavljenim demokratijama u kojima političke i ekonomske institucije i prakse nisu u potpunosti ukorijenjene.

Pojavni oblici korupcije u kojima imaju ulogu političke partije vezani su za osnovne funkcije političkih partija i mogu se podijeliti na oblike korupcije koji se javljaju u sljedećim procesima:

1) Finansiranje političkih partija;

Osnovna funkcija političkih partija u savremenim demokratijama podrazumijeva mobilizaciju podrške birača partijskim programima, selekciju kandidata za izbore i vođenje i organizovanje predizbornih kampanja. Stoga, kako je već rečeno, da bi partije ostvarivale svoje funkcije neophodno je da u kontinuitetu obezbjeđuju finansijska sredstva. Generalno, postoje dva pristupa obezbjeđivanju finansijskih sredstava za rad političkih partija. Prvi pristup se zasniva na finansiranju političkih partija iz privatnih izvora, dok se drugi zasniva na finansiranju političkih partija iz državnih budžeta. U većini država danas partije se finansiraju iz obje vrste izvora. Prvi pristup počiva na ideji da su partije privatne organizacije i kao takve bi trebalo da se finansiraju iz privatnih izvora (Goati, 2004). Drugi pristup, odnosno Finansiranje iz državnih budžeta, javlja se prije svega iz razloga drastičnog porasta troškova koje imaju političke partije, a doprinosi i ravnopravnoj izbornoj utakmici i povećanju transparentnosti Finansiranja političkih partija.

Zbog velikog rizika od pojave korupcije u procesu finansiranja političkih partija, globalni trend je sve detaljnije zakonsko regulisanje ove oblasti. Pinto-Duschinski navodi sljedeće pojavne oblike koruptivnog ponašanja:

- a) nezakonite poklone,
 - b) korišćenje novca stečenog korupcijom za partijske kampanje ili ciljeve partija,
 - c) upotrebu državnih resursa (zaposlenih, prostora) u partijske svrhe,
 - d) prihvatanje sredstava radi obezbjeđenja ili obećanja neke koristi,
 - e) uzimanje sredstava iz nečasnih krugova, prije svega iz kriminalnih krugova,
 - f) trošenje sredstava za zabranjene namjene (kupovina glasova itd).
- 2) Parlamentarne aktivnosti partija;

Djelovanje političkih partija u parlamentima na kreiranju i definisanju zakona i politika podrazumijeva zastupanje opšteg ili javnog interesa. Rizik od podređivanja funkcionisanja parlamenta pojedinačnim interesima srazmjeran je postojanju aktivne opozicije i kritičkog javnog mnjenja.

Tajno finansiranje partija ima višestruke uticaje: prije svega, guši konkurenciju jer se određene kompanije, koje doniraju stranke, postavljaju u povlašten položaj u odnosu na druge, kroz vraćanje usluga; s druge strane, utiče na demokratske procese, donošenje odluka, kao i na konkurenciju među samim strankama, ukoliko ne postoji jednak pristup sredstvima.

Kao posljedica prisustva i predominantnosti političke korupcije na najvišim nivoima ističe se fenomen zarobljene države (*captured state*). „Dok je većina tipova korupcije usmjerena prema mijenjanju načina na koji se postojeći zakoni, pravila i regulativa implementiraju, favorizovanjem davaoca mita, zarobljena država se odnosi na korupcione napore da se

utiče na proces kreiranja zakona i pravila“ (Hellman, Kaufmann 2001, p. 2).

Dakle, osnovna razlika između fenomena zarobljene države i „obične“ korupcije, leži u činjenici da kroz korupciju akteri nastoje zaobići pravila, dok kod zarobljene države nastoje osigurati kreiranje pravila koja su u interesu uske grupe pojedinaca ili pravnih lica.

Političke partije ne samo da kreiraju političku agendu već i oblikuju institucionalni, ekonomski i ukupan društveni razvoj zemlje, te vrše nadzor nad administracijom i kontrolišu distribuciju i upravljanje javnim resursima. Veći stepen kontrole koju političke partije ostvaruju nad državnim institucijama i društvom, predstavlja i veći rizik od pojave koruptivnih praksi. Njačešće pojavne oblike korupcije u okviru ovog segmenta predstavlja korupcija u okviru procesa privatizacije, izdavanja koncesija i javnih nabavki.

Rizici od pomenutih oblika korupcije u značajnoj mjeri mogu biti prevenirani, ako ne u potpunosti eliminisani, unapređenjem transparentnosti i odgovornosti unutar političkih partija. Kao veoma važan segment otklanjanja rizika od korupcije u vezi sa političkim partijama jeste osiguravanje što veće transparentnosti u procesu finansiranja političkih partija. Nepostojanje regulisanog i transparentnog okvira za finansiranje političkih partija ne znači samo otvaranje ogromnog prostora za političku korupciju, već to kao posljedicu može imati ugrožavanje funkcionisanja demokratskih i procesa u društvu. Stoga su brojni bili i pokušaji da se na međunarodnom planu regulišu standardi u ovoj oblasti. Većina evropskih zemalja preduzele su značajne zakonske mjere kako bi se regulisalo političko finansiranje, često kao reakcija na korupcijske skandale i afere vezane za neprimjerene uticaje na političke odluke putem doniranja partija. Činjenica da je Velika Britanija, kao predstavnik liberalne demokratije u kojoj je političko finansiranje bilo u

velikoj mjeri neregulisano, usvojila striktniji pristup ovom pitanju, najjasniji je primjer novog pristupa evropskih zemalja.

Međutim, iako su uloženi značajni naponi u regulaciju oblasti političkog finansiranja, uvođenjem zakona koji uvode restrikcije na određene vrste priloga, propisivanjem limita na visine priloga i obaveze prijavljivanja transakcija, nije postignut značajan napredak u povećanju nivoa transparentnosti finansiranja partija, a ova oblast ostaje među najpodložnijima pojavi korupcije.

Međunarodni standardi

Ključni međunarodni pravni instrumenti koji se odnose na suzbijanje korupcije određuju se prema finansiranju političkih partija, uvažavajući specifičnosti pojedinačnih zemalja. Tako Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) članom 7 predviđa da svaka zemlja potpisnica treba preduzeti zakonske i administrativne mjere na osiguravanju transparentnosti u političkom finansiranju, koje su u usaglasnosti sa osnovnim principama svog zakonodavstva. Preporuka Vijeća Evrope¹ naglašava potrebu nezavisnog monitoringa finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, uz obezbjeđivanje nadzora nad računima političkih partija i njihovo javno objavljivanje. Dalje, u jednoj od preporuka Vijeća Evrope² se naglašava neophodnost vođenja striktnih evidencija o svakom pojedinačnom trošku i prihodu, a takve evidencije barem jednom godišnje moraju biti podnesne nezavisnom tijelu i objavljene javno.

¹ Council of Europe (2003) Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, Adopted 8 April 2003. Available online at:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

² Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1516 (2001), para 8 C (i)

Prema ovim preporukama, pravila finansiranja političkih partija i izbornih kampanja moraju biti zasnovana na sljedećim principima:

- Ravnoteža između javnog i privatnog finansiranja;
- Pravični kriterijumi za raspodjelu budžetskih sredstava partijama;
- Striktne pravila koja regulišu privatne donacije;
- Limit na troškove izborne kampanje;
- Potpuna transparentnost transakcija partija;
- Uspostavljanje nezavisnog revizorskog tijela;
- Oštre sankcije za partije i kandidate koji krše pravila.

Zakonski okvir

U Bosni i Hercegovini, finansiranje političkih partija i izbornih kampanja regulisano je Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine³, aktima koje donosi Centralna izborna komisija BiH (pravilnici, uputstva, obrasci i drugi podzakonski akti), zakonima o finansiranju političkih partija (na državnom nivou, nivou Republike Srpske i Brčko distrikta), zakonima o sprečavanju sukoba interesa (na državnom, entitetskom i nivou Brčko distrikta), kao i zakonima koji se odnose na registraciju političkih partija, te zakonima koji se odnose na poslovanje svih pravnih lica, pa tako i političkih partija u BiH.

U Bosni i Hercegovini ne postoji posebna legislativa koja bi, na primjer, regulisala isključivo predsjedničke izbore ili izbore zastupnika u parlamentima, već postoji jedinstvena legislativa koja reguliše a) izbore na svim nivoima zakonodavne vlasti (državni nivo, nivo entiteta, kantona, kao i lokalne izbore-opštine i gradovi), kao i b) izbor predsjednika, odnosno članove predsjedništva BiH, predsjednika i potpredsjednike Republike Srpske, predsjednika i potpredsjednike Federacije Bosne i Hercegovine i načelnike opština.

Navedeni zakoni uređuju, odnosno nastoje obezbijediti nadgledanje kako finansiranja predizbornih kampanja političkih stranaka, tako i njihovog redovnog, godišnjeg finansiranja, te postavljaju granice i određuju dozvoljene izvore finansiranja, dozvoljene iznose i limite finansiranja iz privatnih izvora, te obavezu prijavljivanja donacija i finansijskog izvještavanja, kako bi se osigurala transparentnost u procesu finansiranja, kao i pravila za izdvajanje sredstava za rad političkih partija iz budžeta političkih zajednica i, naravno, predviđaju sankcije za

³ "Službeni glasnik BiH" br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10

nepoštivanje zakonskih odredbi. Svaki od ovih aspekata će u nastavku biti analiziran, uz osvrt na kvalitet zakonskog okvira, kao i na nivo njegove primjene.

Finansiranje kroz privatne donacije

Prema Zakonu o finansiranju političkih partija BiH⁴, pravna i fizička lica mogu davati donacije političkim partijama ili članovima stranaka koji djeluju u njihovo ime. Prilozi podrazumijevaju i poklone, besplatne usluge ili pružanje usluge političkoj stranci pod uslovima kojima se ta stranka stavlja u povlašćen položaj u odnosu na druge.

Maksimalan iznos donacije je iznos od osam prosječnih plata (trenutno oko 6.400 KM) u BiH u jednoj kalendarskoj godini (prema podacima Agencije za statistiku BiH). Ovako utvrđen iznos može se donirati političkoj partiji samo jedan put u toku godine.

U martu 2010. godine, Interresorna radna grupa za izmjene i dopune Zakona o finansiranju političkih partija, iznijela je, između ostalog, i prijedlog da se limit na iznos priloga pravnih lica podigne, te da u jednoj kalendarskoj godini, umjesto osam, ne smije premašiti iznos veći od 15 prosječnih neto plata (trenutno oko 12.000 KM). Međutim, novi prijedlog Zakona je još uvijek u parlamentarnoj proceduri.

Zakonom o finansiranju političkih partija 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. Navedena pravila finansiranja odnose se kako na političke stranke, tako i na članove političkih stranaka koji djeluju u njihovo ime.

⁴ "Službeni glasnik BiH" br. 22/00 i 102/09

Međutim, jedan od nedostataka Zakona o finansiranju političkih partija je upravo taj što se njime ne reguliše odnos između javnog i privatnog finansiranja stranaka, što kao posljedicu ima to da su budžetska sredstva za većinu stranaka gotovo jedini ili najveći izvor finansiranja.

Takođe, oblast privatnog finansiranja političkih partija je daleko manje kontrolisana nego finansiranje iz budžeta, jer je pažnja uvijek više usmjerena na iznose javnih sredstava koja se dodjeljuju političkim partijama. S druge strane, donacije iz drugih izvora manje se kontrolišu, jer je javnosti onemogućen pristup informacijama o privatnim donacijama, pa se samom tim ostavlja više prostora partijama kako za manipulaciju, tako i za izostavljanje donacija u izvještajima, naročito kada je riječ o donacijama u činjenju.

Jedna od posebno problematičnih oblasti su donacije iz javnih preduzeća ili preduzeća u kojima je uloženi javni kapital najmanje 25%, koje su zabranjene, ali ne postoji evidencija preduzeća sa 25% javnog učešća, te je čak teško utvrditi koja sve javna preduzeća postoje u BiH. Takođe, poznato je da se u rukovodstva javnih preduzeća postavljaju stranački kadrovi, koji na taj način mogu prelijevati sredstva preduzeća za stranačke potrebe, kao i da zapošljavaju članove stranke. Još veći problem predstavljaju preduzeća koja obavljaju javne usluge na osnovu ugovora s vladom, za koje je još teže utvrditi koja su, pa je samim tim i, logično, gotovo nemoguće utvrditi da li stranke primajući priloge iz ovih izvora krše zakon.

Kada je u pitanju stepen primjene odredbi koje se odnose na donacije iz privatnih izvora, odnosno donacije koje dolaze od fizičkih i pravnih lica, evidentno je da se ove odredbe ne poštuju u potpunosti. Naime, analizirajući izvještaje o pregledu finansijskih izvještaja političkih partija

za 2008. godinu⁵ (revizija za 2009. još nije sprovedena) koje sačinjava Služba za reviziju finansijskog poslovanja u sklopu Centralne izborne komisije, vidljiva su brojna kršenja članova 3. i 8. Zakona o finansiranju političkih partija, koje se odnose na izvore finansiranja i zabranjene priloge.

Iz izvještaja je vidljivo da stranke, iako u finansijskim izvještajima navode donacije fizičkih i pravnih lica gdje se na prvi pogled poštuju limiti donacija, s druge strane dobijaju donacije u vidu činjenja koje znatno premašuju propisane limite. Ovo se prije svega odnosi na korištenje poslovnih prostora bez obaveze naknade, gdje gotovo sve stranke uključene u istraživanje koriste prostorije opština (uglavnom onih u kojima imaju većinsku vlast) i javnih preduzeća, a da pri tom ne plaćaju njihovo korištenje. Ovakva praksa zabilježena je u slučaju 9 od ukupno 10 stranaka uključenih u istraživanje.

Ovakvim postupcima se automatski krše dvije odredbe Zakona: član 5. koji se odnosi na limit na visinu priloga, te član 8. koji se odnosi na zabranjene priloge. Naime, ukoliko bi se obračunala visina naknade za korištenje prostora na godišnjem nivou, svakako bi se došlo do iznosa koji uveliko premašuje propisani limit od 8 prosječnih neto plata. Takođe, opštine i javna preduzeća, čije prostorije koriste stranke, predstavljaju zabranjene izvore prihoda, a ovakva praksa je i očigledna zloupotreba povjerene vlasti od strane političkih stranaka. Suvišno je i napomenuti da ovakvu praksu političke stranke ne prijavljuju u svojim izvještajima, pa time krše i odredbe koje se odnose na izvještavanje o prihodima i rashodima.

Međutim, kao što će se pokazati i u ostalim segmentima, bez obzira na uočene nepravilnosti od strane Službe za reviziju finansijskog poslovanja

⁵ <http://www.izbori.ba/default.asp?col=revID2008>

stranaka, sankcije se veoma rijetko izriču, a političke stranke nastavljaju sa ustaljenom praksom, bez usvajanja revizorskih preporuka.

Dodatni problem predstavlja odredba da prihod od imovine u vlasništvu političke stranke ne može biti veći od 20% ukupnog godišnjeg prihoda političkog subjekta, te se ona negativno odražava na „transparentnost“ pojedinih stranaka. Iznosi koje stranke prijavljuju po ovom osnovu su uvijek manji od 20% ukupnih prihoda, dok se uvidom u budžet FBiH naslućuje da se daleko više izdvaja za zakup prostora pojedinih stranaka (na primjer SDP-a BiH). Istovremeno, činjenica da prihodi stranke ne mogu biti veći od 20% po osnovu dobiti preduzeća u vlasništvu stranke, motiviše na stvaranje privrednih subjekata koji su registrovani na pojedince bliske partijama, preko kojih se onda ostvaruje dobit.

Ovdje se takođe postavlja i pitanje procjene državne imovine, koju neke političke partije (direktne nasljednice Saveza komunista) koriste, kao *de facto* naslijeđe od prije 1990-ih, a koja se ne obračunava po tržišnim vrijednostima, dok ih istovremeno budžet ne može davati pod zakup, što je posebno izraženo na lokalnim nivoima vlasti. Vrijednost imovine koju partije prikazuju u bilansima stanja, s tog aspekta je nerealna i izuzetno potcijenjena.

Takođe, prema Zakonu, ukoliko prihod od imovine stranke premašuje 20% ukupnih prihoda, stranke su dužne ovaj „višak“ uplatiti u dobrotvorne svrhe. Međutim, teško se može utvrditi kome stranke uplaćuju ove iznose, što im omogućava zaobilaženje propisa tako što će ova sredstva uplatiti određenim udruženjima ili organizacijama koje su bliske stranci, naročito imajući u vidu situaciju u BiH gdje veliki broj nevladinih organizacija i udruženja građana predstavlja produženu ruku političkih partija. Na ovaj način stranke postupe po zakonu, a u isto vrijeme krše njegove principe.

Prihodi iz budžeta

Kao što je već napomenuto, političke stranke u BiH se finansiraju i iz budžeta različitih nivoa u BiH, a raspodjela ovih sredstava i načini finansiranja utvrđeni su Zakonom o finansiranju političkih partija BiH i RS, te Izbornim zakonom. Pravo na finansijska sredstva iz budžeta ostvaruju one političke partije, nezavisni kandidati, liste i koalicije koje imaju svoje predstavnike u skupštinama. Ovi troškovi se djelimično koriste za svakodnevno funkcionisanje partija, nezavisnih kandidata, lista i koalicija, a djelimično za finansiranje izborne kampanje.

Zakon o finansiranju političkih partija BiH reguliše pitanja budžetskih donacija političkim partijama, odnosno grupama koje participiraju u Parlamentu Bosne i Hercegovine (Predstavnički dom i Dom naroda). Zakon propisuje da sve političke partije koje imaju svoje predstavnike u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine imaju pravo na jednake doprinose u iznosu od 30% od odobrenih budžetskih sredstava, 60% sredstava se dijeli zavisno od broja poslanika koje svaka poslanička partija ima u vrijeme raspodjele sredstava, dok se 10% od ukupnog iznosa raspoređuje parlamentarnim grupama srazmjerno broju poslaničkih mjesta koje pripadaju manje zastupljenom polu. Koji je pol manje zastupljen utvrđuje CIK BiH prema rezultatima izbora.

Veliki problem vezan za ovu regulativu i finansiranje stranaka iz budžeta sa različitih administrativnih nivoa predstavlja činjenica da entiteti dug vremenski period nisu usvojili zadovoljavajuće zakone koji bi tretirali pitanja finansiranja političkih stranaka koje djeluju na nižim nivoima uprave od državnog, dok je predmetni BiH Zakon o finansiranju političkih partija regulisao samo način izdvajanja sredstava za partije zastupljene na nivou zajedničkih, tj. državnih institucija. Ovo je veoma dugo ostavljalo ogroman prostor za malverzaciju na nižim nivoima uprave. Problem je djelimično riješen usvajanjem odnosnog Zakona u RS jula

2008.g., dok Zakon o financiranju političkih stranaka iz budžeta Federacije BiH, ni nakon gotovo dvije godine koliko je u parlamentarnoj proceduri, nije usvojen, što je jasan nagovještaj nedostatka političke volje da se ovo pitanje u F BiH kvalitetnije riješi.

Na nivou Republike Srpske, Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i opština⁶ reguliše dio finansiranja političkih stranaka i koalicija koje imaju poslanike ili odbornike u skupštini, nezavisnih poslanika i odbornika (uključujući poslaničke/odborničke klubove i grupe), kao i stranaka, koalicija i nezavisnih kandidata sa potvrđenim izbornim listama. Zakon, prema tome, razlikuje redovno finansiranje i finansiranje u toku izborne kampanje. Redovno finansiranje predviđa obezbjeđivanje min. 0,2% sredstava iz budžeta koja se u iznosu od 20% raspoređuju svim partijama koje imaju poslanike u skupštini/odborima, te nezavisnim poslanicima, dok se 80% iznosa raspoređuje srazmjerno broju osvojenih mandata u skupštini/odboru. S druge strane, sredstva za izbornu kampanju iznose min. 0,05% budžeta i raspoređuju se „u skladu sa izbornim propisima“. Raspodjelu ovih sredstava vrši Ministarstvo finansija RS, odnosno nadležna služba jedinice lokalne samouprave.

Međutim, odredba po kojoj se obezbjeđuje **minimum** 0,2%, odnosno 0,05% sredstava iz budžeta sporna je od samog početka jer se na ovaj način ostavlja mogućnost da ova sredstva budu i veća. Kada se uzme u obzir da vladajuće stranke čine većinu u parlamentu, pa samim tim i izglasavaju visinu finansiranja, ostavlja se mogućnost manipulacije ovim iznosima, pa teoretski stranke same sebi mogu izglasati znatno veće iznose, po potrebi.

⁶ Službeni glasnik RS, br. 65/08

Takođe, Zakonom RS nije definisano koje konkretne kategorije troškova mogu biti pokrivena iz sredstava za finansiranje redovnog rada političkih stranaka, što omogućava veliku samovolju strankama da praktično svaku ili bilo koju vrstu rashoda svrstaju u rashode redovnog poslovanja. Osim raspodjele, ovaj Zakon uopšte ne tretira pitanja kontrole utroška budžetskih sredstava, dok se zakonodavstvo na državnom nivou bavi samo utroškom sredstava za izborne kampanje, tako da političke stranke novac poreskih obveznika mogu trošiti proizvoljno i samovoljno.

Što se tiče Brčko distrikta BiH, Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko distrikta BiH⁷ na snazi od 2004. godine, razlikuje redovno finansiranje koje predviđa izdvajanje 0,1% ili 200.000 KM iz budžeta, u zavisnosti od toga koji iznos je manji, uz raspodjelu po principu da se 30% sredstava raspodjeljuje jednako svim strankama zastupljenim u Skupštini i 70% proporcionalno u skladu sa brojem zastupničkih mjesta, od finansiranja u toku izborne kampanje za koje se izdvaja 0.03% ili 60.000 KM sredstava u zavisnosti od toga koji iznos je niži, uz raspodjelu po principu da će svaka stranka imati pravo na pokriće troškova u visini 4.000 KM. Izmjene i dopune navedenog zakona, donesene 2008. godine, obavezuju Direkciju za finansije Brčko distrikta BiH da u skladu sa podacima dostavljenim od Centralne izborne komisije BiH vrši raspodjelu ovih sredstava.

Zakon o finansiranju političkih partija BiH predviđa samo finansiranje parlamentarnih grupa u Parlamentu BiH, kao i u Brčko distriktu BiH (zato što se gradonačelnik BD BiH bira posredno, od strane Skupštine BD) i uopšte ne spominje finansiranje kampanje, dok Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta RS i budžeta opština, navodi da se iz dobijenih budžetskih sredstava finansira kampanja, ali samo kampanja

⁷ Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 29/04, 14/07 i 19/07

političkih stranaka za izbor u parlamente, a ne i kampanja za predsjedničke izbore.

Takođe bi trebalo naglasiti da političke partije koje participiraju u Parlamentarnoj skupštini BiH sredstva za svoj rad dobijaju iz budžeta BiH, partije na nivou entiteta dobijaju sredstva iz budžeta entiteta, partije u Brčko distriktu BiH iz budžeta Brčko distrikta BiH, a partije na opštinskom nivou iz budžeta opština.

U periodu od 2004. do 2009. godine iz budžeta različitih nivoa u BiH za finansiranje političkih partija izdvojeno je ukupno oko 110 miliona KM.

Podaci Centralne izborne komisije ukazuju na to da je ogromna većina prihoda političkih stranaka u BiH upravo iz budžeta. Prema podacima iz finansijskih izvještaja političkih partija za 2009. ukupni prijavljeni iznos finansiranja svih partija iznosio je 22.598.063,65 KM, od čega su prihodi iz budžeta iznosili 18.512.682,84 KM, dakle ukupno 81,9%.⁸ Pomenuti ukupni prijavljeni iznos finansiranja svih partija u BiH iznosi nešto manje od 1% bruto društvenog proizvoda BiH za 2009. godinu.

Kako se navodi u Izvještaju o radu CIK BiH za 2009. godinu⁹ "evidentan je rast sredstava svake godine koja se iz budžeta izdvajaju za političke stranke što se vidi iz narednog pregleda: u odnosu na 2004. godinu, izdvajanja u 2005. godini veća su za 16,59 %, u 2006. godini su za 26,11% veća u odnosu na 2005. godinu, u 2007. godini veća su za 7,25 % u odnosu na 2006. godinu, a u 2008. su veća za 12,49% u odnosu na 2007. godinu".

⁸ Centralna izborna komisija BiH: Informacija o dostavljenim godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka za 2009. godinu. Broj: 03-S-1/10. Sarajevo, 12.05.2010.

⁹ http://www.izbori.ba/documents/2010/Izviestaj_2009/Izviestaj_cik_za_2009-BOS.pdf

Neophodno je napomenuti da je iz budžeta pojedinim partijama izdvajano pojedinačno čak 3 do 4 miliona KM, zbog čega je posebno važno preispitati rashode političkih stranaka, jer je evidentno da su budžeti kojima neke od njih raspolažu zaista veliki.

Kada je u pitanju struktura finansiranja iz budžeta, najveći dio prihoda (37,89%) došao je iz budžeta opština, zatim kantona (23,36%), entitetskih budžeta – RS (17,72%) i FBiH (12,16%), te gradova (5,75), dok izuzimajući Brčko distrikt BiH (1,06%), najmanji procenat prihoda dolazi iz budžeta BiH, odnosno državnog budžeta, i iznosi samo 2,06%. Dakle, vidljivo je da najveći dio javnog finansiranja dolazi sa nižih nivoa vlasti, gdje je finansiranje i raspodjela sredstava za političke partije slabije uređeno.

Upravo zbog toga javljaju se situacije, posebno izražene u Federaciji BiH gdje, kako je pomenuto, ne postoji zakon koji uređuje finansiranje političkih partija, u kojima se na određenim nivoima strankama isplaćuje mnogo više sredstava nego što je planirano u budžetima. Ilustrativan je primjer uplata strankama iz budžeta gradova u FBiH u 2009. godini, koje su dosegle **čak 231,81% planiranih sredstava**.¹⁰ Neophodno bi bilo preispitati po kojim osnovama su namijenjena sredstva više nego dvostruko prekoračena, te koji su kriterijumi raspodjele ovih sredstava na nivou gradova FBiH, kada ne postoji zakon ni pravila raspodjele na entitetskom nivou. S obzirom na kompleksno uređenje Federacije BiH, gdje postoji entitetski, kantonalni, gradski i opštinski nivo, daljnje odlaganje usvajanja Zakona koji bi regulisao oblast finansiranja političkih partija, omogućiće još veću zloupotrebu javnih sredstava, u smislu

¹⁰ Centralna izborna komisija BiH: Informacija o isplaćenim sredstvima političkim strankama u 2009. godini iz budžeta sa svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini. Broj: 03-S-2/10. Sarajevo, 12.05.2010.

proizvoljne dodjele sredstava partijama i prekoračenje planiranih budžeta u korist partija.

Imajući u vidu ove podatke, te činjenicu da su budžetska sredstva gotovo jedini i procentualno najveći izvor finansiranja političkih stranaka, neophodno je zakonski ograničiti prihode iz budžeta, na način da visina godišnjeg prihoda iz budžeta ne smije preći određeni postotak ukupnog godišnjeg prihoda političke stranke.

Knjigovodstvo političkih partija

Političke stranke imaju zakonsku obavezu da vode svoje knjigovodstvo, da registruju sav promet preko svojih bankarskih računa, da prijave sve donacije veće od 100 KM, da vode evidenciju o svojoj pokretnoj i nepokretnoj imovini i o svim rashodima.

Zakon o finansiranju političkih partija i Pravilnik o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka¹¹ nameće obavezu imenovanja osobe koja je zadužena za podnošenje izvještaja Centralnoj izbornoj komisiji BiH i koja odgovara za njihovu sadržinu. Praksa pokazuje da je u nekim slučajevima to osoblje stranke, u nekim slučajevima eksterna firma, a u nekim slučajevima volonter. Zakonom nije propisano da predsjednik partije ili član odbora mora potpisivati finansijske izvještaje jer je to isključiva obaveza osobe koja je u ime partije imenovana da potpisuje i podnosi sve finansijske izvještaje CIK BiH. Kako Zakon o finansiranju političkih stranaka i Pravilnik propisuju obavezu da se za sve poslove u ime stranke transakcije izražavaju novčanim ekvivalentom, često je kršenje ovih pravila od strane političkih partija koje za ove poslove angažuju volontere.

Stranke imaju obavezu da čuvaju izvještaje 6 godina od dana podnošenja svakog pojedinačnog izvještaja. Nezavisni kandidati, ukoliko se kandiduju za predsjednika/načelnika, takođe imaju obavezu podnošenja izvještaja CIK-u BiH.

Analizirajući Izvještaje o reviziji i pregledu finansijskih izvještaja političkih stranaka (za 2004, 2005, 2006 i 2007 godinu)¹² može se zaključiti da političke stranke vode računovodstvo u skladu sa pozitivnim zakonskim

¹¹ Službeni glasnik BiH br. 61/06

¹² <http://www.izbori.ba/default.asp?col=Revizija>

propisima. Međutim, praksa ukazuje da se kod pojedinih stranaka evidencija o prihodima i rashodima ne vodi na adekvatan način, te da postoje odstupanja od predviđenih pravila.

Političke partije imaju obavezu da poslovne knjige vode u skladu sa važećim pravilima, odnosno moraju da vode knjige na dnevnoj bazi. Međutim, to se često ne poštuje, tako da su u Izveštajima CIK-a iskazani brojni slučajevi kršenja pravila o blagajničkom poslovanju, gdje se zahtjeva svakodnevno vođenje promjena stanja blagajne. Primijetno je da se praksa razlikuje i od partije do partije, gdje partije sa bolje razvijenom infrastrukturom ili čak bolje razvijeni partijski odbori imaju bolju usklađenost sa pravilima. Političke partije uglavnom ažuriraju računovodstvene knjige na mjesečnoj ili kvartalnoj osnovi.

Na osnovu saznanja u okviru istraživanja praksi, utvrđeno je da su informacije o prihodima i rashodima u okviru partije dostupne samo užem rukovodstvu partije, a prvenstveno osobi zaduženoj za podnošenje godišnjih izvještaja. Na osnovu pregleda web-site-ova najvećih pozicionih i opozicionih partija, te pregleda sadržaja njihovih konvencija, vidljivo je da ne postoji praksa godišnjeg dostavljanja podataka članovima ili delegatima. Ujedno, ovo ne predstavlja ni zakonima propisanu obavezu. Ustaljena praksa političkih partija je da se podaci o prihodima i rashodima stranke iznose na sjednicama glavnog odbora.

Političke stranke nisu obavezne vršiti eksternu reviziju svojih finansija, te samim tim ni jedna stranka ne sprovodi eksternu reviziju. Revizija se sprovodi od strane Službe za reviziju finansijskog poslovanja u okviru CIK, u skladu sa odredbama Zakona o finansiranju političkih stranaka i

Pravilnika o administrativnim procedurama pregleda, kontrole i revizije finansijskih izvještaja političkih stranaka¹³.

Politička partija je obavezna da Centralnoj izbornoj komisiji BiH podnese finansijski izvještaj za svaku kalendarsku (finansijsku godinu). Politička partija se tretira kao jedno pravno lice, bez obzira da li ima svoje regionalne ili lokalne odbore, tako da se obaveza podnošenja izvještaja odnosi isključivo na centrale političkih partija, s tim da se podnose izvještaji za sve odbore i jedinice.

¹³ Službeni glasnik BiH br. 103/08

Finansijski izvještaji političkih partija

Kako je već navedeno, političke partije su obavezne da Centralnoj izbornoj komisiji BiH podnose finansijski izvještaj za svaku kalendarsku (finansijsku godinu). CIK BiH je ovlaštena da od političkih partija traži i dodatne izvještaje koje političke partije moraju podnijeti CIK-u BiH.

Zakonom o finansiranju političkih partija i Pravilnikom o godišnjim finansijskim izvještajima političkih partija je predviđeno podnošenje izvještaja na definisanim obrascima, što zahtijeva ažurnu evidenciju svih stavki, a to su:

- Pregled prometa svih transakcijskih računa političke stranke;
- Ukupni prihodi političke stranke – članarine,
- Prilozi fizičkih lica veći od 100 KM, kao i prilozi pravnih lica veći od 100 KM,
- Prihodi političke stranke od imovine,
- Dobit pravnih lica u vlasništvu političke stranke,
- Nenovčane donacije i računi koje politička stranka nije imala obavezu platiti,
- Prihodi iz budžeta,
- Ostali prihodi,
- Rashodi političke stranke,
- Pozajmice, krediti i dugovi.

Član 15.1 Izbornog zakona reguliše podnošenje Centralnoj izbornoj komisiji posebnih izvještaja političkih partija, koalicija, lista nezavisnih kandidata i nezavisnih kandidata koji učestvuju na izborima. 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 podnosioca izvještaja, tako i trećih lica sa kojima je podnosilac izvještaja vršio transakcije.

Pravilnik o predizbornim i postizbornim finansijskim izvještajima političkih subjekata¹⁴ definiše dosta relaksiraniji pristup u kreiranju predizbornih i postizbornih izvještaja političkih subjekata koji ne predstavljaju stranke ili nisu u okviru njih. Za nezavisne političke subjekte i kandidate je karakteristično da nemaju računovodstvene izvještaje koji mogu biti osnova za provjeru navoda u dostavljenim izvještajima.

Međutim, praksa, te izvještaji o reviziji finansijskih izvještaja, ukazuju na brojne prekršaje predviđenih pravila: isključivanje donacija u činjenju, neevidentiranje zakupa, neevidentiranje oprosta duga i režijskih i ostalih troškova, neplaćanje zakupa, itd.

Jedan od osnovnih zakonskih nedostataka je obaveza prijavljivanja od strane političkih partija samo priloga koji prelaze iznos od 100 KM, dok se prilozi u vrijednosti ispod 100 KM ne moraju prijavljivati. Ovom odredbom se u praksi manipuliše na način da se veći pojedinačni prilozi „cijepaju“ na više priloga, od kojih ni jedan ne prelazi iznos od 100 KM, čime zapravo veliki broj priloga koji bi trebali biti predmet finansijskog izvještavanja partija, ostaju neprijavljeni. Ovim se ugrožava načelo javnosti finansiranja političkih stranaka, sa pratećim posljedicama u vidu omogućavanja ostvarivanja snažnih uticaja krupnijih donatora na sam rad partije, a koji, što je još opasnije, ostaje neotkriven i može biti u suprotnosti sa javnim interesom, naročito kada su u pitanju partije na

¹⁴ Službeni glasnik BiH br. 61/06

vlasti. Ujedno baš ove partije imaju niži ratio javnog u odnosu na privatno finansiranje, što ide u prilog navedenoj tezi.

Istovremeno, u zakonskim i podzakonskim rješenjima se ne obuhvataju aktivnosti direktora javnih preduzeća i institucija, te izabranih predstavnika i namještenika, što utiče na nemogućnost da se razgraniči kada te osobe rade svoj posao, a kada nastupaju u funkciji predstavnika političkih stranaka.

Na kraju, treba spomenuti i nepostojanje obaveze kreiranja liste svih privatnih preduzeća koja pružaju javne usluge vladama (učestvuju u javnim nabavkama), a čiji prilozi predstavljaju zabranjene priloge. Takođe, nije moguće doći do podataka o tome koja preduzeća doniraju političke stranke, jer izvještaji CIK BiH ove podatke ne sadrže, pa je samim tim nemoguće nemoguće utvrditi kršenja Člana 8. Zakona o finansiranju političkih partija koji se odnosi na zabranjene priloge.

Što se tiče „odziva“ političkih stranaka i njihovo poštovanje obaveza podnošenja izvještaja, te poštovanje rokova, ne ulazeći u sadržaj samih izvještaja, praksa pokazuje da stranke **uglavnom** dostavljaju izvještaje, iako neke od njih uz zakašnjenja. Prema podacima Centralne izborne komisije, godišnje finansijske izvještaje za 2009. godinu dostavilo je 79 političkih stranaka, dok ih 28 nije dostavilo (od kojih 6 ni prethodne godine nije dostavilo izvještaje, te im je uskraćeno pravo kandidovanja na narednim izborima)¹⁵. Političkim strankama koje ne dostave izvještaj, CIK upućuje urgencije, čime se strankama daje prilika da prije izricanja kazne ili preduzimanja administrativne mjere, dobrovoljno postupe i dostave finansijske izvještaje.

¹⁵ Centralna izborna komisija BiH: Informacija o dostavljenim godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka za 2009. godinu. Broj: 03-S-1/10. Sarajevo, 12.05.2010.

Iako su političke stranke obavezne evidentirati donacije i o njima izvijestiti CIK, pravna i fizička lica koja doniraju političke partije ili nezavisne kandidate nemaju obavezu da podnose izvještaje CIK BiH o tome. Pravna lica su dužna u svojim finansijskim izvještajima koje podnose nadležnim poreskim upravama da prijave da su određeni dio novca ili usluga donirale političkim partijama. Prema Zakonu o finansiranju političkih partija, u slučaju kada pravna ili fizička lica učine uslugu ili izvrše prodaju neke robe političkoj stranci, moraju političkoj stranci ispostaviti račun, bez obzira na to ko snosi plaćanje usluga ili proizvoda, odnosno i u slučaju da je usluga ili proizvod dat političkom subjektu bez naknade. Međutim, ono što se ponavlja u gotovo svakom izvještaju o pregledu finansijskog izvještaja partija je upravo nedostatak evidencije o uslugama ili proizvodima koji su dati bez naknade (uključujući i već pomenuto korištenje poslovnih prostorija), te veoma često neispostavljanje računa o ovakvim transakcijama.

Nadzor i revizija finansiranja političkih stranaka

Zakonom o finansiranju političkih partija definisano je da je Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine (CIK BiH), odnosno Služba za reviziju finansijskog poslovanja u njenom sastavu, isključivo ovlaštena za kontrolu finansiranja političkih partija, kako u vrijeme izbora, tako i u vrijeme kada se ne održavaju izbori. Dakle, CIK BiH i služba za reviziju u sklopu nje, nadležna je za kontrolu kako godišnjih, tako i predizbornih i postizbornih finansijskih izvještaja

Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine precizno su utvrđene nadležnosti Centralne izborne komisije BiH, kao i nadležnosti opštinskih izbornih komisija. Rad CIK BiH regulišu i podzakonski akti, prije svega pravila za vođenje postupka, Pravilnik o administrativnim procedurama pregleda, kontrole i revizije finansijskih izvještaja političkih stranaka¹⁶, koji je novi Pravilnik, donesen nakon Lokalnih izbora 2008. godine, potom Pravilnik o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka¹⁷, Pravilnik o predizbornim i postizbornim finansijskim izvještajima političkih subjekata¹⁸ i različiti tipovi obrazaca koji olakšavaju način prijavljivanja i izvještavanja po pitanjima finansiranja političkih partija.

¹⁶ Službeni glasnik BiH, br. 103/08

¹⁷ Službeni glasnik BiH br. 61/06

¹⁸ Službeni glasnik BiH br. 61/06

Sastav Centralne izborne komisije BiH

Članovi CIK se biraju tako što članovi komisije za imenovanje članova CIK BiH predlažu kandidate. Ova komisija za imenovanje ima 7 članova od kojih dva imenuje Predsjednik Visokog Sudskog i Tužilačkog Savjeta BiH iz reda vijeća, tri člana komisije imenuje Administrativna služba Parlamentarne skupštine BiH iz reda članova Komisije Predstavničkog doma BiH, a dva člana imenuje Predsjednik CIK BiH iz reda članova CIK- a. Od ovih sedam članova komisije za izbor članova CIK-a moraju biti dva Bošnjaka, dva Hrvata, dva Srbina i jedan iz reda Ostalih. Nakon predlaganja kandidata, Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH bira članove CIK-a.

Kada su u pitanju opštinske komisije (koje imaju po 3, 5 ili 7 članova zavisno od veličine biračkog tijela, što određuje CIK BiH), kandidati za njihove članove se prijavljuju na konkurs, nakon čega članove imenuje lokalna opštinska skupština / vijeće, na osnovu saglasnosti CIK BiH.

Kandidati za članove CIK BiH moraju biti pravni stručnjaci sa iskustvom u provedbi izbora i ne mogu obavljati funkcije u političkim partijama, udruženjima ili fondacijama koje su organizaciono ili finansijski povezane sa strankama, niti kandidati za članove CIK-a mogu na bilo koji način učestvovati u bilo kakvoj stranačkoj aktivnosti. Pored toga, zbog ustavne strukture BiH, CIK koja ima 7 članova se sastoji od 2 člana Bošnjaka, 2 člana Hrvata, 2 člana Srbina i jednog člana iz reda Ostalih (nacionalne manjine).

Članovi opštinskih izbornih komisija mogu biti sudije opštinskog/osnovnog suda, sekretari opštinske skupštine i lica profesionalno zaposlena u organima uprave, s tim da opštinske izborne komisije moraju biti multietničke i moraju imati barem 1/3 članova ženskog pola.

Članovi CIK-a BiH, kao i članovi opštinskih komisija se biraju na period od 7 godina. Prema članu 2.6 Izbornog zakona BiH Predsjednik Izborne komisije BiH imenuje se iz reda njenih članova. Po jedan član Izborne komisije Bosne i Hercegovine iz reda Hrvata, Bošnjaka, Srba, i član iz reda ostalih obavljaju funkciju predsjednika Izborne komisije BiH po principu rotacije, i to jednom u pet (5) godina u trajanju od petnaest (15) mjeseci.

Kako je ranije navedeno, u okviru CIK BiH je formirana Služba za reviziju koja ima isključivu nadležnost da prima, razmatra i potvrđuje finansijske izvještaje koje političke partije imaju obavezu da podnose CIK-u. CIK je ovlašten da ispita slučajeve u kojima nije postupano u skladu sa pravilima vezano za obavezu političkih partija da podnose finansijske izvještaje, može narediti trećim licima da odgovore na pitanja CIK-a data u pismenoj formi, da pribavlja dokaze, te može pokrenuti istragu po svojim saznanjima ili po prijavi trećih lica.

a) Revizija finansijskih izvještaja

Nakon prijema godišnjih finansijskih izvještaja (zakonski rok za sve političke partije je 31. mart za izvještaje za prethodnu kalendarsku godinu), služba za reviziju vodi evidencije o primljenim izvještajima i utvrđuje sljedeće:

- a. da li su finansijski izvještaji podneseni na obrascima koje je propisala Centralna izborna komisija BiH;
- b. da li je finansijski izvještaj podnesen u zakonskom roku;
- c. da li je izvještajni period odgovarajući i
- d. da li je finansijski izvještaj potpisan od strane lica ovlaštenog za podnošenje finansijskog izvještaja i da li na svakom obrascu postoji otisak pečata političke stranke.

Zatim se vrši kontrola finansijskih izvještaja i njihova ispravnost se utvrđuje na osnovu sljedećih kriterijuma:

- a) da li je pravilno iskazan promet i stanje novčanih sredstava političke stranke,
- b) da li su prijavljeni i pravilno iskazani prihodi političke stranke,
- c) da li su pravilno iskazani rashodi političke stranke,
- d) da li su pravilno iskazane obaveze političke stranke i
- e) da li prihodi i rashodi iskazani po organizacionim dijelovima stranke odgovaraju podacima iskazanim na nivou stranke.¹⁹

Kako se navodi u svim izvještajima o pregledu finansijskih izvještaja stranaka, obim revizije „obuhvata kontrolu i provođenje analitičkih procedura radi utvrđivanja usklađenosti podataka koje je stranka iskazala u finansijskom izvještaju sa odredbama Zakona o finansiranju

¹⁹ Pravilnik o administrativnim procedurama pregleda, kontrole i revizije finansijskih izvještaja političkih stranaka, Službeni glasnik BiH br. 103/08

političkih stranaka, odnosno usklađenosti izvora finansiranja i načina trošenja sredstava, sa posebnim naglaskom na članarine, priloge fizičkih lica, priloge pravnih lica, prihode od imovine, prihode iz budžeta i troškove kampanje“.

Revizija finansijskih izvještaja se sprovodi van prostorija stranaka, a tek nakon izvršenog pregleda, ukoliko se pokažu određene nepravilnosti, te ukoliko se ukaže potreba za tim, revizija se sprovodi u prostorijama stranke. Kada je u pitanju revizija finansijskih izvještaja za 2008. godinu, revizija u prostorijama stranaka sprovedena je u slučaju 11 političkih partija. CIK BiH je uputila zahtjeve prema 8 stranaka koje nisu dostavile finansijske izvještaje za 2008., međutim opve stranke nisu omogućile vršenje revizije u njihovim prostorijama.²⁰

Služba za reviziju prvo izrađuje preliminarni izvještaj, koji se daje strankama na uvid, te one imaju pravo da se očituju i ulože primjedbe, te pojasne sporne zaključke. Tek nakon uzimanja u obzir primjedbi, te eventualnog korigovanja izvještaja na osnovu istih, Služba za reviziju sačinjava konačan Izvještaj o pregledu finansijskog izvještaja date stranke.

Međutim, jedan od nedostataka ovakve revizije je činjenica da se, usljed nedostatka kapaciteta Službe za reviziju CIK BiH, obavlja provjerama **na bazi uzorka**, te se i sama CIK BiH u izvještajima ograđuje uz napomenu da s obzirom na uzorak i na to „da postoje ograničenja u računovodstvenom sistemu i sistemu internih kontrola, postoji mogućnost da pojedine materijalno značajne greške ne budu otkrivene“. Ovo je naročito važno u slučaju, uslovno rečeno, velikih stranaka, sa velikom brojem regionalnih i opštinskih odbora.

²⁰ Izvještaj o radu CIK BiH za 2009. godinu. Dostupno na:
http://www.izbori.ba/documents/2010/Izviestaj_2009/Izviestaj_cik_za_2009-BOS.pdf

Kao primjer ovoga, mogu se navesti dvije vladajuće stranke u BiH – Stranka demokratske akcije (SDA) i Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD). Naime, kako se navodi u Izvještaju o pregledu finansijskog izvještaja SDA za 2008. godinu²¹, organizacionu strukturu stranke čine: Centrala stranke, 9 kantonalnih odbora, 6 regionalnih odbora, 118 opštinskih odbora i SDA Brčko Distrikt BiH. Međutim, na osnovu uzorka, predmet revizije bili su godišnji finansijski izvještaj za 2008. godinu i postizborni finansijski izvještaj – Lokalni izbori 2008. SDA, ali samo sljedećih organizacionih dijelova: Centrala SDA, Kantonalni odbor Sarajevo, Kantonalni odbor Unsko-Sanski kanton i Opštinski odbor Tuzla.

U slučaju SNSD, čija organizaciona struktura se sastoji od glavnog odbora, dva gradska odbora, 13 regionalnih odbora, 92 opštinska odbora, te mladih socijaldemokrata, predmet revizije bili su izvještaji: glavnog odbora Banja Luka, opštinskog odbora Gradiška i opštinskog odbora Bijeljina.²²

Imajući u vidu ove podatke, jasno je da uvrđeni uzorak ne daje kompletan uvid u finansijske transakcije političkih stranaka i ostavlja značajan prostor u kojem nepravilnosti i nedostaci u evidenciji mogu proći neopaženo od strane Službe za reviziju, a samim tim bez ikakvih sankcija.

Takođe, odredbe po kojima se prijavljuju samo donacije koje premašuju 100 KM, te činjenica da ovo omogućava već pomenuto cijepanje donacija na manje dijelove koji se samim tim ne prijavljuju, onemogućavaju kompletan uvid u stvarne iznose kojima partije raspolažu, te bi ih shodno tome trebalo izmijeniti na način da se potpuno zabrani primanje donacija iz anonimnih izvora i da se unese obaveza da

²¹ http://www.izbori.ba/documents/revizija/2008/Izviestaj_revizija/SDA/Izviestaj.pdf

²² http://www.izbori.ba/documents/revizija/2008/Izviestaj_revizija/SNSD/Izviestaj.pdf

se i u predizborne finansijske izvještaje moraju unositi sve donacije pravnih i fizičkih lica, bez obzira na njihovu visinu.

Sama CIK BiH u svom godišnjem izvještaju navodi niz nedostataka postojećeg Zakona o finansiranju političkih partija koje otežavaju primjenu Zakona, te se navode sljedeće preporuke:

- "Preciziranje odredbi koje se odnose na izvore finansiranja političkih stranaka na način da se jasno definiraju izvori iz kojih političke stranke mogu osigurati sredstva.
- Preciziranje odredbi koje se odnose na finansiranje političkih stranaka ili klubova poslanika iz budžeta Bosne i Hercegovine na način da se usaglase entitetski propisi, propisi svih njihovih nižih jedinica i propisi Brčko Distrikta BiH;
- Da se izvrši korekcija limita na visinu priloga koje političkoj stranci mogu dati pravna i fizička lica;
- Preciziranje odredbi kojima se definiraju zabranjeni prilozi političkim strankama;
- Preispitivanje usklađenosti postojećih rješenja u Zakonu o finansiranju političkih stranaka s drugim važećim zakonima, koji su doneseni poslije Zakona o finansiranju političkih stranaka, te njegove usklađenosti u svjetlu postavljenih uputstava Vijeća Evrope."²³

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

²³ Izvještaj o radu CIK BiH za 2009. Dostupno na:

http://www.izbori.ba/documents/2010/Izviestaj_2009/Izviestaj_cik_za_2009-BOS.pdf

preduzeća privatnim preduzećima unutar stranačkog kruga, iako ne spada pod direktan izvor finansiranja partija, ipak obezbjeđuje finansiranje koje se, prema postojećim zakonima, čak kreće po samoj granici zakonitog poslovanja, te je u pojedinosti ovakvim javnim institucijama gotovo nemoguće ulaziti.

Još jedna manjkavost u pristupu reviziji finansija političkih stranaka je fokusiranost Službe za reviziju na **prihode** stranaka, što je posljedica same legislative koja se značajno više bavi prihodnom, u odnosu na rashodnu stranu poslovanja političkih partija. Naravno, nadzor nad prihodima stranaka je veoma važan, kako bi se spriječile nelegalne donacije i neprimjereni uticaji donatora na rad političkih stranaka i njihove odluke. Međutim, s obzirom na činjenicu da velika većina prihoda političkih stranaka dolazi iz budžeta, neophodno je obratiti veću pažnju na načine na koje stranke raspoređuju ova sredstva, te u koje svrhe se ona koriste, kako bi se spriječile zloupotrebe i nenamjensko trošenje budžetskih sredstava.

Kada je u pitanju nezavisnost rada CIK BiH, ona je zakonom zagarantovana, te ne postoji ni jedna odredba prema kojoj bi se član CIK BiH mogao smijeniti iz političkih razloga, iako u praksi veoma često podliježe političkim pritiscima.

Mandat članu CIK-a prestaje istekom roka od sedam godina, ostavkom, smrću ili stanjem u kome je član CIK-a duže vrijeme nesposoban da vrši svoje dužnosti. Takođe, formalna nezavisnost CIK BiH, definisana je poglavljem 2 Izbornog Zakona BiH. Prema članu 2.6 Izbornog Zakona BiH CIK BiH je nezavisan organ koji podnosi izvještaj neposredno PS BiH i čija ovlaštenja iz nje proizilaze. Dalje, prema članu 12 Poslovnika o radu CIK BiH članovi CIK BiH dužni su se pridržavati principa nezavisnosti i nepristrasnosti u svom radu. Niti jedan član CIK ne može učestvovati u donošenju odluke u slučajevima kada član njegove porodice i/ili bliski srodnik imaju lični ili finansijski interes ili na drugi način dolazi do sukoba

interesa, i kada može doći u sumnju njegova sposobnost kao člana da djeluje na nepristrasan način.

Međutim, rad CIK BiH kada je u pitanju nadzor finansiranja političkih partija i efikasnost revizije finansijskih izvještaja, na samom početku je ograničen određenim zakonskim odredbama. U ovome prednjači činjenica da u Poglavlju 15. Izbornog zakona, koje tretira finansiranje kampanja i način podnošenja finansijskih izvještaja, još uvijek nije ukinut princip „dobrovoljnosti“ poštivanja zakona, tako da za nepodnošenje ovih veoma važnih izvještaja CIK BiH, prije izricanja kazne ili poduzimanja administrativne mjere, nastoji da postigne da političke stranke, koalicije i kandidati, dobrovoljno postupe po tim odredbama. Ovakve su formulacije možda imale smisla dok su pravila finansiranja i podnošenja transparentnih finansijskih izvještaja bila novina za političke subjekte, zbog čega im je i trebalo vremena da prođu programe obuke o tome kako primijeniti i poštovati ove odredbe u praksi. Međutim, nakon niza godina kako je ova regulativa na snazi, traženje od političkih partija, koje su po svim relevantnim istraživanjima najkorumpiranija institucija u zemlji, da dobrovoljno poštuju zakon, nije primjerena odredba i trebalo bi je ukloniti. Ova je odredba izazivala i velike probleme u primjeni i nedoumice za samu CIK BiH, što je značajno odlagalo provedbu Zakona, te dodatno omogućavalo i ovako prisutne političke uticaje koji su institucionalno bitan proces svodili na politički motivisan proces, te ga na taj način marginalizovali.

Dodatni problem predstavlja i slaba kadrovska opremljenost CIK za sprovođenje efikasne revizije finansiranja političkih partija. Izvještaje o pregledu finansijskih izvještaja političkih partija sačinjavaju i potpisuju uvijek isti revizori i pomoćnici revizora, što ukazuje na potrebu detaljnije analize kapaciteta rada ove ustanove sa aspekta mogućnosti vršenja detaljnih revizija političkih stranaka. Ovo postaje posebno važno kada se uzme u obzir da se konstantno uvećava broj stranaka čiji izvještaji se

revidiraju, dok s druge strane dolazi do napuštanja pozicija u službi za reviziju, bez obzira na nastojanja da se poveća broj zaposlenih. Upravo zbog toga, kao što je već spomenuto, Služba za reviziju revidira finansijske izvještaje partija na osnovu uzorka, koji je u slučaju većih političkih partija, sa velikim brojem opštinskih ili regionalnih odbora, veoma mali i ne može se smatrati reprezentativnim.

Zbog svih navedenih ograničenja postojeće revizije unutar CIK, evidentno je da bi prije svega broj revizora uključenih u preglede finansijskih izvještaja trebalo povećati, te se postavlja opravdano pitanje da li bi kontrola od strane službe glavne revizije bila svrsishodnija, jer na ovaj način većina ilegalnih transfera ostaje neotkrivena, kako obje revizorske službe pretpostavljaju. U svakom slučaju, moraju se poštivati jedinstveni revizorski standardi, što znači da se nekvalitetni izvještaji o finansiranju političkih partija u budućnosti ne bi smjeli objavljivati, jer samo daju pečat regularnosti, gdje za to nema temelja.

Nekvalitetno zakonski i institucionalno riješeno pitanje revizije finansiranja političkih partija unutar same CIK, ostavlja nejasnoću da li je ovakav *status quo* ustvari po mjeri onih koji ne žele kvalitetnu reviziju i da li postoji dovoljno političke motivacije da se segment finansiranja stranaka riješi prema višim standardima. Neinstitucionalizovana saradnja sa kvalitetnijim službama glavne revizije, takođe ukazuje na loša zakonska rješenja, od koje nijedna javna institucija, sem korumpiranih stranačkih lidera, nema koristi.

Izborne kampanje

Izbornim zakonom BiH su propisana pravila o maksimalno dozvoljenom iznosu finansiranja predizborne kampanje. Glavni kriterijum je broj registrovanih birača za određenu izbornu jedinicu (ove informacije objavljuje CIK BiH). Na tako utvrđen broj birača u određenoj izbornoj jedinici može se potrošiti maksimalno 30 feninga za opštinske izbore, 20 feninga za kantonalne skupštine i po 30 feninga za sve ostale nivoe izbora (entitetske skupštine, Parlamentarnu skupštinu BiH, članove Predsjedništva BiH i Predsjednika i potpredsjednike Republike Srpske).

Stranke su kao što je već spomenuto dužne CIK BiH dostaviti predizborne i postizborne finansijske izvještaje, dakle za period do podnošenja prijave za ovjeru kandidature, te period od podnošenja prijave do ovjere izbornih rezultata. Stranke su u ovim izvještajima, pored prihoda koji važe i za godišnje finansijske izvještaje, dužne dostaviti i izvještaj o troškovima propagande, odnosno predizborne kampanje. Ovo uključuje:

- a) troškove štampanja plakata,
- b) troškove plakatiranja,
- c) troškove štampanja predizbornih oglasa, proglašenja, saopštenja i sl. u javnim glasilima,
- d) troškove organizacije predizbornih skupova
- e) troškove štampanja, umnožavanja i slanja predizbornog materijala biračima,
- f) ostale troškove propagande.

Tako je na primjer, prema podacima Centralne izborne komisije BiH, Stranka demokratske akcije u svrhu izborne kampanje mogla potrošiti

1.213.665,60 KM, dok je Savezu nezavisnih socijaldemokrata prema broju glasova propisan limit od 938.715,38 KM.²⁴

U postizbornim finansijskim izvještajima političkih stranaka i kandidata koji su dostavili postizborne finansijske izvještaje, ukupni iskazani troškovi u svrhu predizborne kampanje za Lokalne izbore 2008. godine iznosili su 8.230.841,65 KM. Neophodno je napomenuti da je od ukupno 414 političkih subjekata koji su učestvovali na Lokalnim izborima (uključujući političke stranke, nezavisne kandidate i koalicije), postizborne finansijske izvještaje dostavilo 68 stranaka, 134 nezavisna kandidata i 3 koalicije.²⁵

Izvještaj o pregledu predizbornih i postizbornih izvještaja se objavljuje zajedno sa izvještajem o pregledu godišnjeg finansiranja stranaka. Pregledom izvještaja za 2008.²⁶ kada su održani Lokalni izbori, vidljivo je da je najveća pažnja posvećena utvrđivanju da li su stranke premašile dozvoljeni limit troškova predizborne kampanje, dok veoma malo informacija ima o (ne)regularnosti utrošenih sredstava.

Tako je, npr. Služba za reviziju utvrdila da je SNSD za predizbornu kampanju 2008. utrošio gotovo dva miliona KM, odnosno da je premašio limit za gotovo polovinu dozvoljene sume. Međutim, nigdje se u izvještaju ne navodi na koji način je taj ni malo beznačajan iznos

²⁴ Izvještaji o reviziji finansijskih izvještaja SDA i SNSD za 2008. Dostupno na: <http://www.izbori.ba/default.asp?col=revID2008>

²⁵ Centralna izborna komisijna BiH: Informacija o dostavljenim postizbornim finansijskim izvještajima – Lokalni izbori 2008. Do 23.12.2008. Broj: 03-S-9/08-1. Sarajevo, 23.12.2008.

²⁶ <http://www.izbori.ba/default.asp?col=revID2008>

utrošen.²⁷ Ovo je posljedica već pomenute orjentisanosti CIK BiH na prihode, dok se veoma malo pažnje posvećuje rashodima stranaka.

Slučaj SNSD je jedini primijećeni slučaj prekoračenja dozvoljenih sredstava za troškove izborne kampanje kada su u pitanju Lokalni izbori 2008. Međutim, dodatni problem predstavlja činjenica da političke stranke veoma često ne prikazuju sve troškove kampanje u svojim izvještajima, što je primijećeno i u revizorskim izvještajima. Prema tome, može se pretpostaviti da je slučaj prekoračenja limita češći nego što se to prikazuje u izvještajima, naročito ako se uzme u obzir da predizborne kampanje i oglašavanje u medijima postaje sve skuplje, s obzirom na to da npr. cijena jedne sekunde oglašavanja u elektronskim medijima iz godine u godinu raste (pa tako **jedna sekunda** oglašavanja na nacionalnim TV stanicama u BiH premašuje iznos od 100KM), te imajući u vidu činjenicu da su mediji u vrijeme trajanja predizbornih kampanja jednostavno prezasićeni promotivnim sadržajima političkih partija.

Ovo se može potvrditi i analizom i poređenjem revizorskih izvještaja za 2007.²⁸, godinu u kojoj nisu održani ni opšti ni lokalni izbori, i 2008., godinu lokalnih izbora, pa samim tim i predizborne kampanje. Kao primjer ponovo su uzete dvije vladajuće stranke, SDA i SNSD, pod pretpostavkom da na raspolaganju, usljed najvećeg broja glasova na opštim izborima, imaju na raspolaganju i najveći iznos sredstava.

Gledajući odnos prihoda i rashoda stranaka tokom neizborne godine, vidljivo je da su prihodi u odnosu na rashode znatno veći, te stranka na kraju godine ostaje sa „viškom“ sredstava, dok je u izbornoj godini

²⁷ Izvještaj o reviziji godišnjeg finansijskog izvještaja za 2008. i postizbornog finansijskog izvještaja – Lokalni izbori 2008., SNSD. Dostupno na:

http://www.izbori.ba/documents/revizija/2008/Izviestaj_revizija/SNSD/Izviestaj.pdf

²⁸ <http://www.izbori.ba/default.asp?col=revID5>

situacija obrnuta. Tako je npr. SDA u 2007. godinu prijavila prihode blizu 4.5 miliona KM, dok su prijavljeni rashodi iznosili oko 3.850.000 KM, gdje je dakle razlika oko 600.000 KM. U slučaju SNSD, razlika je skoro dvostruka, jer je iznos prijavljenih prihoda iznosio oko 3.350.000, a rashoda samo oko 2.100.000, te je razlika oko 1.250.000 KM.

Tokom 2008., godine Lokalnih izbora, situacije je potpuno drugačija. Obje stranke imale su rashode za oko 300.000 KM veće od prihoda.

Iz ovoga se može zaključiti da političke stranke za troškove predizbornih kampanja iskorištavaju sredstva nataložena iz prethodne godine, te na taj način imaju na raspolaganju više od onoga što im je dodijeljeno iz budžeta ili donirano za potrebe predizborne kampanje. Ovo na određeni način još više otežava pregled i analizu regularnosti i opravdanosti troškova izbornih kampanja.

Naziv političke stranke	Ukupno ostvareni troškovi predizborne kampanje	Troškovi štampaња plaketa	Troškovi plakativiranja	Troškovi štampaња predbornih oglasa, proglašavanja, predizbornih saopštenja i sl. u javnim glasilima	Troškovi organizacije i održavanja predizbornih skupova	Troškovi štampaња, umnožavanja i slanja predizbornog materijala biračima	Ostali troškovi propagande
Stranka za BiH	873.325,26	188.659,50	130.871,98	177.675,67	233.713,39	51.885,42	90.519,30
SDP – Socijaldemokratska partija BiH	790.027,70	56.168,55	190,43	323.998,14	29.368,53	120.875,53	259.426,52
Srpska radikalna stranka RS	136.888,89	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	136.888,89
Srpska demokratska stranka - SDS	619.053,24	72.840,85	188.639,10	254.725,54	18.338,24	0,00	84.509,51
HĐZ – Hrvatska demokratska zajednica BiH	491.364,14	42.575,27	117.895,13	128.081,08	76.706,41	40.348,10	85.758,15
SDA – Stranka demokratske akcije	860.078,64	241.180,00	57.191,47	210.665,73	98.297,76	169.179,30	83.564,38
Partija dimeokratskog progressa RS	434.951,35	163.294,26	0,00	126.110,27	9.072,07	422,10	136.052,65
Savez nezavisnih socijaldemokrata - SNSD	1.481.755,67	110.292,17	0,00	525.716,97	218.858,33	137.143,50	489.744,70
Hrvatska demokratska zajednica 1990	288.724,13	30.265,11	46.994,98	47.462,64	71.836,77	16.968,09	75.196,54
Naša stranka	68.927,73	24.694,22	150,00	6.698,61	29.992,78	5.668,32	1.723,80

Pregled strukture troškova izborne kampanje po političkim subjektima za lokalne izbore 2008. godine (uzorak od 10 političkih stranaka)

Ono što predstavlja poseban problem kada su u pitanju izborne kampanje, naročito ponašanje političkih subjekata tokom kampanje, je nedovoljna razgraničenost zvaničnih, javnih funkcija i stranačkih uloga funkcionera. Naime, iako Poglavlje 16 Izbornog zakona propisuje da „funkcioneri na svim nivoima vlasti koji su kandidati na izborima ne smiju imati povlašten položaj prema drugim učesnicima u izbornom procesu“, u smislu predstavljanja u medijima, nigdje nije regulisana zloupotreba funkcije vlasti u svrhu lične promocije ili promocije stranke, pa se u praksi dešava da funkcioneri iskorištavaju svoj položaj i pojavljivanje u medijima kao priliku za promociju stranke. Veoma često funkcioneri, pozvani da gostuju u emisijama ili javnim skupovima zbog funkcije koju obavljaju, iskoriste ovakve nastupe i pretvore ih u predizborni skup ili obraćanje. Na ovaj način se indirektno, na legalan način, zloupotrebljava položaj, a u određenim slučajevima, čak i sredstva iz budžeta, u koliko je u pitanju plaćeni oblik predstavljanja funkcije ili institucije. U BiH rukovodstva političkih partija zauzimaju najvažnije državne funkcije - predsjednici vlada, ministri itd. Veoma je teško razlikovati, pogotovo u vrijeme izbora, da li ta lica, kada se pojavljuju u medijima, postupaju kao nosioci vlasti ili se pojavljuju kao kandidati za neke buduće pozicije. Za ovu vrstu ponašanja ne postoje jasna pravila razgraničenja. Problem se još produbljuje praksom po kojoj visokopozicionirani javni zvaničnici koriste resurse i infrastrukturu institucija za interese svojih stranaka i sopstvene interese, što zbog nepostojanja adekvatnih pravila ponašanja prolazi potpuno nekažnjeno.

Jedan od najskorijih primjera ovakve prakse je dokumentarni film o premijeru RS, Miloradu Dodiku, autora Pere Simića, savjetnika gospodina Dodika, pod nazivom “Ponosni na Srpsku”, za koji je iz budžeta RS finansirano snimanje i priprema, kao i emitovanje, u zakupljenom terminu, na Radio-televiziju Republike Srpske, a kasnije i ostalim TV stanicama. Gledajući film, na prvi pogled postaje jasno da je u pitanju promocija SNSD i funkcionera ove stranke, te hvalisanje poduhvatima

SNSD-a u prethodne četiri godine koliko su na vlasti. Već su pomenute visoke cijene emitovanja reklamnih spotova, a uzimajući u obzir da pomenuti promotivni film traje gotovo sat vremena, te da je više pute, na više kanala emitovan u udarnim terminima, jasno je da su za ovi vrstu promocije izdvojena zaista veliki iznosi.

Međutim, s obzirom na to da je film finansiran od strane Vlade RS, Centralna izborna komisija ne može reagovati, jer za ovakvu promociju nije platila stranka, pa tako ovaj film postaje sasvim legalan način zaobilaženja pravila i zloupotreba institucije Vlade RS u lične svrhe, naročito imajući u vidu da je ovaj film izrađen u izornoj godini, emitovan kao reklama, na račun budžeta, i to u periodu u kojem je zabranjeno političko oglašavanje.

Regulacija medija i izborne kampanje

Izborni zakon Bosne i Hercegovine reguliše pitanja ponašanja medija u izornoj kampanji. Elektronski mediji imaju obavezu da prate predizborne aktivnosti na principima uravnoteženosti, poštenja i nepristrasnosti, s tim da ni jedan politički subjekt ne može imati povlašten položaj u odnosu na druge političke subjekte, te funkcioneri koji su na vlasti, a kandiduju se za buduće izbore, ne mogu imati povlašten položaj u odnosu na lica koja se kandiduju za određene funkcije. Novinari ne smiju u emisijama iskazivati svoje političke stavove ili naklonosti prema određenom kandidatu ili partiji, a redosljed nastupa za direktno obraćanje kandidata javnosti putem elektronskih medija utvrđuje se žrijebanjem prije početka izborne kampanje.

Prema Pravilniku o medijskom predstavljanju političkih subjekata u periodu od dana raspisivanja izbora do dana održavanja izbora²⁹, u periodu od

raspisivanja izbora do službenog početka kampanja (30 dana prije izbora) političkim subjektima je zabranjeno političko oglašavanje putem medija ili bilo kojeg drugog oblika plaćenog oglašavanja. Izuzetak predstavljaju informacije kojima se obavještavaju članovi organa i statutarnih tijela političkih subjekata o održavanju internih skupova organa i statutarnih tijela političkih subjekata. Ovo pravilo je uvedeno 2008. izmjenama Izbornog zakona, a do tada je oglašavanje političkih partija, osim u slučaju već navedenih izuzetaka, bilo potpuno zabranjeno sve do zvaničnog početka predizborne kampanje.

Pravilnik takođe uređuje i izravno obraćanje izbornih kandidata, na način da se svakom subjektu mora omogućiti najmanje tri minute

²⁹ Službeni glasnik BiH, br. 37/10

neposrednog obraćanja, s tim da se svim kandidatima obezbijedi jednako vrijeme, a redoslijed obraćanja se unaprijed određuje žrijebanjem. Emitovanje neposrednih obraćanja obavezno je za javne elektronske medije, i navedena pravila važe za njih, te za privatne medije, samo ukoliko se odluče za emitovanje obraćanja. Takođe, mediji se obavezuju da emituju izravno obraćanje u terminu „kada je vjerovatno da će ono biti dostupno najvećem dijelu javnosti.“

Kada je u pitanju plaćeno oglašavanje, Pravilnik nalaže da cijene oglašavanja moraju biti iste za sve političke subjekte, a postoje pravila za medije o tome na koji način se određuje raspored i vrijeme emitovanja.

Ova pravila utvrđena su kako bi se političkim subjektima omogućio jednak pristup medijima, a samim tim i javnosti, te kako se pojedine stranke ne bi favorizovale u odnosu na ostale. Međutim, na prvi pogled je jasno da pojedine stranke na raspolaganju imaju više sredstava kojima sebi mogu priuštiti veliku količinu plaćenog oglašavanja i prisustva u medijima, te da na samom početku, bar kada je medijski prostor u pitanju, snage nisu izjednačene.

Organ koji nadgleda primjenu navedenih pravila je Regulatorna agencija za komunikacije BiH (RAK), s tim što ova agencija nadgleda samo primjenu od strane medija, naročito u vidu praćenja da li mediji ispunjavaju obaveze praćenja aktivnosti političkih subjekata tokom kampanje, da li dostavljaju planove i cjenovnike za plaćeno političko oglašavanje, te da li dostavljaju redovne sedmične izvještaje o realizovanim izbornim programima u toku kampanje. RAK takođe prima i žalbe i upite medijskih kuća, te istražuje eventualna kršenja pravila.

RAK BiH za povredu odredbi o medijima u vezi s izborima utvrđenih Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine i podzakonskim aktima Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine predviđa novčane

sankcije koje se kreću od 1.000 KM do 50.000 KM, u zavisnosti od vrste prekršaja, te pokrivenosti medija koji se sankcioniše.³⁰

S druge strane, Centralna izborna komisija vodi računa o ponašanju političkih subjekata tokom izborne kampanje, koje je propisano Izbornim zakonom.

Izveštaj o medijskom praćenju Lokalnih izbora u BiH³¹ koji je sačinio RAK navodi da je „zabilježen relativno veliki broj prigovora vezano za izborne programe i političko predstavljanje unutar istih, koji su uloženi uglavnom od strane političkih subjekata i procesuirani po službežnoj dužnosti u redovnoj proceduri.“ Međutim, kao što se vidi u Izveštaju, fokus RAK je više bio na dostavljanju planova i izvještaja od strane medija, te je tome posvećena najveća pažnja, dok uopšte nema riječi o zastupljenosti kandidata, te poštovanju pravila od strane medija. Kada su u pitanju otvoreni i procesuirani slučajevi koji se odnose na sadržaj emitovanog izbornog programa, najviše njih je pokrenuto nakon prigovora od strane političkih subjekata. Ovi prigovori se uglavnom odnose na nejednako i nefer predstavljanje tih subjekata na određenim stanicama, neemitovanje ili skraćivanje njihovih izjava. Međutim, RAK većinu ovakvih prijava odbacuje zbog nedostatka dokaza o kršenju pravila i propisa.

Što se tiče primjene sankcija na medije, Izborni zakon BiH i Pravilnik o medijskom predstavljanju političkih subjekata u razdoblju od dana raspisivanja izbora do dana održavanja izbora RAK-a BiH propisuju procedure vezano za sankcionisanje medija zbog kršenja Izbornog zakona i pravila RAK-a. Ovlaštenje za izricanje novčanih kazni spada u

³⁰ Pregled povreda i odgovarajućih kazni koj izriče RAK BiH. Dostupno na:

<http://www.rak.ba/bs/legal/?cid=5281>

³¹ Dostupno na: <http://www.rak.ba/en/public-affairs/pressr/default.aspx?cid=5142>

nadležnost RAK BiH. Tako je RAK BiH vezano za Lokalne izbore 2008.g. kaznio više medijskih kuća u BiH novčanim kaznama, te uputio pismena i usmena upozorenja zbog kršenja Izbornog zakona, Pravilnika o medijskom predstavljanju političkih subjekata u razdoblju od dana raspisivanja izbora do dana održavanja izbora, Kodeksa o oglašavanju i sponzorstvu i Kodeksa o emitovanju RTV programa.

Transparentnost finansiranja političkih subjekata

Političke stranke nemaju obavezu objavljivanja svojih finansijskih izvještaja, kako godišnjih, tako i predizbornih i postizbornih, već ih, kao što je već rečeno, dostavljaju CIK, koja zatim na svojoj web stranici objavljuje koje su stranke dostavile izvještaje, te objavljuje zbirne izvještaje za pojedinačne stranke.

Dakle, na web stranici CIK mogu se pronaći samo podaci o zbirnim prihodima (Obazac 3), i oni otkrivaju samo ukupne iznose: naplaćenih članarina, priloga fizičkih lica i članova, priloga pravnih lica, prihoda od imovine stranke, dobiti od preduzeća u vlasništvu stranke, prihoda od darova ili usluga koje stranka nije morala platiti, te prihoda iz budžeta, te na kraju i iznos ukupnih prihoda stranke. Međutim, podaci o identitetu donatora, pojedinačnim iznosima, vrsti pojedinačnih priloga i sl., nisu dostupni. Ovo je propisano i Pravilnikom o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka³², u dijelu koji se odnosi na način pristupa javnosti informacijama koje su sadržane u izvještaju o reviziji i finansijskim izvještajima političkih stranaka.

Tako donatori političkih stranaka ostaju nepoznanica za javnost, a ne postoji ni zakonski okvir po kome privatni donatori moraju da javno objavljuju svoje donacije prema političkim partijama. Pravna lica imaju samo obavezu da u svojim godišnjim finansijskim izvještajima prema poreskim organima navedu iznose donacija, ali ti izvještaji nisu dostupni javnosti jer predstavljaju povjerljiv odnos na relaciji poreski organi-privredna društva. Osim ove obaveze, legislativa ne predviđa nikakve olakšice koje bi donatore političkih partija stimulisale da prijavljuju svoje donacije.

³² Službeni glasnik BiH br. 61/06

Pojedinačni iznosi sredstava koje političke stranke dobijaju iz budžeta mogu se saznati, s obzirom na to da su u pitanju javna sredstva te su institucije obavezne objavljivati ove podatke. U BiH budžeti se objavljuju u formi zakona, tako da su dostupni svim građanima. Isto tako, i izvještaji o izvršavanju budžeta su javni dokumenti.

Pored toga, svako zainteresovano lice ima pravo da, sa pozivom na Zakon o slobodi pristupa informacijama³³, od javnog organa zatraži podatke o iznosu novca koji je svaka pojedinačna politička stranka dobila iz budžeta određene administracije (opština, grad, kanton, Brčko ditrikt BiH, entiteti i nivo BiH).

Kada su u pitanju sredstva koja političke partije dobijaju iz donacija pravnih i fizičkih lica (sredstva mimo budžeta), zainteresovani građanin te podatke ne može da dobije od političke partije jer se Zakon o slobodi pristupa informacijama ne odnosi na političke partije, s obzirom na to da se one ne smatraju javnim organima, koji jedino podležu Zakonu o slobodi pristupa informacijama. Zainteresovani građanin može da, pozivajući se na ovaj Zakon, od nadležnih javnih organa (u ovom slučaju CIK BiH), dobije informacije koje se nalaze u njihovom posjedu, a to su zbirni finansijski izvještaji političkih partija. Međutim, ukoliko se želi dobiti uvid u kompletne finansijske izvještaje, CIK ih ne može dostaviti, jer sadrže lične podatke, već samo može omogućiti pristup u prostorijama samog CIK-a.

U suštini, ove informacije (na sajtu CIK, o privatnim donacijama) su dostupne samo u slučajevima kada su prekršena pravila propisana zakonom. U tim slučajevima, Služba za reviziju u okviru CIK-a navodi visine donacija i imena fizičkih, odnosno pravnih lica koja su prekršila pravila, pa je tada moguće ove podatke naći u Izvještaju o reviziji

³³ Službeni glasnik BiH, br. 28/00, 45/06 i 102/09

finansiranja političkih stranaka. Međutim, ovo je samo dio sredstava i donacija, pa se samim tim ne može dobiti kompletna slika.

Kao što je slučaj sa revizijom finansijskih izvještaja, gdje se vrši uglavnom pregled prihoda, tako je i dostupnost podataka veća kada je riječ o приходima stranaka, dok je uvid u rashode i načine trošenja sredstava gotovo nemoguće dobiti. Ovo je posebno važno kada se uzme u obzir već pomenuti podatak da većina prihoda političkih stranaka dolazi iz budžeta, te da je to dijelom i novac poreskih obveznika, koji imaju pravo znati gdje on odlazi, kako bi mogli eventualno pozvati stranke na odgovornost.

Već je spomenut ogromni „potencijal“ finansiranja političkih stranaka za korupciju, s obzirom na velike iznose sredstava koji su u opticaju, na činjenicu da donatori očekuju da im se stranke „oduže“ ukoliko dođu na vlast, pa dolazi do svojevrsne trgovine uticajem, zbog čega se javlja veliki prostor za zloupotrebu. Upravo zbog toga je veoma bitno da stranke podnose izvještaje ne samo CIK, koja će ih formalno pregledati, već i cjelokupnoj javnosti koja glasa na izborima.

Transparency International BiH je u okviru projekta sproveo niz testova transparentnosti političkih partija, gdje je pokušaj bio da se utvrdi spremnost stranaka da na zahtjev dostave podatke o приходima i rashodima, bez obzira što na to nisu obavezane Zakonom o slobodi pristupa informacijama. Za ovo istraživanje takođe je izabran uzorak od 10 prethodno političkih stranaka: Savez nezavisnih socijal-demokrata (SNSD), Srpska demokratska stranka (SDS), Partija demokratskog progresa (PDP), Srpska radikalna stranka Republike Srpske (SRS RS), Stranka demokratske akcije (SDA), Stranka za BiH, Socijaldemokratska partija (SDP), Hrvatska demokratska zajednica BiH (HDZ BiH), Hrvatska demokratska zajednica 1990. (HDZ 1990) i Naša stranka.

Test je sproveden tako što je TI BiH poslao zahtjeve za pristup informacijama na adrese pomenutih deset partija, u kojima se molio pristup sljedećim informacijama:

Finansijski izvještaj za predizbornu kampanju za Lokalne izbore 2008.g.;

Iznos utrošenih sredstava za medijsko oglašavanje tokom kampanje (TV, radio, štampani i elektronski mediji).

Na ovaj dopis su odgovorile samo 3 od 10 stranaka (HDZ, SDA i PDP), od čega je samo PDP dostavila kompletan finansijski izvještaj, dok su HDZ i SDA dostavile samo zbirni izvještaj, koji je dostupan i na web stranici CIK BiH.

S obzirom na to da je prvi zahtjev poslan prije 31. marta, do kada su stranke obavezne dostaviti godišnje finansijske izvještaje CIK BiH, nakon ovog roka poslani su zahtjevi u kojima se stranke mole da dostave kopiju zvaničnog godišnjeg finansijskog izvještaja za 2009. godinu.

I ovaj put su samo 3 (PDP, SDA i Naša stranka) od ukupno 10 stranaka dostavile godišnje izvještaje, s tim što su ovaj put dostavljeni izvještaji bili kompletni, te sadržali sve obrasce koje stranke dostavljaju CIK BiH.

Kako bi se utvrdilo koliko su političke stranke transparentne u odnosu na građane, a ne samo Transparency International Bosne i Hercegovine, u ovo istraživanje su uključeni i građani, kao i studenti i novinari. Naime, sačinjen je uzorak od 15 građana, 10 studenata i 5 novinara koji su pozvani da učestvuju u istraživanju, u svrhu utvrđivanja transparentnosti političkih stranaka. Svi predstavnici uzorka su poslali zahtjeve za informacije koji su upućeni dvijema vladajućim (SNSD i SDA) i dvijema vodećim opozicionim strankama (SDP i SDS). Od vladajućih stranaka tražene su sljedeće informacije:

Ukupan iznos sredstava dobijenih kroz donacije za predizbornu kampanju za Opšte izbore 2006. godine;

Imena donatora i iznosi najvećih donacija za predizbornu kampanju za Opšte izbore 2006. godine;

Ukupna količina televizijskog i radijskog prostora (izraženo u minutama) zakupljenog, kao i dodijeljenog, u vidu izravnih obraćanja, na Javnom radio-televizijskom servisu BiH u svrhu predizborne kampanje za Opšte izbore 2006. godine;

Ukupna količina zakupljenog medijskog prostora (izraženo u minutama) i iznos sredstava utrošenih za oglašavanje tokom 2009. godine.

S druge strane, od opozicionih stranaka tražene su sljedeće informacije:

Ukupan iznos sredstava dobijenih kroz donacije za 2009. godinu;

Ukupna količina zakupljenog medijskog prostora (izraženo u minutama) i iznos sredstava utrošenih za oglašavanje tokom 2009. godine.

Ono što je apsolutno poražavajuće je da niti jedna od četiri stranke kojima su poslani zahtjevi nije poslala niti jedan odgovor građanima, pa čak ni pojašnjenje zašto nisu u mogućnosti dostaviti tražene informacije. Istina, kao što je već spomenuto, stranke nisu obavezne dostavljati informacije, jer se na njih ne primjenjuje Zakon o slobodnom pristupu informacijama, a većinu traženih informacija ni sama CIK BiH ne objelodanjuje. Međutim, umjesto poptunog ignorisanja zahtjeva, stranke su mogle, ako ništa drugo, bar obavijestiti građane zašto nisu u mogućnosti dostaviti ili zašto nisu obavezne učiniti dostupnim navedene informacije.

Kada je u pitanju transparentnost samih finansijskih izvještaja koje političke stranke podnose CIK BiH, već je pomenuto da 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 podnosioca izvještaja tako i trećih lica sa kojima je podnosilac izvještaja vršio transakcije. Međutim, sami izvještaji su nedovoljno transparentni i vrlo je teško verifikovati njihovu vjerodostojnost.

Osim što su sami izvještaji često nedovoljno jasni, problem se javlja i u činjenici da CIK BiH nema ovlaštenje da sama provjerava bankovne račune političkih partija, jer se radi o takozvanim posebnim istražnim radnjama koje može provoditi samo nadležni tužilac uz saglasnost sudije za prethodni postupak. Zbog toga je veoma teško provjeriti vjerodostojnost izvještaja, te CIK BiH na osnovu izvještaja ne može ući u detalje transakcija, pa se stoga revizija često samo svodi na uočavanje premašenih iznosa donacija, donacija iz nedozvoljenih izvora ili nepravilnog popunjavanja obrazaca, dok se ne ulazi u srž i prirodu transakcija, te pitanje namjenskog utroška sredstava.

Kao dodatni problem javlja se trošenje sredstava poslaničkih klubova u parlamentima, pri čemu je rashode gotovo nemoguće pratiti. Poslanički klubovi u parlamentima svih nivoa dobijaju namjenska sredstva iz budžeta koja su namijenjena za pokrivanje troškova rada klubova. Tako npr. na nivou Republike Srpske, Zakonom o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i opština definisano je, između ostalog, i finansiranje dijela troškova poslaničkih grupa i klubova. Takođe, Administrativna komisija je krajem 2008. donijela i Odluku o kriterijumima za raspodjelu sredstava poslaničkim klubovima i grupama, po kojoj se sredstva za rad poslaničkih klubova i grupa dodjeljuju i za troškove koji nisu navedeni u Zakonu o finansiranju političkih stranaka RS, a odnose se na putne troškove u zemlji, troškove reprezentacije, korištenja mobilnih telefona i troškove upotrebe vlastitih automobila.

Zbog činjenice da se troškovi poslaničkih klubova gotovo ne provjeravaju, ustalila se praksa da klubovi i grupe pojedinačno donose odluke o preusmjeravanju dijela sredstava na tekuće račune poslanika i stranaka.

Prema Izvještaju o reviziji finansijskih izvještaja Narodne skupštine RS³⁴, namjenska izdvajanja za rad poslaničkih grupa i klubova u 2009. godini iznosila su 1.199.612 KM. Od ovog iznosa na lične tekuće račune poslanika uplaćeno 435.314 KM.

Struktura troškova, prema revizorskom izvještaju, prikazana je u narednoj tabeli.

³⁴ http://www.gsr-rs.org/izviestaji/2010/Budz_kor/RI022-10%20.pdf

Klub / grupa	Materijalni troškovi	Uplate na žiro račun	Uplate na tekući račun	Porezi i doprinosi	Ukupno
SNSD	108.497	94.375	231.896	157.984	592.753
SDS	71.629	-	88.650	56.568	216.846
PDP	63.606	14.000	25.735	5.088	108.432
DNS	19.921	15.500	12.495	9.912	57.828
SDA-SDP	23.096	450	21.092	13.116	57.754
SBiH	14.767	-	27.173	15.659	57.599
SPRS	32.641	-	8.550	2.181	43.372
CPC	28.884	-	-	-	28.885
Nezavisni poslanici (2)	992	-	17.827	10.093	28.914
Nezavisni poslanik	4.258	-	1.896	1.074	7.228
Ukupno	368.295	124.325	435.314	271.676	1.199.612

Pod materijalnim troškovima se podrazumijevaju: troškovi interne prezentacije (73.357 KM), fiksnih telefona (14.652 KM) i mobilnih telefona (45.095 KM). Ostali materijalni troškovi odnose se na eksternu reprezentaciju, upotrebu vlastitog automobila, gorivo, pojedinačne

isplate po odlukama klubova i grupa, službena putovanja i drugi troškovi. Najproblematičniju kategoriju predstavljaju upravo pojedinačne isplate po odlukama klubova, zbog čega je otvoren prostor za zloupotrebe, te nenamjensko trošenje sredstava. Tako je zabilježena i praksa da poslanici novcem poreskih obveznika plaćaju partijske članarine, sportske i kulturne manifestacije, osmomartovske večere, i sl. Pri tome, poslanici u skupštini uglavnom opravdavaju trošenje ovih sredstava "terenskim radom" poslanika, iako ne navode šta se pod tim podrazumijeva.³⁵

Slična situacija je i na državnom nivou, odnosno u Parlamentarnoj skupštini BiH, s tim što su sredstva za rad parlamentarnih grupa znatno manja, te su prema revizorskom izvještaju za 2008.³⁶ iznosila 495.000 KM, a raspoređuju se na način da se 30 % sredstava raspoređuje jednako svakoj parlamentarnoj grupi, dok se 70 % sredstava raspoređuje srazmjerno broju poslaničkih odnosno delegatskih mjesta koje svaka parlamentarna grupa ima u trenutku raspodjele. Revizija utroška ovih sredstava tokom 2008. pokazala je niz nepravilnosti u evidentiranju troškova parlamentarnih grupa, pri čemu su predsjedavajući parlamentarnih grupa izdavali putne naloge u zemlji koji su uglavnom pravdani kroz dnevnice i upotrebu vlastitog vozila u službene svrhe odnosno u svrhu aktivnosti vezane za rad grupe. Uočena je i pojava da se dio sredstava namijenjenih za rad parlamentarnih grupa troši i pravda u okviru tekućeg poslovanja Parlamentarne skupštine BiH (kao tekući izdaci namijenjeni za aktivnosti parlamentarnih grupa).

Ono što je najvažnije i posebno zabrinjavajuće je da nema jedinstvene evidencije troškova, a revizijom je utvrđeno i da parlamentarne grupe nisu sačinile i dostavile godišnje izvještaje o utrošku i namjeni sredstava odobrenih budžetom nadležnoj komisiji doma Parlamentarne skupštine,

³⁵ <http://www.blic.rs/Vesti/Republika-Srpska/187047/Humanisti-na-tudi-racun>

³⁶ http://www.revizija.gov.ba/hr/audit-rep/doc08/IZV_PSBIH_08_HR.pdf

iako je Administrativna komisija na osnovu preporuke Ureda za reviziju BiH donijela zaključak da su klubovi poslanika dužni jednom godišnje dostavljati izvještaje o utrošenim sredstvima. Evidentno je dakle, da su troškovi rada poslaničkih klubova praktično bez nadzora, te da je samim tim način raspodjele i korištenja sredstava potpuno netransparentan, što ponovo omogućava zloupotrebu novca poreskih obveznika.

Kako bi se utvrdio stepen odgovornosti poslaničkih klubova pri utrošku sredstava, te transparentnost rashoda, TI BiH je, pored političkih stranaka, uputio zahtjeve za informacije i poslaničkim klubovima u Parlamentu BiH, u kojima je tražen pristup izvještajima o utrošku sredstava klubova poslanika za 2009. godinu, te plan troškova za 2010. Kao i u prethodnom slučaju, poslanički klubovi su se pokazali potpuno nespremni da daju bilo kakve informacije, te nije dostavljen **niti jedan** odgovor ili informacija. Ovo ne bi trebalo da bude iznenađujuće, s obzirom na to da nisu dostavili izvještaje ni nadležnoj parlamentarnoj komisiji, što je dovoljan pokazatelj neodgovornosti prema nadležnim institucijama i javnosti uopšte.

Sankcije

CIK BiH ima ovlaštenja da izrekne sljedeće sankcije, ukoliko političke stranke, koalicije i nezavisni kandidati krše pravila ponašanja propisana u poglavlju 7 Izbornog zakona ili pravila finansiranja izborne kampanje, opisana u poglavlju 15 Izbornog zakona BiH:

- novčanu kaznu do 10.000 KM;
- uklanjanje imena kandidata sa kandidatske liste;
- poništenje ovjere političke stranke, koalicije, liste nezavisnih kandidata ili nezavisnog(ih) kandidata;
- zabranu angažovanja određene osobe za rad na biračkom mjestu, u centru za registraciju birača, u opštinskoj ili drugoj izbornoj komisiji

Nadležni organ za žalbe na odluke CIK BiH o primjeni navedenih sankcija je Apelacioni odjel Suda BiH.

Zakonom o finansiranju političkih stranaka predviđene su slične sankcije kao i Izbornim zakonom i to u onom segmentu koji se tiče trošenja finansijskih sredstava u svrhe izborne kampanje. Ukoliko pak stranka prekrši odredbe Zakona koje limitiraju visinu dozvoljenih priloga CIK ima pravo da političkoj stranci izrekne novčanu kaznu čiji iznos ne prelazi trostruki iznos sume koja je dobivena na nezakonit način.³⁷ Sankcije se mogu izreći i u slučajevima da političke partije krše odredbe koje se tiču dostavljanja finansijskih izvještaja predviđenih ovim i Izbornim zakonom. Kako je implementacija Zakona o finansiranju političkih partija praktično počela tek 2005.g. tako se i najveći broj izrečenih sankcija odnosio na neažurnost u dostavljanju finansijskih izvještaja, a ne na nepravilnosti u

³⁷ Član 15.2 Zakona o finansiranju političkih partija

samom finansiranju stranaka koje je registrovala Služba za reviziju finansijskog poslovanja političkih partija u CIK BiH.

Analizom izvještaja o reviziji finansiranja političkih stranaka, vidljivo je da CIK ima relativno liberalnu politiku prema političkim strankama. Kao što je već pomenuto, njihovi izvještaji iz godine u godinu ukazuju na brojne propuste kršenja Zakona o finansiranju političkih stranaka. Tako CIK BiH u svom godišnjem izvještaju navodi sljedeće:

- "Odredbe člana 3. Zakona političke stranke kršile su na način što su ostvarile prihod od imovine koja nije u vlasništvu stranke i ostvarile su prihod od dobiti preduzeća čija djeletnost nije vezana za izdavaštvo i kulturu;
- Odredbe člana 5. stav (1) Zakona političke stranke kršile su na način što su od fizičkih i pravnih lica primale priloge čiji iznos prelazi osam prosječnih netoplata [...];
- Suprotno odredbama člana 6. Zakona, političke stranke nisu prijavljivale sve priloge fizičkih i pravnih lica koji prelaze 100,00 KM;
- Odredbe člana 8. stav (1) Zakona političke stranke uglavnom su kršile tako što su besplatno koristile poslovne prostorije koje su im dodjeljivali entitetski, kantonalni i općinski organi i neprofitne organizacije, dok je manji broj stranaka primio priloge od javnih preduzeća;
- Odredbe člana 11. Zakona političke stranke kršile su tako što su finansijske izvještaje dostavile sa zakašnjenjem, nisu imale adekvatne evidencije o svojim prihodima i rashodima, finansijske izvještaje nisu podnijele na obrascima utvrđenim Pravilnikom o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka i na zahtjev Centralne izborne komisije BiH, određeni

broj stranaka nije dostavio dodatnu finansijsku dokumentaciju.”³⁸

Kao što se može primijetiti, navedeni prekršaji zaista su raznovrsni i brojni, a u njima se nalazi gotovo sve ono što je zabranjeno Zakonom o finansiranju političkih partija. Međutim, iako CIK BiH i u godišnjem izvještaju i u izvještajima o reviziji političkih stranaka stalno ističe kršenja Zakona, ovi prekršaji prolaze bez odgovarajućih sankcija. Sve se svodi na preporuke za unapređenje, te izvještavanje o tome da li su preporuke iz prethodnih perioda ispoštovane. U veoma rijetkim slučajevima izriču se sankcije u vidu dosta niskih iznosa novčanih kazni.

Usljed već pomenutih nedostataka revizije, te ad hoc pristupa koji je definisan pravilnikom o predizbornim i postizbornim finansijskim izvještajima, nedostaje detaljna kontrola finansijskih izvještaja, naročito vezano za izborne kampanje, pa tako nema ni adekvatnih sankcija za kršenje zakona.

Kao što je već rečeno, CIK BiH ima ovlaštenje izricanja kako novčanih kazni, tako i drugih, strožijih mjera. Međutim sve se svodi samo na izrazito niske iznose novčanih kazni, dok jedina situacija u kojoj se npr. onemogućuje kandidovanje je kada politička stranka ili nezavisni kandidat koji imaju namjeru da se kandiduju na izborima ne podnesu CIK BiH predizborni finansijski izvještaj za period koji počinje tri mjeseca prije dana podnošenja prijave za ovjeru za učešće na izborima. Ako stranka ili nezavisni kandidat ne podnese ovaj finansijski izvještaj njegova prijava za učešće na izborima neće biti potvrđena i faktički neće biti u stanju da se kandiduje i učestvuje na izborima.

Kada su u pitanju kazne koje bi se odnosile na nepravilnosti vezane za utrošak budžetskih sredstava, kazne u vidu obustavljanja prihoda iz

³⁸ Izvještaj o radu CIK BiH za 2009. Dostupno na:

http://www.izbori.ba/documents/2010/Izviestaj_2009/Izviestaj_cik_za_2009-BOS.pdf

budžeta do sada nisu primjenjivane. Ne postoji direktna zakonska zabrana kojom bi se političkim partijama uskratila sredstva iz budžeta zato što nisu poštovala pravila finansiranja odnosno izvještavanja, tj. ni Izborni zakon, ni zakoni o finansiranju političkih stranaka ne ostavljaju mogućnost ovakvim sankcijama.

Kao što se može zaključiti iz navedenog, pristup sankcionisanju političkih partija je pojedinačan i ne postoji poziv na političku odgovornost, jer se problem transparentnosti finansiranja partija suviše usko pomsatra, te se ne uzimaju u obzir dalekosežne posljedice. Ovakav pristup postao je ustaljena praksa u BiH, što za posljedicu ima to da kršenje zakona postaje pravilo, a ne izuzetak, da se političke partije smatraju najkorumpiranijim segmentom društva, a imena njihovih lidera se veoma često pominju u kontekstu najkrupnijih finansijskih afera, pa se čak ni tada ne dešava da lideri stranaka budu pozvani na političku odgovornost, već nastavljaju da nesmetano vrše ovu dužnost i predstavljaju političke partije.

Zakoni koji regulišu pitanje izbora ne sadrže odredbe o krivičnoj odgovornosti lidera političkih partija zbog nepoštovanja pravila vezano za finansiranje i izvještavanje. U krivičnim zakonima koji se primjenjuju u BiH postoji poglavlje koje se odnosi na krivična djela vezana za izbore, ali nema specifičnog krivičnog djela koji bi se odnosilo na krivičnu odgovornost odgovornih lica u političkoj partiji zbog nepostupanja po odredbama Izbornog zakona.³⁹ U tom slučaju važe pravila Krivičnog zakona koja se odnose i na druga odgovorna lica u drugim pravnim licima-krivična djela kao što su zloupotreba položaja ili ovlaštenja, prevara, pronevjera i slično.

³⁹ Krivični zakon BiH, članovi 150-155. "Službeni glasnik BiH", br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10

Kada je u pitanu primjena zakona na donatore, kako je već navedeno, donatori političkih partija nemaju obavezu da podnose izvještaje o davanju donacija partijama (to je obaveza političkih partija), pa CIK BiH samim tim nema ni ovlaštenja da prema donatorima izriče bilo kakve kazne.

Kako je već spomenuto, revizorski izvještaji političkih partija ukazuju na brojna kršenja zakona, ali veoma rijetko ovi nalazi rezultiraju izricanjem sankcija partijama. Izvještaji se uglavnom baziraju na davanje preporuka, te naznačavanja da li su date preporuke ispoštovane ili ne. Ukoliko u rijetkim slučajevima i dođe do izricanja sankcija, po pravilu novčanih, to se dešava sa velikim zakašnjenjima, pa se tako u 2009. godini izriču sankcije za kršenja zakona zabilježena u revizorskim izvještajima za 2007., pa čak i 2006. godinu. Ovo je djelimično posljedica i zakašnjenja samih revizorskih izvještaja, odnosno vremena potrebnog za vršenje revizije, što je opet posljedica nedovoljnih kadrovskih i ostalih kapaciteta službe za reviziju.

Posmatrajući odluke CIK BiH o izricanju novčanih sankcija političkim partijama tokom 2009.⁴⁰, a koje se odnose na kršenja Zakona o finansiranju političkih stranaka i Izbornog zakona vezano za godišnje finansijske izvještaje, može se zaključiti sljedeće:

vrste kršenja odredbi zakona su razne, kreću se od prekoračenja limita donacija, primanja zabranjenih priloga, nepropisnog popunjavanja finansijskog izvještaja, neiskazivanja transakcijskih računa u izvještajima, nedostavljanja dodatne dokumentacije, neiskazivanja svih obaveza stranke, pa do prekoračenja limita iznosa koje stranke mogu potrošiti u svrhu predizborne

⁴⁰ Saopštenja za javnost CIK BiH, dostupna na:
<http://www.izbori.ba/default.asp?col=Saopstenja>

kampanje, nepostojanja blagajničkog poslovanja, nevođenja evidencije o prihodima i rashodima, itd.

Novčane sankcije su veoma niske u odnosu na počinjene prekršaje, što pokazuju sljedeći primjeri:

- Socijaldemokratska unija BiH nije iskazala promet i transakcije čak osam transakcijskih računa organizacionih odbora stranke u 2007. godini zbog čega joj je izrečena kazna od samo 1.000 KM;
- Stranka za BiH je na prijevremenim izborima za načelnika opštine Donji Vakuf prekoračila dozvoljeni iznos za kampanju za više od 9.000 KM, a izrečena joj je kazna od samo 1.000 KM;
- Hrvatska demokratska zajednica BiH je primila zabranjeni prilog od javnog preduzeća u iznosu od 3.159 KM, zbog čega je sankcionisana sa 3.200 KM novčane kazne, što je samo 41 KM više od iznosa zabranjenog priloga;
- Za nepravilno popunjavanje finansijskih izvještaja, odnosno neprikazivanje svih stavki, izriču se novčane kazne u iznosu od samo 500 KM, a ista kazna izriče se i za neprikazivanje priloga;
- Stranka za BiH za neprikazivanje priloga fizičkih lica u iznosu od 4.500 KM sankcionisana je novčanom kaznom od samo 700 KM.
- HSS – NHI, koja je primila nenovčane donacije roba i usluga u vrijednosti 40.565 KM, koje nije prijavila, kažnjena je sa samo 1.000 KM.
- Ukupno gledano, tokom 2009. godine donesena je 61 odluka kojom su sankcionirane političke stranke u ukupnom iznosu od 179.670,00 KM zbog kršenja Zakona o finansiranju političkih stranaka, i to: zbog kršenja Zakona u 2005. godini izrečene su tri novčane sankcije, u ukupnom iznosu od 11.600,00 KM, za prekršaje iz 2006. izrečeno je 30 novčanih sankcija, u ukupnom iznosu od 98.800,00 KM, a zbog kršenja Zakona u 2007. godini

izrečeno je 28 novčanih sankcija u ukupnom iznosu od 69.270,00 KM.⁴¹

S obzrom na činjenicu da su novčane kazne minorne u odnosu na ostvarenu dobit, nameće se zaključak da političke partije na ovaj način nisu ni motivisane da se pridržavaju pravila. Takođe, s obzirom na vrijeme potrebno CIK BiH da donese odluke o izricanju novčanih kazni, političkim strankama se na određeni način „isplati“ da krši pravila, naročito kada je u pitanju finansiranje izbornih kampanja. Naime, dok CIK BiH izrekne kazne, izbori su već prošli, a novac stečen za izborne kampanje već posluži svojoj svrsi. Najočigledniji primjer ovoga predstavljaju sankcije za prekoračenje limita dozvoljenog iznosa sredstava koji stranke mogu potrošiti u svrhu predizborne kampanje ili prekoračenje limita iznosa priloga pravnih lica. Na primjer, kako je već pomenuto, SNSD je za predizbornu kampanju za Lokalne izbore 2008. prekoračio limit za gotovo 550.000 KM. Još uvijek nije poznato da li su izrečene sankcije za ovo kršenje zakona, ali i ukoliko budu izrečene, na određeni način će izgubiti smisao, jer su Lokalni izbori odavno prošli, a sporna sredstva su već omogućila SNSD uspješnu kampanju i pobjedu na izborima, pa samim tim i mogućnost sticanja još većih iznosa.

Pregledom sankcionisanih partija i visina izrečenih novčanih kazni tokom 2009., nameće se zaključak da su partije sankcionisane za, uslovno rečeno, sitnije prekršaje dok mnogo drastičnija kršenja odredbi koja se prikazuju u revizorskim izvještajima ostaju nekažnjena, pa se samim tim isti prekršaji

⁴¹ Izvještaj o radu CIK BiH za 2009. godinu. Dostupno na:

http://www.izbori.ba/documents/2010/Izviestaj_2009/Izviestaj_cik_za_2009-BOS.pdf

ponavljaju iz godine u godinu. Tako npr. pojedine stranke koje u vlasništvu imaju preduzeća koja ne obavljaju kulturne ili izdavačke djelatnosti, godinama primaju nedozvoljene prihode od tih istih preduzeća, na šta se upozorava u revizorskim izvještajima, a ostaju nekažnjene jer pri svakom upozorenju obećavaju da će otkloniti nepravilnost i osloboditi se vlasništva u pomenutim preduzećima.

Prevenција

Zakonski okvir pruža određenu osnovu za sprečavanje zloupotreba pri finansiranju političkih partija, ali je, kao i u većini oblasti BiH društva, problem u samoj primjeni zakona koja nije na zadovoljavajućem nivou da bi spriječila kršenje zakona. Već su navedene pojedine zakonske prepreke, kao i nedostaci nadzora i primjene zakona, međutim neophodno je spomenuti još neke aspekte koji utiču na prevenciju kršenja odredbi koje regulišu političko finansiranje, kako bi se eventualno pružile preporuke koje bi unaprijedile i pojačale primjenu zakona i sprečavanje zloupotreba.

Na primjer, zakoni o računovodstvu predviđaju ista pravila za sve pravne subjekte, uključujući i političke stranke. Međutim, problem se javlja u primjeni postojeće regulative na političke subjekte od strane kontrolnih organa, kao što su poreske uprave, inspeksijski organi, itd. jer su nalazi revizije ukazivali na brojne propuste u vezi sa blagajničkim poslovanjem, registrovanjem prihoda i slično. Zbog toga je neophodna je bliskija saradnja Službe za reviziju u okviru CIK-a sa tijelima za kontrolu ispravnosti poslovnih knjiga. Ovdje je neophodno napomenuti da prilikom revizije finansijskih izvještaja, Služba za reviziju u okviru CIK uglavnom komunicira sa predstavnicima političkih subjekata koji su dostavili izvještaje, ali ne i predstavnicima poreskih uprava, inspekcija i drugih kontrolnih organa. Očigledno je da za saradnju nema volje, imajući u vidu da prijedlog izmjena Zakona o finansiranju političkih partija, koji je sadržao odredbe je bi obavezivale Ured za reviziju institucija BiH, entitetske poreske uprave i druge organe da pomažu Službi za reviziju, nije usvojen.

Nedostatak transparentnosti finansiranja političkih partija, odnosno nepostojanje zakonske obaveze da se objavljuju finansijski izvještaji (osim zbirnih koji se nalaze na web stranici CIK BiH, a koji ne nude

nikakve informacije) onemogućava uvid javnosti i samim tim blokira nadzor javnosti i društva nad procesom finansiranja partija, koji je neophodan kao upozorenje političkim strankama i ključni za prevenciju nezakonitosti. Na ovaj način stranke, svjesne da informacije i podaci o njihovim malverzacijama ne mogu dospjeti u javnost, a samim tim i do glasača, slobodnije su u zaobilaženju zakona, naročito kada se na to dodaju niske kazne i „isplativost“ kršenja zakona koji se odnose na političko finansiranje.

Međutim, u Bosni i Hercegovini, kada je percepcija javnosti o strankama u pitanju prisutan je već godinama jedan fenomen koji se dijelom može objasniti praksom u kojem je kršenje zakona postalo pravilo, a ne izuzetak. Naime, prema istraživanjima percepcije građana o korupciji koje TI BiH sprovodi gotovo svake godine, građani već godinama izdvajaju partije kao najkorumpiraniji segment BiH društva. Međutim, prema istraživanju sprovedenom pred Lokalne izbore 2008.⁴², većina građana je kao najkorumpiranije istakla one stranke koje su kasnije na izborima dobile i najveću podršku glasača.

Ovo, kao i ostali rezultati istraživanja, pokazuje da su građani već navikli na koruptivno ponašanje političkih stranaka, te da jednostavno ništa drugo od njih ni ne očekuju. Ovakva percepcija javnosti je pogubna za bilo koji demokratski sistem, imajući u vidu da je prvobitna svrha političkih stranaka upravo da zastupaju interese građana, koji u ovom slučaju očigledno ni sami u to ne vjeruju.

Zbog svega navedenog od najveće je važnosti učiniti procese finansiranja političkih partija dostupnim javnosti, kako bi glasači, a i nadležne institucije, mogli držati političke stranke odgovornim za nezakonito

⁴² Transparency International BiH: *Studija percepcije korupcije – Izbori 2008*. Dostupno na: http://ti-bih.org/documents/16-02-2009/izbori_2008.pdf

ponašanje. U protivnom, ukoliko stranke nemaju nikakvog straha od posljedica za kršenje zakona, bilo u vidu sankcija, ili gubitka povjerenja javnosti, ništa ih neće spriječiti da krše zakon, niti ih navesti da se ponašaju transparentnije i odgovornije prema javnosti.

Reference

Centralna izborna komisija BiH: Informacija o dostavljenim godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka za 2009. godinu. Broj: 03-S-1/10. Sarajevo, 12.05.2010.

Centralna izborna komisija BiH: Informacija o dostavljenim postizbornim finansijskim izvještajima – Lokalni izbori 2008. Do 23.12.2008. Broj: 03-S-9/08-1. Sarajevo, 23.12.2008.

Centralna izborna komisija BiH: Informacija o isplaćenim sredstvima političkim strankama u 2009. godini iz budžeta sa svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini. Broj: 03-S-2/10. Sarajevo, 12.05.2010.

Centralna izborna komisija BiH. Izvještaj o radu CIK BiH za 2009. godinu. Dostupno na http://www.izbori.ba/documents/2010/Izvjestaj_2009/Izvjestaj_cik_za_2009-BOS.pdf

Centralna izborna komisija BiH. Izvještaj o reviziji godišnjeg finansijskog izvještaja za 2008. i postizbornog finansijskog izvještaja – Lokalni izbori 2008., SDA. Dostupno na: http://www.izbori.ba/documents/revizija/2008/Izvjestaj_revizija/SDA/Izvjestaj.pdf

Centralna izborna komisija BiH. Izvještaj o reviziji godišnjeg finansijskog izvještaja za 2008. i postizbornog finansijskog izvještaja – Lokalni izbori 2008., SNSD. Dostupno na: http://www.izbori.ba/documents/revizija/2008/Izvjestaj_revizija/SNSD/Izvjestaj.pdf

Centralna izborna komisija BiH. Izvještaji o reviziji i pregledu finansijskih izvještaja političkih stranaka za 2007.godinu. Dostupno na: <http://www.izbori.ba/default.asp?col=revID5>

Centralna izborna komisija BiH. Izvještaji o reviziji i pregledu finansijskih izvještaja političkih stranaka za 2008.godinu. Dostupno na: <http://www.izbori.ba/default.asp?col=revID2008>

Centralna izborna komisija BiH. Revizija finansiranja političkih partija. Dostupno na: <http://www.izbori.ba/default.asp?col=Revizija>

Centralna izborna komisija BiH. Saopštenja za javnost. Dostupna na: <http://www.izbori.ba/default.asp?col=Saopstenja>

Council of Europe (2003) Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, Adopted 8 April 2003. Available online at: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

Euro Blic, 28.04.2010. *Humanisti na tuđ račun*. Dostupno na: <http://www.blic.rs/Vesti/Republika-Srpska/187047/Humanisti-na-tudj-racun>

Izborni zakon BiH "Službeni glasnik BiH" br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10

Krivični zakon BiH. "Službeni glasnik BiH", br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1516 (2001), para 8 C (i)

Pravilnik o administrativnim procedurama pregleda, kontrole i revizije finansijskih izvještaja političkih stranaka, Službeni glasnik BiH br. 103/08

Pravilnik o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka, Službeni glasnik BiH br. 61/06

Pravilnik o medijskom predstavljanju političkih subjekata u periodu od dana raspisivanja izbora do dana održavanja izbora, Službeni glasnik BiH, br. 37/10

Pravilnik o predizbornim i postizbornim finansijskim izvještajima političkih subjekata, Službeni glasnik BiH br. 61/06

Regulatorna agencija za komunikacije BiH. Izvještaj o medijskom praćenju Lokalnih izbora u BiH. Dostupno na: <http://www.rak.ba/en/public-affairs/pressr/default.aspx?cid=5142>

Regulatorna agencija za komunikacije BiH. Pregled povreda i odgovarajućih kazni koj izriče RAK BiH. Dostupno na: <http://www.rak.ba/bs/legal/?cid=5281>

Transparency International BiH: *Studija percepcije korupcije – Izbori 2008*. Dostupno na: http://ti-bih.org/documents/16-02-2009/izbori_2008.pdf

Ured za reviziju institucija BiH. Izvještaj o reviziji Parlamentarne skupštine BiH za 2008. godinu, Dostupno na: http://www.revizija.gov.ba/hr/audit-rep/doc08/IZV_PSBiH_08_HR.pdf

Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 29/04, 14/07 i 19/07

Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i opština Službeni glasnik RS, br. 65/08

Zakon o finansiranju političkih partija BiH "Službeni glasnik BiH" br. 22/00 i 102/09

Zakon o slobodi pristupa informacijama, Službeni glasnik BiH, br. 28/00, 45/06 i 102/09

