

2010

Crinis

studija

Istraživanje transparentnosti
finansiranja političkih stranaka u BiH

CRINIS studija

*Istraživanje transparentnosti
finansiranja političkih stranaka u BiH*



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world

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 Civic 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.

■ Uvod

Svrha Crinis istraživanja je kreiranje sveobuhvatne procjene zakonskog okvira koji reguliše finansiranje političkih partija, i njegove primjene u praksi, a sa krajnjim ciljem unapređenje transparentnosti u finansiranju predizbornih kampanja, kao i finansiranju stranačkih aktivnosti u godinama kada nema izbora. Crinis je započeo iz ubjeđenja da je transparentnost temelj nadzora nad novcem u politici i osiguranja informisanog glasanja. Transparentnost je takođe sredstvo pomoću kojeg se može povećati povjerenje javnosti u demokratiju i politiku.

S ovim ciljem, Crinis procjenjuje zakonske okvire i proučava njihovu primjenu od strane ključnih aktera uključenih u proces političkog finansiranja. Na osnovu toga, Crinis identifikuje ključne nedostatke u svakom sistemu i preporuke na koji način bi se ovi nedostaci mogli otkloniti.

Usaglašen je stav postojećih studija o finansiranju političkih partija da kada ne postoje adekvatni i prije svega provođeni propisi, uloga novca u politici a.) predstavlja prijetnju principu jednakosti građana, tako što omogućava onima koji posjeduju ekonomsku moć da imaju i veći politički uticaj; b.) može stvoriti nefer konkurenciju među političkim strankama, kroz favoriziranje kandidata koji imaju bolji pristup finansijskim sredstvima, te c.) može pospješiti koruptivne prakse među donatorima i izabranim predstavnicima vlasti. Donatori mogu vršiti pritisak na nosioce funkcija da im uzvrate „investiciju“, dok s druge strane predstavnici vlasti mogu iznuđivati mito unutar privatnog sektora, u obliku donacija.

Takođe, sami zakoni nisu dovoljni kako bi se izbjegla ovakva situacija, te je primjena zakonskog okvira ključna kako bi se pokrenula pozitivna praksa u ovoj oblasti.

Koordinisani i usaglašeni naponi moraju biti demonstrirani od strane svih aktera uključenih u proces finansiranja strana-ka. Uloga regulatornih tijela je ključna u nadzoru i osiguranju poštivanja zakona. Neophodno je aktivno uključenje medija, političke opozicije, organizacija civilnog društva, akademske zajednice i građana, koji će ukazivati na kršenje zakona, vršiti nadzor nad institucijama, kako bi se osigurala njihova efikasnost i izbjegle neregular-

■ Metodologija istraživanja

CRINIS metodologija je bazirana na sveobuhvatnom istraživanju transparentnosti političkog finansiranja, kako iz ugla onoga što zakon nalaže, tako i iz ugla onoga što se dešava u praksi. Ovaj istraživački alat uključuje istraživanje zakona i propisa, analizu zvaničnih izvještaja i dokumenata, sprovođenje intervjua sa djelatnicima iz oblasti, nezavisnim stručnjacima, te testove na terenu. Proces prikupljanja podata-

ka je zasnovan na upitnicima, prikupljanju oko 4000 jedinica podataka i izradi komparativnih grafikona kroz različite indikatore transparentnosti. Ovaj istraživački alat je zasnovan na setu standarda i praksi koji promovišu transparentnost u političkom finansiranju i omogućavaju definisanje segmenata u kojima sistem dobro funkcioniše i reformi koje mogu doprinijeti pozitivnim promjenama.

■ Izvori podataka

Mehanizmi prikupljanja podataka uključuju:

1. Identifikovanje zakona i propisa u svrhu stvaranja baze podataka koja će sadržati relevantnu legislativu.
2. Prikupljanje podataka karakterističnih za datu zemlju, kao što su informacije o skorašnjim zakonskim reformama, političkom finansiranju, slučajevima korupcije i aktivnostima organizacija civil-

- nog društva u ovoj oblasti.
3. Analiza funkcionisanja sistema političkog finansiranja i načina na koji se nadgleda. Izvještavanje i prakse objavljivanja podataka se naročito izučavaju. Kako bi se ovo postiglo, sprovodi se anketa među ključnim akterima, uključujući: računovođe stranaka, izabrane političare, revizore izbornih organa, sudije, poslovne ljude (potencijalne donatore) i članove watchdog grupa civilnog društva.
 4. Testovi na terenu se takođe sprovode kako bi se izmjerilo koliko su finansijski podaci dostupni građanima i samim tim procijeni nivo odziva organa i institucija kada je u pitanju pružanje ovih informacija javnosti. Ove testove sprovode lokalni istraživački timovi koji moraju koristiti standardne procedure kako bi kontaktirali različite aktere: CIK BiH, političke partije, privatne kompanije i televizijske kuće. Drugi dio testova sprovode grupe volontera: deset studenata,

pet novinara i petnaest građana. Cilj je uporediti mogućnost pristupa istim informacijama od strane aktera sa različitim pozadinama i različitim nivoom vještina.

Šta se mjeri i kako se prezentuju informacije?

Analize i pokazatelji, zasnovani na kvantitativnim informacijama i narativnim izvještajima zasnovanim na kvalitativnim informacijama, pripremaju se pomoću informacija dobijenih kroz CRINIS projekat.

Prikupljanje informacije se koriste kako bi se formirao indeks finansijskog sistema koji se primjenjuje u datoj zemlji. Indeks je sastavljen od deset dimenzija (vidjeti tabelu ispod) koje se ispituju iz igla regulacija i na osnovu trenutnih praksi. Vrijednost indeksa se izračunava na osnovu više od 140 indikatora.

Deset dimenzija transparentnosti uključuje:	
1)	Interno knjigovodstvo političkih partija
2)	Izvjешavanje izbornoj komisiji
3)	Objavlivanje informacija javnosti
4)	Opsežnost izvješavanja
5)	Dubina izvješavanja
6)	Pouzdanost izvješavanja
7)	Prevenција
8)	Sankcije
9)	Državna kontrola
10)	Nadzor javnosti

Tabela 1

Prve tri dimenzije oslikavaju različite stadijume transparentnosti koji mogu postojati u sistemima političkog finansiranja. U ovom smislu, zemlje mogu zahtijevati od stranaka da samo održavaju sistem internog vođenja knjiga (dimenzija 1), ili mogu zahtijevati od stranaka i kandidata da vode knjige i podnose izvješaje izbornom tijelu/komisiji (dimenzija 2). Strožiji propisi bi

zahtijevali da se ove informacije takođe objavljuju u javnosti (dimenzija 3).

Sljedeće tri dimenzije ilustruju karakteristike podataka. Opsežnost se koristi kako bi se izmjerio nivo pažnje posvećene detaljima u finansijskim izvješajima (dimenzija 4). Ova dimenzija takođe nastoji, na primjer, utvrditi da li je moguće razdvojiti donacije u gotovini od onih u obliku robe i usluga, te napraviti razliku između priloga koji su direktne subvencije vlade od priloga pristiglih indirektnim putem. Dubina ukazuje na to da li je moguće saznati iznose i datume donacija, kao i identitet donatora (dimenzija 5). Konačno, pouzdanost procjenjuje kredibilitet informacija priloženih od strane stranaka i kandidata (dimenzija 6).

Posljednje četiri dimenzije se fokusiraju na mehanizme nadzora. Prevenција (dimenzija 7), sankcije (dimenzija 8), državni nadzor (dimenzija 9) i nadzor javnosti (dimenzija 10) istražuju postojanje obaveznih

Deset dimenzija transparentnosti političkog finansiranja	
Dimenzija	Primjer pitanja za kreiranje indikatora
1. Knjigovodstvo unutar političkih partija	Da li su stranke zakonom obavezane da vode finansijske knjige? Koliko je profesionalno osoblje stranke u praksi?
2. Podnošenje izvještaja institucijama	Po zakonu, da li su stranke, kandidati, mediji, pružaoci usluga, obavezni podnositi izvještaje o učešću u finansiranju stranaka? Kada i u kojem obliku?
3. Objavljivanje informacija javnosti	Da li je obavezno za državne agencije/stranke/kandidate da objavljuju informacije o finansiranju stranaka? U praksi, koliko su dostupne ove informacije ekspertima, novinama i građanima?
4. Opsežnost izvještavanja	Da li finansijski izvještaji uključuju javne i privatne izvore? Da li izvještaji obuhvataju i prihode i rashode? Da li obuhvataju novčane donacije, donacije u činjenju, popuste, itd.?
5. Dubina izvještavanja	Po zakonu, da li izvještaji uključuju informacije o pojedinačnim donacijama? Da li pružaju informacije o vrijednosti i datumu svake donacije? Da li jasno identifikuju donatora svake donacije?
6. Pouzdanost izvještaja	Da li akteri uključuju sva sredstva u izvještaje? Koliko su tačni izvještaji, prema procjenama stručnjaka i institucija?
7. Preventivne mjere	Da li se donacije uplaćuju isključivo preko zvaničnih bankovnih računa? Da li postoje praznine koje dozvoljavaju anonimne donacije?
8. Sankcije	Koje su postojeće sankcije, administrativne, krivične i političke, propisane zakonom? U praksi, da li se zakoni strogo primjenjuju?
9. Državna kontrola	Da li eksperti procjenjuju da su državne nadzorne institucije nezavisne? Da li se institucije smatraju efikasnim? Da li same institucije smatraju da imaju nedovoljno ljudskih resursa? Da li su dovoljno obučeni?
10. Nadzor javnosti	Da li postoje organizacije civilnog društva koje nadgledaju proces političkog finansiranja? Da li stručnjaci procjenjuju ove organizacije kao nezavisne?
Ukupno (prosječna vrijednost svih deset dimenzija)	

Tabela 2

jedinstvenih bankovnih računa za upravljanje sredstvima kampanja, trenutne sankcije i njihovu primjenu, nezavisnost i učinkovitost izborne komisije i aktivnosti organizacija civilnog društva u ovoj oblasti, između ostalog.

Kvantitavni indeks se proračunava kroz srednje vrijednosti svih 10 dimenzija, gdje svaka ima istu relevantnost i „težinu“ u odnosu na ostale, dok pojedini indikatori unutar dimenzija imaju veći značaj od ostalih, u odnosu na kontekst države i sistema koji je predmet proučavanja.

Crinis razlikuje tri tipa finansiranja stranaka i kandidata:

1. Godišnje finansiranje gdje se prikupljaju sredstva za funkcionisanje stranaka i njihovih struktura i aktivnosti u periodima kada nema izbora;
2. Finansiranje predsjedničkih izbora;
3. Finansiranje parlamentarnih izbora.

Kako bi se izmjerilo 10 navedenih dimenzija kroz ova tri tipa finansiranja, Crinis se oslanja na podatke u zakonskom okviru i njegovoj primjeni u praksi. Kako bi se ovo postiglo, Crinis studija je zasnovana na iskustvu i istraživanju eksperata u BiH, revizora, članova CIK BiH, osoba zaduženih za finansijske izvještaje političkih partija, izabranih predstavnika u parlamentima, organizacija civilnog društva, novinara. Sprovedeni su i testovi na terenu kako bi se izmjerila dostupnost podataka o finansiranju stranaka.

Informacije dobijene kroz ovakvo opsežno istraživanje, zasnovano na velikom broju izvora i različitih metoda istraživanja, rezultiraju identifikovanjem više od 140 indikatora, gdje se svaki indikator ocjenjuje ocjenom od 0 do 10, gdje 10 znači da je sistem ispunio sve standarde transparentnosti i odgovornosti, a 0 predstavlja potpuno nepoštivanje kriterijuma. Ocjene od

0 do 10 se zatim grupišu u tri kategorije: - nedovoljno (od 0 do 3.3), osrednje (3.4 do 6.7) i zadovoljavajuće (6.8 do 10). Dakle, svaki od indikatora se ocjenjuje, a zatim se kroz srednje vrijednosti obračunava ukupna vrijednost svake od 10 dimenzija, kao i opšti indeks transparentnosti i odgovornosti u finansiranju političkih partija.

■ Ukupni rezultati

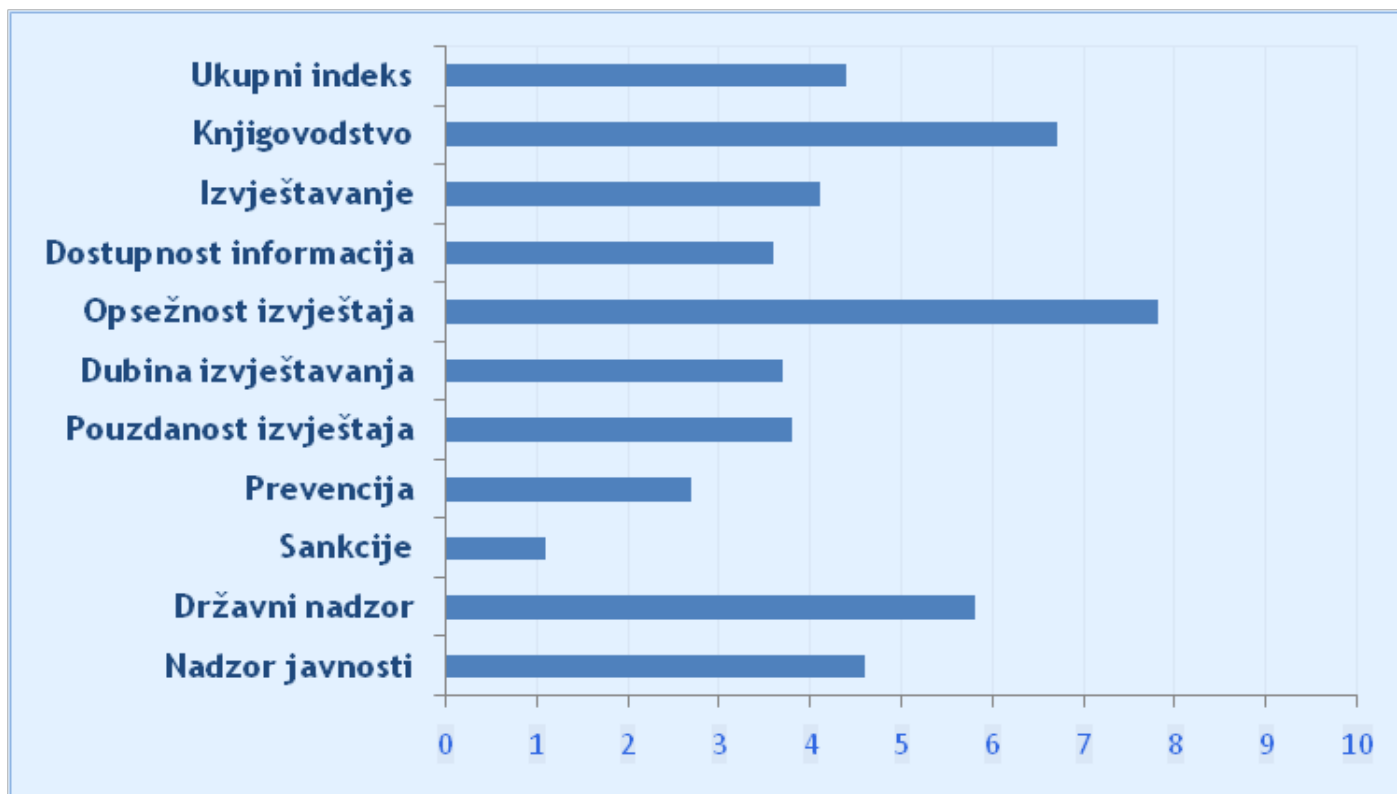
■ Najslabije dimenzije: sankcije, prevencija i dostupnost informacija

Poredeći međusobno svih deset dimenzija, najgori skor identifikovan je kada su u pitanju sankcije za kršenje propisa vezanih za finansiranje stranaka u BiH, sa ukupnom ocjenom 1,1 na skali od 0 do 10. Naime, analiza, kao i evaluacija prikupljenih upitnika i intervjuja, pokazala je da su sankcije propisane Zakonom, kao i njihova primjena, odnosno izricanje, u praksi, na izra-

zito niskom nivou u odnosu na standarde, te su označene kao nedovoljne u odnosu na prilike koje se pružaju za zloupotrebu propisa i netransparentnost u finansiranju stranaka.

Niske i neprimjenjivane sankcije vjerovatno su uticale i na veoma nizak nivo prevencije nepravilnosti i netransparentnosti u finansiranju političkih stranaka, s obzirom na to da je i nivo prevencije označen kao nedovoljan, sa ukupnom ocjenom 2,7. Ovime je naglašen nedosvoljna primjena kao i nepostojanje mehanizama kojima bi se ograničile mogućnosti za zloupotrebe u finansiranju stranaka u BiH, kao što su npr. preventivne mjere protiv zloupotrebe budžetskih sredstava, regulacija medija, i sl.

Dostupnost informacija o finansiranju stranaka u javnosti je takođe istaknut kao jedan od akutnih problema u ovoj oblasti, gdje poseban problem predstav-



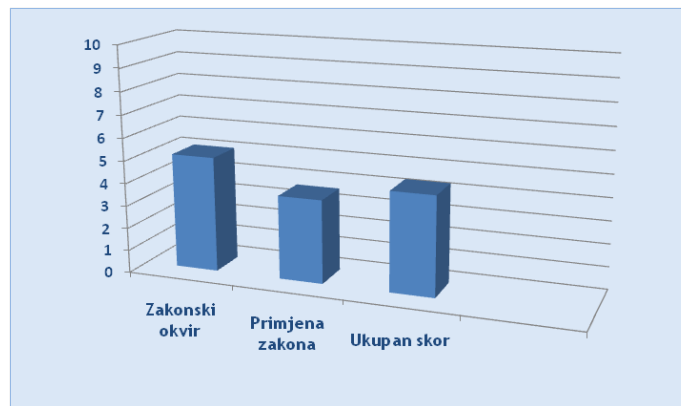
Grafikon 1

Ukupni indeks transparentnosti i odgovornosti u oblasti finansiranja političkih partija u Bosni i Hercegovini iznosi 4,4.

lja nemogućnost građana da pristupe podacima o donatorima političkih stranaka i iznosima njihovih donacija. Iz tog razloga je dostupnost informacija o političkom finansiranju u BiH ocijenjena sa 3,6.

Zakonski okvir u odnosu na praksu

Kao i u mnogim drugim oblastima u BiH, tako je i u finansiranju političkih partija, posebno kada je u pitanju transparentnost, primijetna neravnoteža između usvojenog zakonskog okvira i njegove primjene u praksi. Tako je, sveukupno gledajući, kroz zbirne vrijednosti svih dimenzija, primjena zakona ocijenjena znatno slabije u odnosu na postojeće propise i zakone.



Grafikon 2

Analiza dimenzija

Prve tri dimenzije transparentnosti finansiranja stranaka su međusobno zavisne. Dostupnost finansijskih izvještaja javnosti (dimenzija 3) zavisi od toga da li će politički subjekti podnositi izvještaje nadzornim tijelima, a u ovom slučaju Centralnoj izbornoj komisiji BiH (dimenzija 2). Podnošenje ovih izvještaja i njihova dostupnost je gotovo nemoguća ukoliko stranke nemaju uspostavljen knjigovodstveni sistem (dimenzija 1). Prema tome,

transparentno finansiranje stranaka ne može biti zagarantovano čak ni onda ukoliko jedna ili dvije dimenzije funkcionišu na zadovoljavajućem nivou. Naprotiv, sve tri dimenzije moraju postići dobar rezultat kako bi se održao nivo transparentnosti i odgovornosti u cjelini.

Dimenzija 1: Knjigovodstvo političkih partija (ukupan skor 6,7)

Prva faza u izvještavanju stranaka i kandidata, kako u neizbornom periodu, tako i u izbornom periodu, je interno vođenje knjiga od strane same stranke. Zakonske obaveze u oblasti knjigovodstva i politička kultura stranaka su među faktorima koji mogu uticati na izvještavanje.

Uopšteno gledano, u većini zemalja vlasti zahtijevaju od stranaka da se ponašaju u skladu sa osnovnim principima demokratije. Ovo se odražava i u propisima i podzakonskim aktima, koji bi trebalo da promovišu odgovorno raspolaganje sredstvima. Kako

bi se stranke pridržavale pravnih propisa, kao i demokratskih vrijednosti i principa, za njih je neophodno i da posjeduju kapacitete i sposobnosti da imaju efikasno knjigovodstvo.

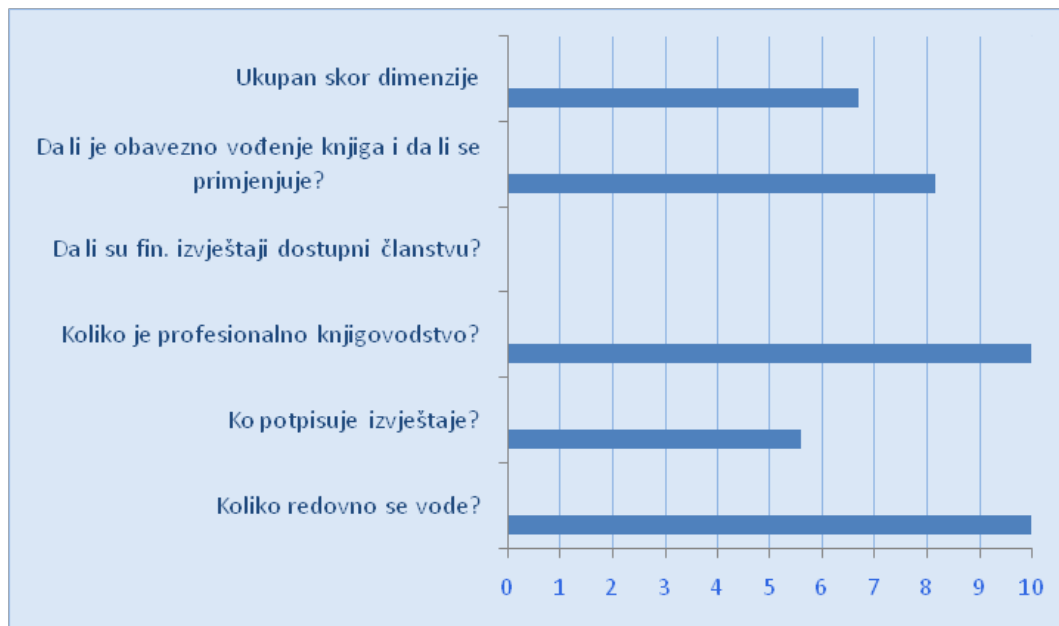
Interno knjigovodstvo političkih stranaka se mjeri kroz pet glavnih indikatora: Da li stranke vode evidenciju o prihodima, rashodima, imovini i obavezama i da li je to obavezno prema zakonu? Da li stranke informišu članstvo o finansijskim izvještajima? Koliko je profesionalno knjigovodstvo stranaka? Ko potpisuje finansijske izvještaje stranaka (da li su u pitanju ovlaštene računovođe, te da li rukovodstvo stranke takođe potpisuje)? Koliko seredovno vodi evidencija?

Analiza knjigovodstvenih pravila i prakse kada su u pitanju političke stranke u BiH pokazala je da postoje formalno uspostavljene procedure vođenja knjiga i finansijskih izvještaja stranaka, te da se ove pro-

cedure uglavnom poštuju, odnosno da su izvještaji redovni, kao i da je knjigovodstvo na profesionalnom nivou, pri čemu se većina stranaka izjasnila da njihove izvještaje potpisuju ovlaštene računovođe. Ipak, ova dimenzija se odnosi samo na formu knjigovodstva i učestalost izvještavanja, dok se ne bavi samim sadržajem niti kvalitetom

izvještaja. S druge strane, apsolutno je poražavajuća činjenica da stranke uopšte ne obavještavaju svoje članove o svom fi-

Ipak, ukupna ocjena cjelokupne dimenzije koja iznosi 6,7 uspjela je za 0,1 preći prag zadovoljavajućeg.



Grafikon 3

Dimenzija 2: Izvještavanje nadzornom tijelu (ukupan skor 4,1)

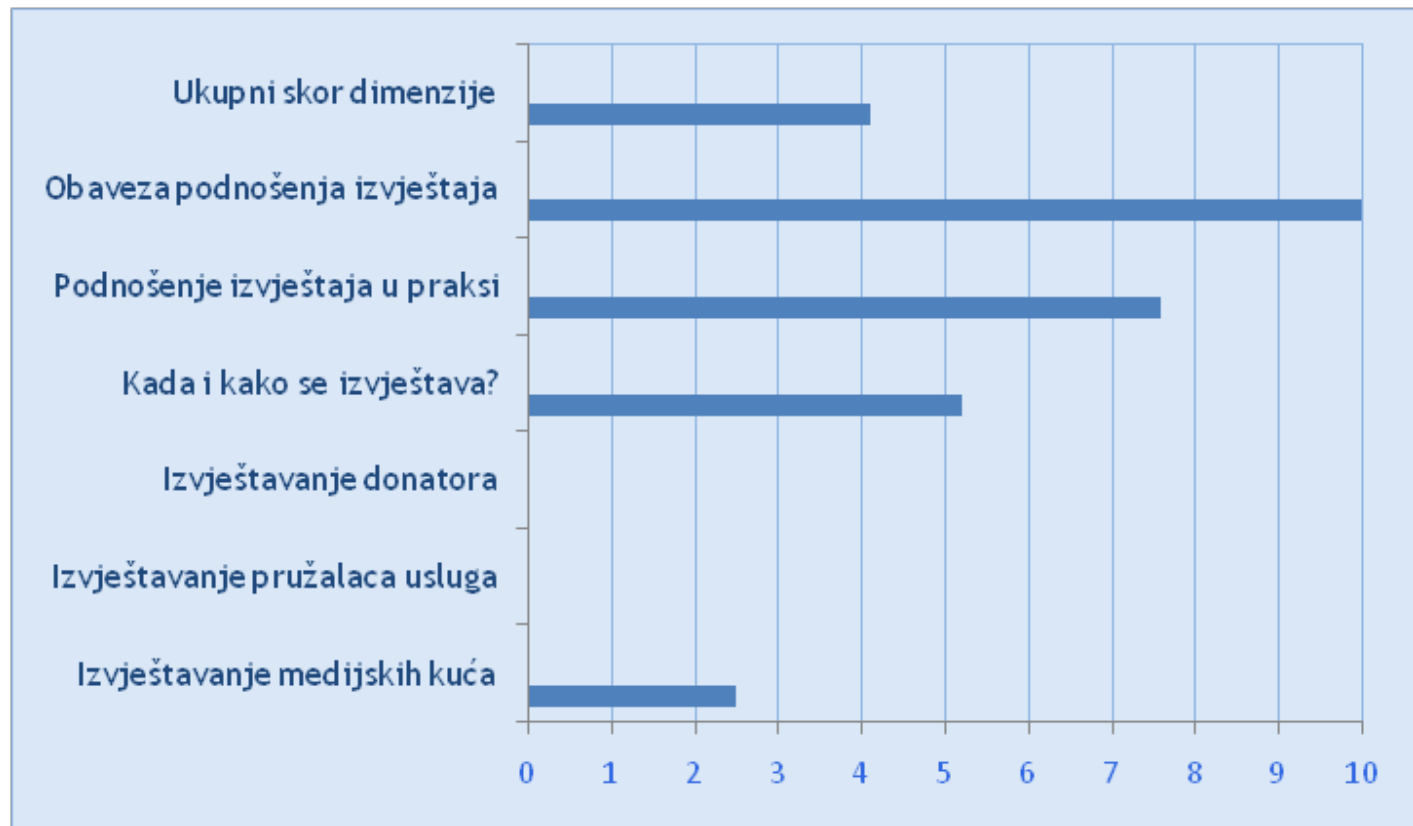
Za ovu dimenziju Crinis je obuhvatio indikatore kao što su postojanje zakonske obaveze podnošenja izvještaja nadzornom tijelu, te poštivanje ove obaveze, kao i to ko sve ima obavezu podnošenja izvještaja i prijavljivanja donacija (da li donatori i pružaoci usluga imaju obavezu izvještavanja), u kojem formatu se izvještava, da li mediji imaju obavezu podnošenja izvještaja, itd. Studija je pokazala da u BiH postoji jasno regulisana obaveza podnošenja finansijskih izvještaja Centralnoj izbornoj komisiji, i to na godišnjem nivou, kao i obaveza podnošenja predizbornih i postizbornih finansijskih izvještaja, od strane političkih stranaka. Takođe, postoji standardizovani format podnošenja izvještaja, iako ne postoji baza podatak kojoj bi se moglo pristupiti kroz pretraživanje, a koja bi sadržala sve informacije. Umjesto toga stranke u štampanom formatu dostavl-

jaju izvještaje CIK BiH, koja zatim samo dijelove izvještaja u elektronskom formatu objavljuje na svojoj web stranici. Razlog zbog kojeg studija poseban fokus stavlja na format izvještavanja je činjenica da on u velikoj mjeri utiče na efikasnost revizije ovih izvještaja. Naime, svjetska iskustva su pokazala da je pregledanje izvještaja u štampanom obliku znatno teže, te da ovakvi izvještaji često završe zaboravljeni u ladicama revizora, dok je elektronski prilagođene izvještaje mnogo lakše analizirati, naročito ukoliko postoji baza podataka sa mogućnošću lake pretrage. Nažalost, kao što je već spomenuto, kapaciteti CIK BiH i opremljenost još uvijek nisu na adekvatnom nivou kako bi se uveo ovakav način revizije.

Ono što je najviše uticalo na ukupan skor ove dimenzije je činjenica da niti donatori, niti pružaoci usluga strankama, a niti mediji (bar ne kada je riječ o oglašavanju stranaka), nisu obavezno podnositi

izvještaje o uslugama pruženim političkim partijama. Na ovaj način se djelimično ostavlja mogućnost za izostavljanje donacija, čak i pojedinih usluga, u finansijskim izvještajima stranaka, jer samo jedna strana podnosi izvještaj. Mediji jesu obavezni da Regulatornoj agenciji za komunikacije dostave cjenovnike usluga za vrijeme kampanje i termine u kojima će se predizborni materijali emitovati, ali nisu obavezni izvještavati konkretno o ugovorima sa političkim strankama niti iznosima usluga.

Imajući u vidu sve ove faktore, ukupna ocjena ove dimenzije je 4,1 i spada u osrednju, a međusobni odnosi indikatora predstavljeni su u grafikonu 4.



Grafikon 4

Dimenzija 3: Dostupnost informacija (ukupan skor 3,6)

U okviru Crinis studije dostupnost podataka je dimenzija sa najvećim brojem indikatora na osnovu kojih je vršena procjena.

Objavljivanje i dostupnost informacija o finansiranju stranaka je ključni element koji bi trebalo da osigura da mediji, civilno društvo, građani, te budući političari mogu da vrše monitoring nad finansiranjem i na taj način drže stranke odgovornim za svoje postupke.

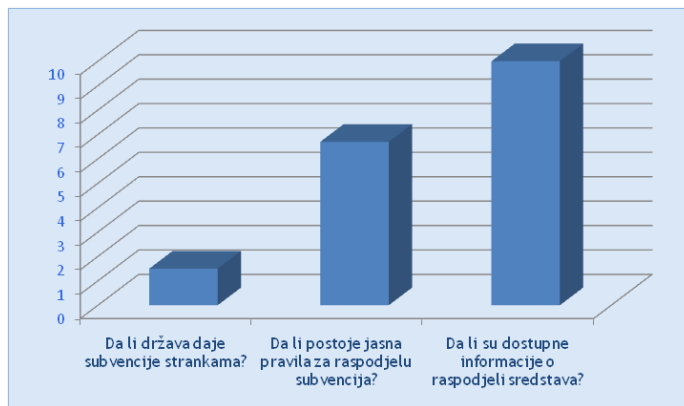
Indikatori putem kojih je procijenjena dostupnost informacija, odnosno transparentnost finansiranja stranaka u BiH, odnose se prije svega na to da li postoje javne subvencije za stranke i da li postoje stroga pravila za njihovu raspodjelu, te da li su javnosti dostupne informacije o budžetskim izdvajanjima za stranke. Zatim, da li se sami finansijski izvještaji stranaka obja-

vljuju javnosti, kao i da li postoje limiti iznad kojih se donacije moraju prijavljivati. Takođe, procjenjuje se koliko su detaljne informacije koje su dostupne javnosti, te da li one uključuju imena donatora, iznose privatnih donacija, kao i javnih subvencija, kao i to da li uključuju samo prihode ili i troškove. Procjenjuje se i koliko često bi se informacije trebalo objavljivati, te putem kojih kanala su dostupne.

Takođe, u okviru studije, postoje i dodatni indikatori koji se oslanjaju na testove na terenu koje je sproveo osoblje Transparency International BiH, te volonteri (novinari, studenti i građani). Zahtjevi za informacije su upućeni političkim strankama, a zatim je mjeran broj odgovora, kao i kvalitet dobijenih informacija.

S druge strane, dio indikatora procjenjuje koliko je u BiH prihvaćena ideja o transparentnosti finansiranja stranaka, te da li je uobičajeno traženje ovih informacija i da li stranke dobrovoljno objavljuju ove informacije.

Javne subvencije



Grafikon 5

Kao što je vidljivo iz grafikona, informacije o javnim subvencijama su uglavnom dostupne javnosti, s obzirom da se budžeti svih nivoa vlasti objavljuju, a i sama CIK BiH dostavlja ove informacije. Kada su u pitanju procedure i pravila raspodjele ovih sredstava ona su uglavnom zakonom regulisana, osim u slučaju Federacije BiH gdje još uvijek nema usvojen zakon o finansiranju partija koji bi propisao način raspodjele sredstava iz kantonalnih i entitetskog budžeta.

Objavljivanje finansijskih izvještaja

Kada je u pitanju objavljivanje finansijskih izvještaja, iako CIK BiH objavljuje izvještaje stranaka, oni su samo djelimični, odnosno sadrže samo ukupne iznose prihoda i rashoda, bez pojedinačnih donacija i imena donatora. Isto važi i za limite na donacije koje se prijavljuju. Iako je ovaj indikator postigao ocjenu 10, te time uticao na konačni skor domenzije dostupnosti informacija, neophodno je napomenuti da je u pitanju limit preko kojeg su stranke obavezne prijavljivati donacije CIK BiH, ali podaci o ovim donacijama nisu dostupni javnosti.

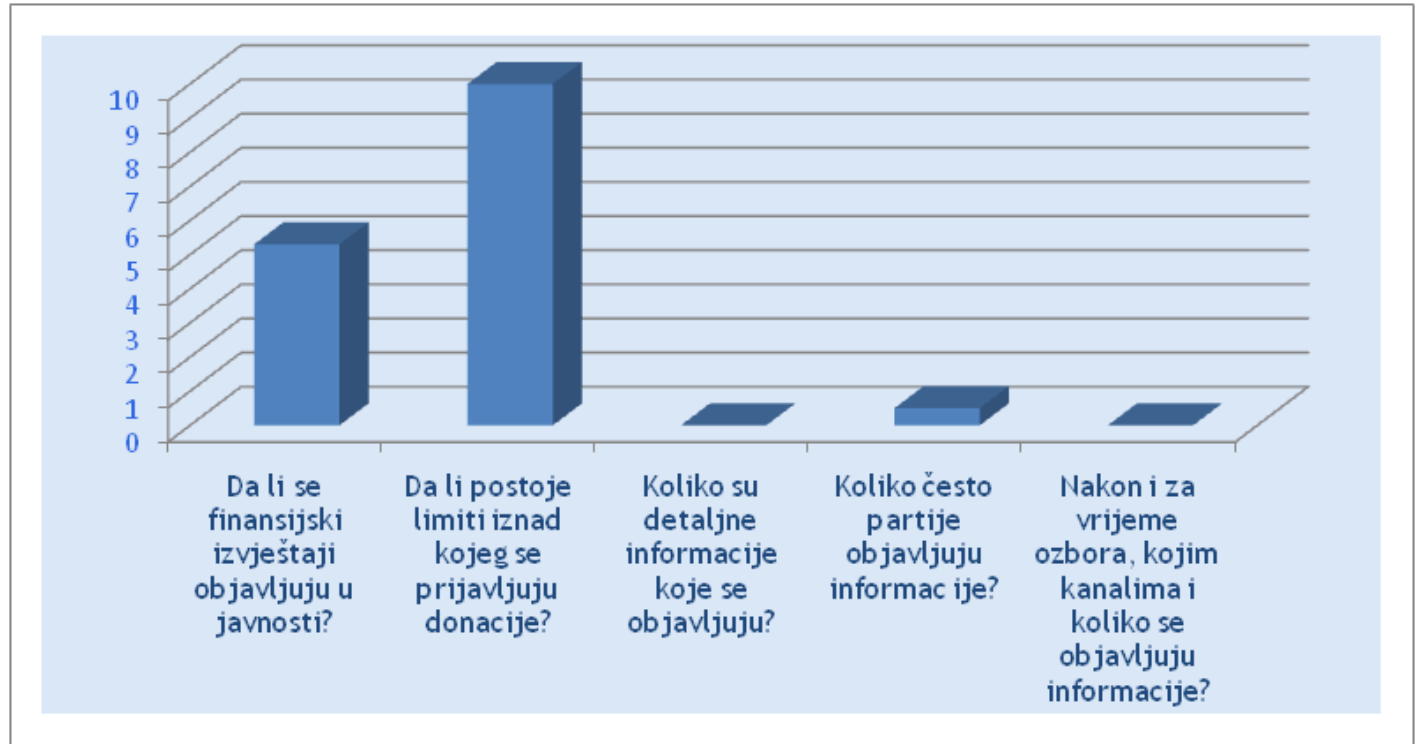
Ovo je vidljivo iz ostalih indikatora unutar grafikona, gdje su detaljnost, učestalost i količina objavljenih informacija dobili ocjenu 0 i 0,5.

Ocjenu 0 dobio je i test transparentnosti političkih stranaka, odnosno njihovi odgovori na zahtjeve upućene od strane građana, imajući u vidu da niti jedna od 10 stranaka koje su bile uključene u istraživanje nije odgovorila na zahtjev niti dostavila bilo kakve informacije. S druge strane, test sproveden od strane osoblja TI BiH, dobio je ocjenu 4,6, iako su samo 3 od 10 stranaka dostavile informacije.

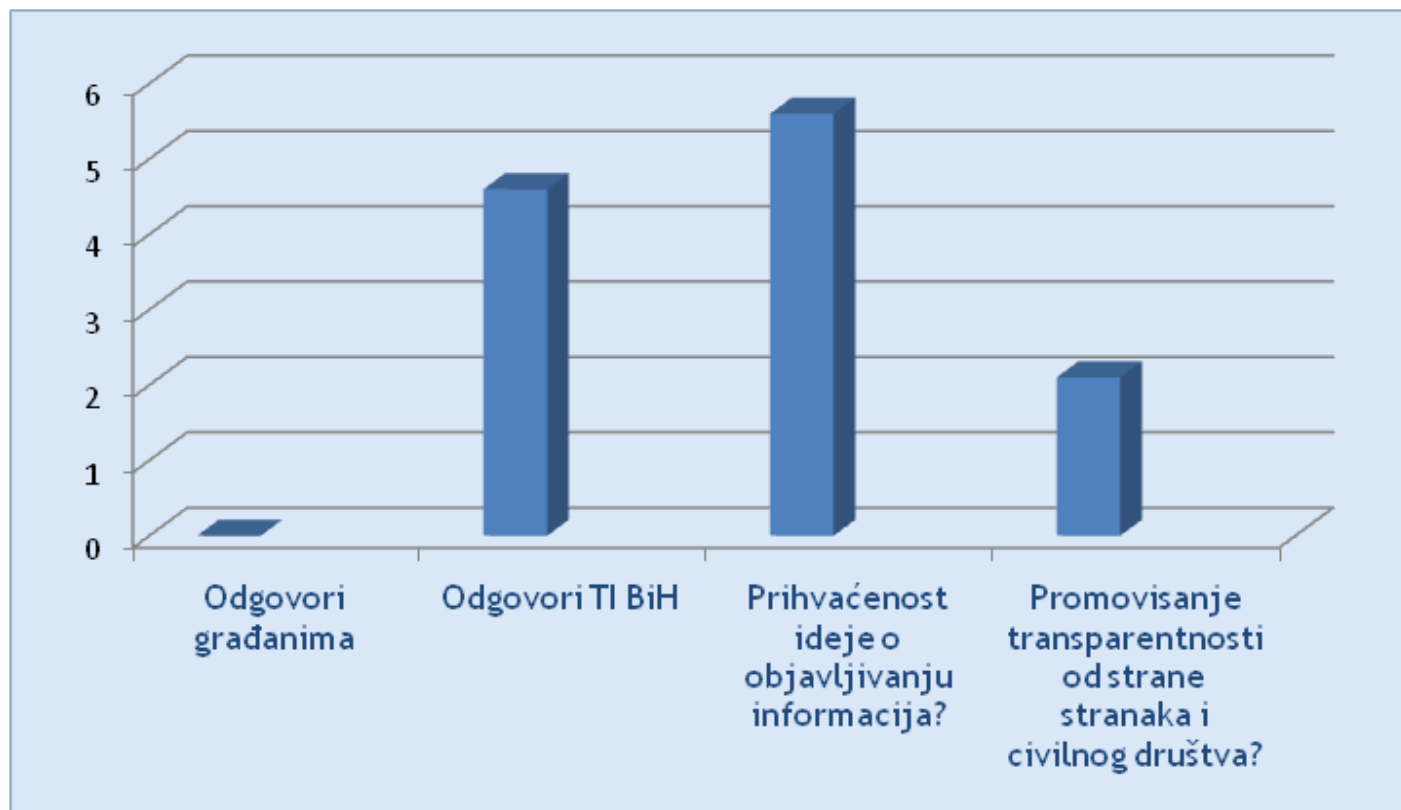
Prihvaćenost ideje o objavljanju informacija je u odnosu na ostale kategorije dosegla najvišu ocjenu, jer su i same stranke izrazile tokom istraživanja deklarativnu podršku pravu građana na pristup ovim informacijama. Nažalost, u praksi to isto pravo nisu ispoštovale.

Ono što je posebno zabrinjavajuće je nedostatak aktivnosti od strane civilnog društva i samih stranaka u pravcu promovisanja transparentnosti u ovoj oblasti, te nedostatak volje samih stranaka da dobro-

voljno dostavljaju informacije, zbog čega je potrebno dodatno ojačati napore zagarivanja i podizanja svijesti javnosti, kako



Grafikon 6



Grafikon 7

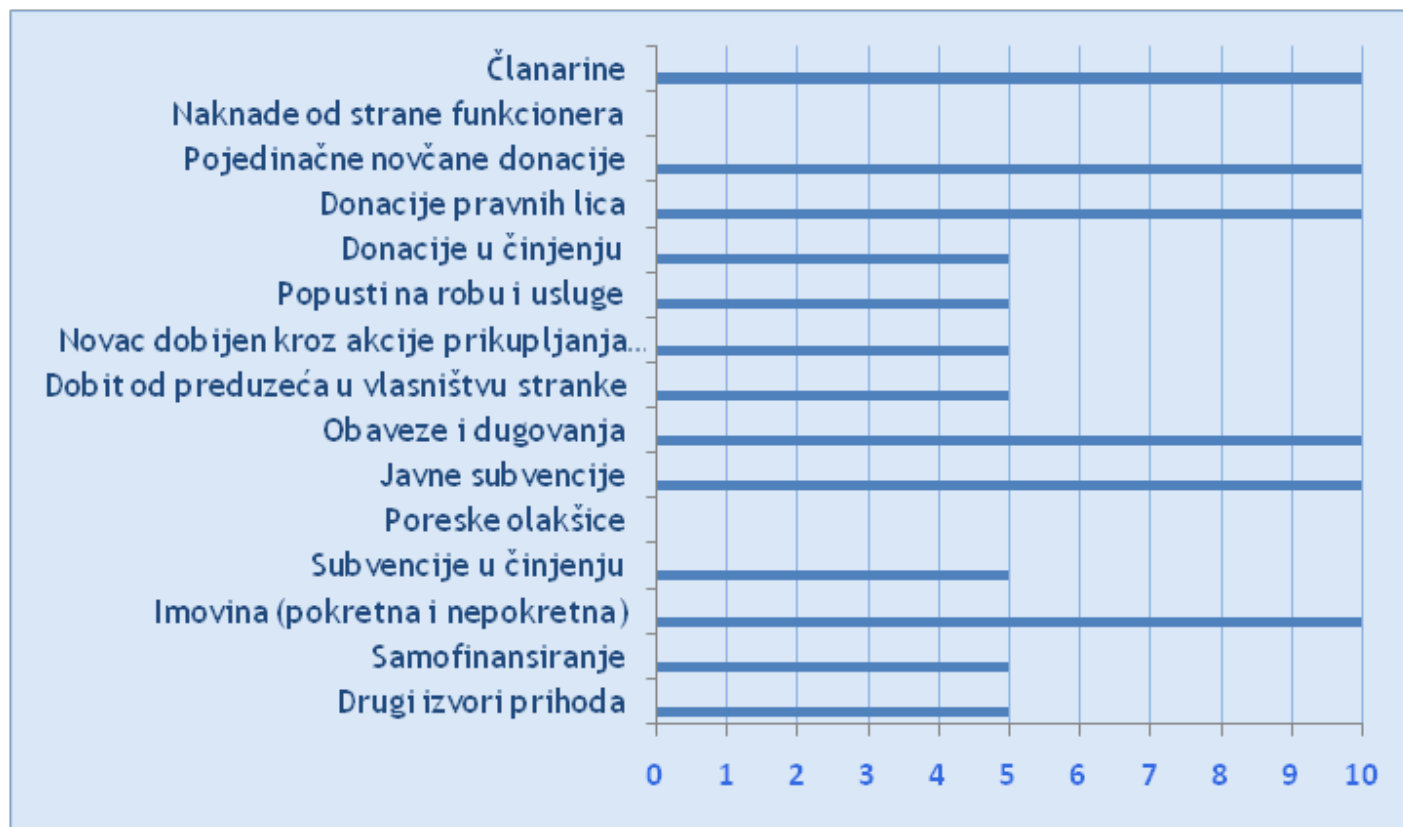
■ Dimenzija 4: Opsežnost izvještaja (ukupan skor 7,8)

Dimenzija 4 unutar Crinis studije osvrće se na to šta sve finansijski izvještaji koje stranke dostavljaju nadzornim tijelima obuhvataju, odnosno koje su to vrste prihoda i rashoda koje su stranke obavezne prijavljivati i koliko to čine u praksi.

■ Prihodi stranaka

U grafikonu su navedeni svi izvori prihoda koji su procjenjivani kroz Crinis studiju. Ipak, veoma važna napomena je da su svi indikatori koji su ocijenjeni vrijednošću 5,0 (donacije u činjenju, popusti, dobit od preduzeća, samofinansiranje, itd.) procijenjeni kroz srednju vrijednost između propisanih stavki u izvještajima i njihove primjene u praksi, pa se tako ove stavke nalaze kao obaveza stranaka da ih prijavljuju u izvještajima, gdje je za pravila dodijeljena ocjena 10,0, dok niti jedna stranka koja je učestvovala u istraživanju nije navela da

prijavljuje ove vrste prihoda, time dobivši ocjenu 0. Samim tim, iako ocjena 5 spada u srednji interval, ipak se ne može smatrati prihvatljivom, imajući u vidu da je potpuno izostala primjena pravila u praksi.



Grafikon 8

■ Rashodi stranaka

U okviru ove dimenzije, Crinis studija se rashodima bavila samo kroz prizmu javnih i privatnih izvora, odnosno da li stranke prijavljuju rashode kako iz sredstava porijeklom iz javnih subvencija, tako i iz sredstava privatnog porijekla. Međutim, može se reći da ovakav pristup nije primjenjiv za BiH, s obzirom da su partije obavezne prijavljivati iznose troškova bez obzira iz kojeg izvora sredstva dolaze. Ipak, ostaje problem revizije koja nema nadležnost da provjerava pojedinačne troškove.

■ Dimenzija 5: Dubina (detaljnost) izvještaja - ukupan skor 3,7

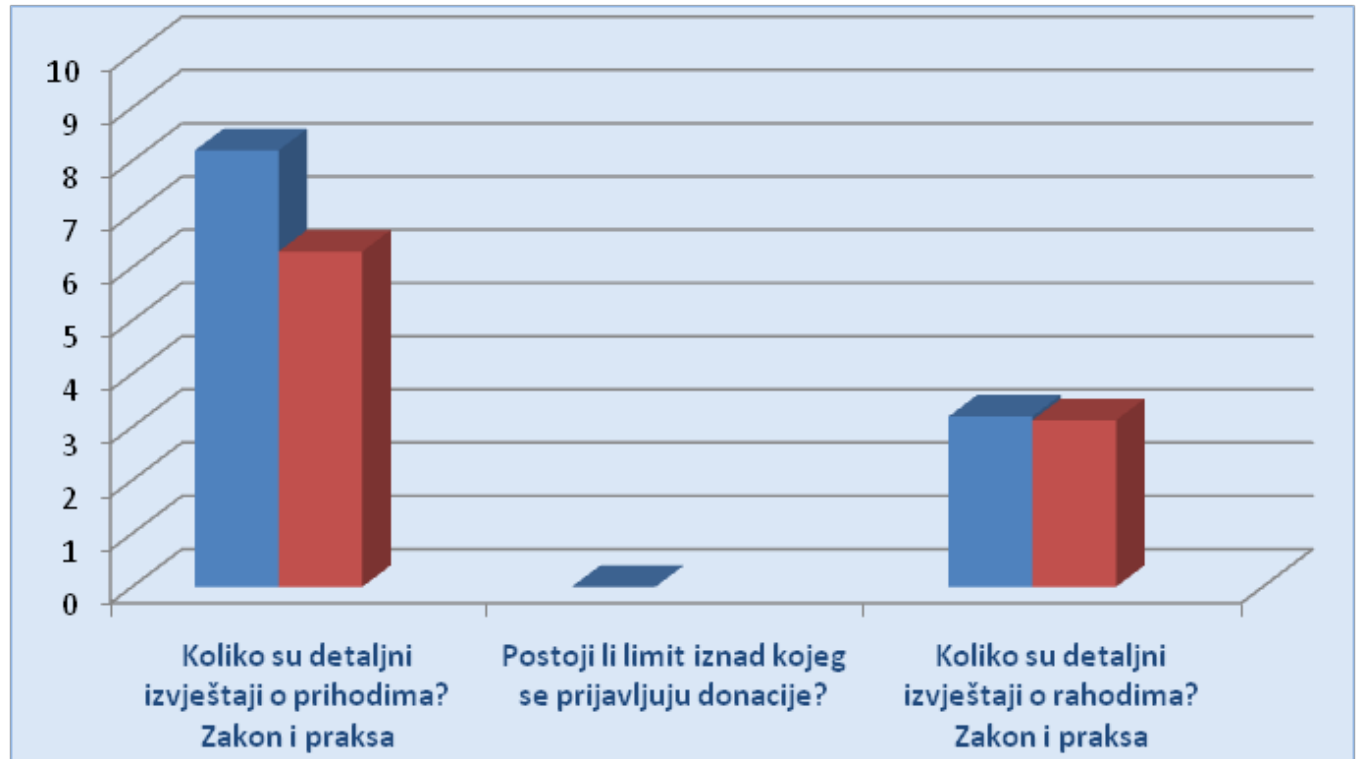
Raščlanjenost i detaljnost informacija je jednako važna koliko i opsežnost samih finansijskih izvještaja. Koliko će finansijski izvještaji biti korisni zavisi u velikoj mjeri od informacija koje se mogu naći u finansijskim podacima. Zbog toga bi izvještaji trebalo da identifikuju svakog donato-

ra, iznos donacije i datum kada je primljena, a na isti način bi trebalo navoditi i rashode stranaka. Sami revizori, ali i civilno društvo, mediji i građani ukoliko su im ovi podaci dostupni, mogu iskoristiti ove podatke samo ukoliko izvještaji sadrže ovako detaljne i razvrstane informacije. Na ovaj način se jedino može provjeriti tačnost navedenih podataka, te identifikovati stranke koje zavise isključivo od nekolicine donatora, kako bi se kasnije uočili neprimjereni uticaji na politiku i odluke stranke i vršio nadzor nad djelima onih koji dođu na vlast.

Crinis studija procjenjuje detaljnost izvještavanja u odnosu na to da li izvještaji moraju identifikovati svaku donaciju, njen iznos, te da li navode imena pojedinačnih donatora. Takođe, procjenjuje se da li se donacije razvrstavaju po kategorijama, kao i da li se troškovi pojedinačno navode u odnosu na iznos, datum, svrhu, itd.

Rezultati studije pokazali su da postoji nesrazmjerna razlika između detaljnosti izvještaja o prihodima u odnosu na rashode, što posebno dobija na značaju kada se uzme da većina prihoda stranaka u BiH dolazi iz budžeta različitih nivoa vlasti, te da na taj način nema nadzora nad utroškom sredstava poreskih obveznika.

S druge strane limit koji omogućava strankama da prijavljuju samo donacije koje su iznad 100 KM omogućava neprijavlivanje velikog dijela sredstava, što dodatno koči nadzor nad finansiranjem stranaka, zbog čega je krajnja ocjena ove dimenzije tek 3,7.



Grafikon 9

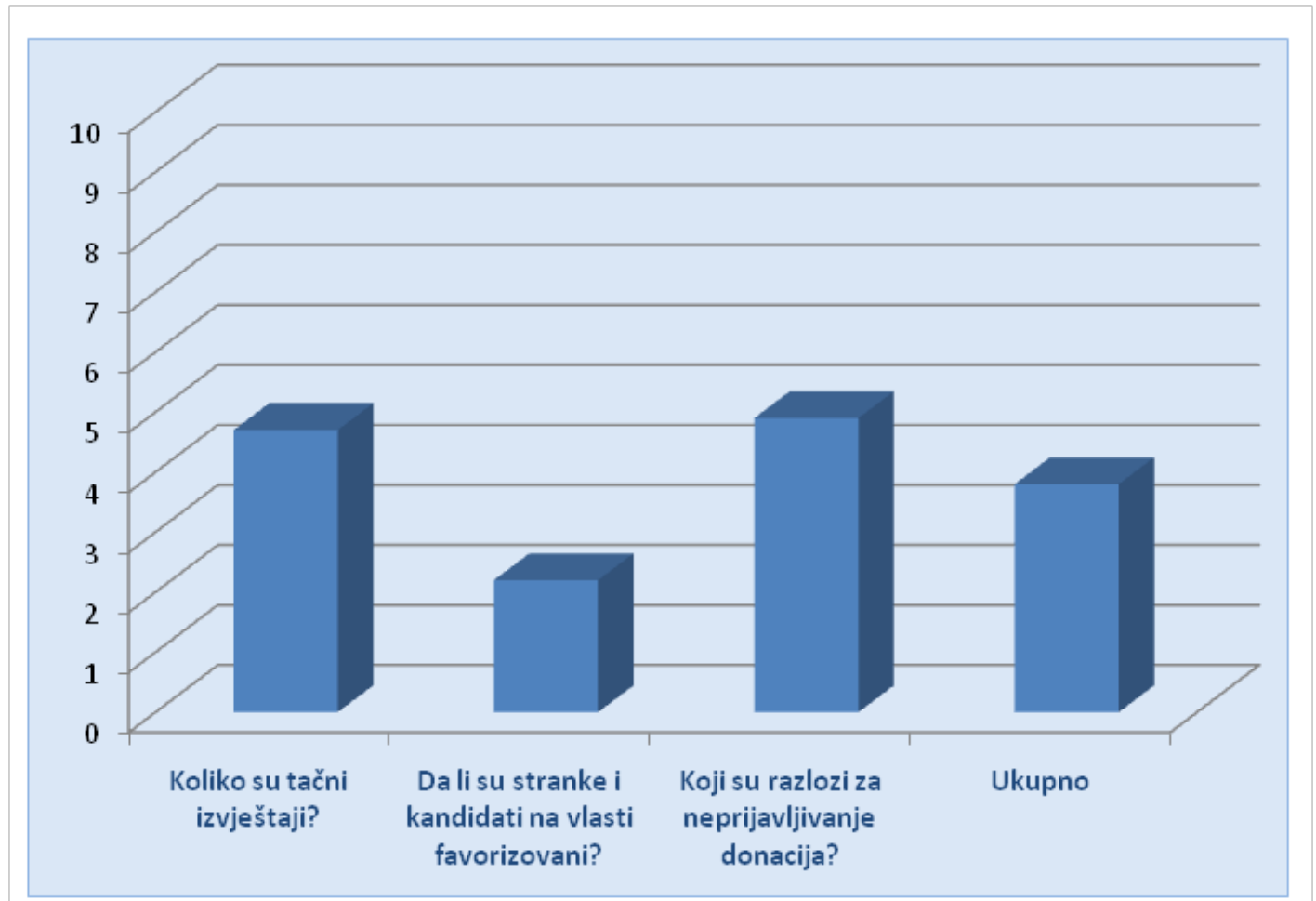
Dimenzija 6: Pouzdanost izvještaja - ukupan skor 3,8

Jedan od ključnih elemenata izvještavanja, zbog svoje povezanosti s transparentnošću, je pouzdanost izvještaja, ili vjerovanje da su podaci koji se nalaze uz izvještajima tačni. Pouzdanost izvještaja je povezana sa tim koliko su oni dostupni javnosti i do koje mjere javnost može kontrolisati njihovu tačnost. Ukoliko je pouzdanost podataka upitna, interes javnosti da vrši nadzor nad finansiranjem stranaka će biti uzaludan, jer je upitna svrha bilo kakve kontrole nad izvještajima ukoliko oni ne nude najvažnije informacije, te ukoliko građanima ne mogu pomoći da odluče za koga da glasaju.

Ovaj začarani krug se mora prekinuti na način da nadzor institucija motiviše građane da traže tačne podatke i na taj način pojača nadzor javnosti nad procesom političkog finansiranja.

Mjerenje pouzdanosti podataka je veoma teško, posebno ukoliko se ne može dobiti pristup samim podacima, kao što je slučaj sa Bosnom i Hercegovinom. Zbog toga se ovaj dio Crinis studije oslanja na sprovođenje ankete među ključnim akterima u ovoj oblasti: izabranim predstavnicima, predstavnicima CiK BiH, članovima akademske zajednice, predstavnicima civilnog društva i medija.

Mjerenje pouzdanosti finansijskih izvještaja stranaka oslanja se na tri osnovna indikatora: Koliko su tačni izvještaji, odnosno da li se na osnovu njih može stvoriti tačan dojam o finansiranju stranaka; da li su stranke na vlasti i njihovi kandidati favorizovani u odnosu na ostale; koji su razlozi za netačne navode u finansijskim izvještajima. Među razlozima za neprijavlivanje donacija, ispitivani su sljedeći:



Grafikon 10

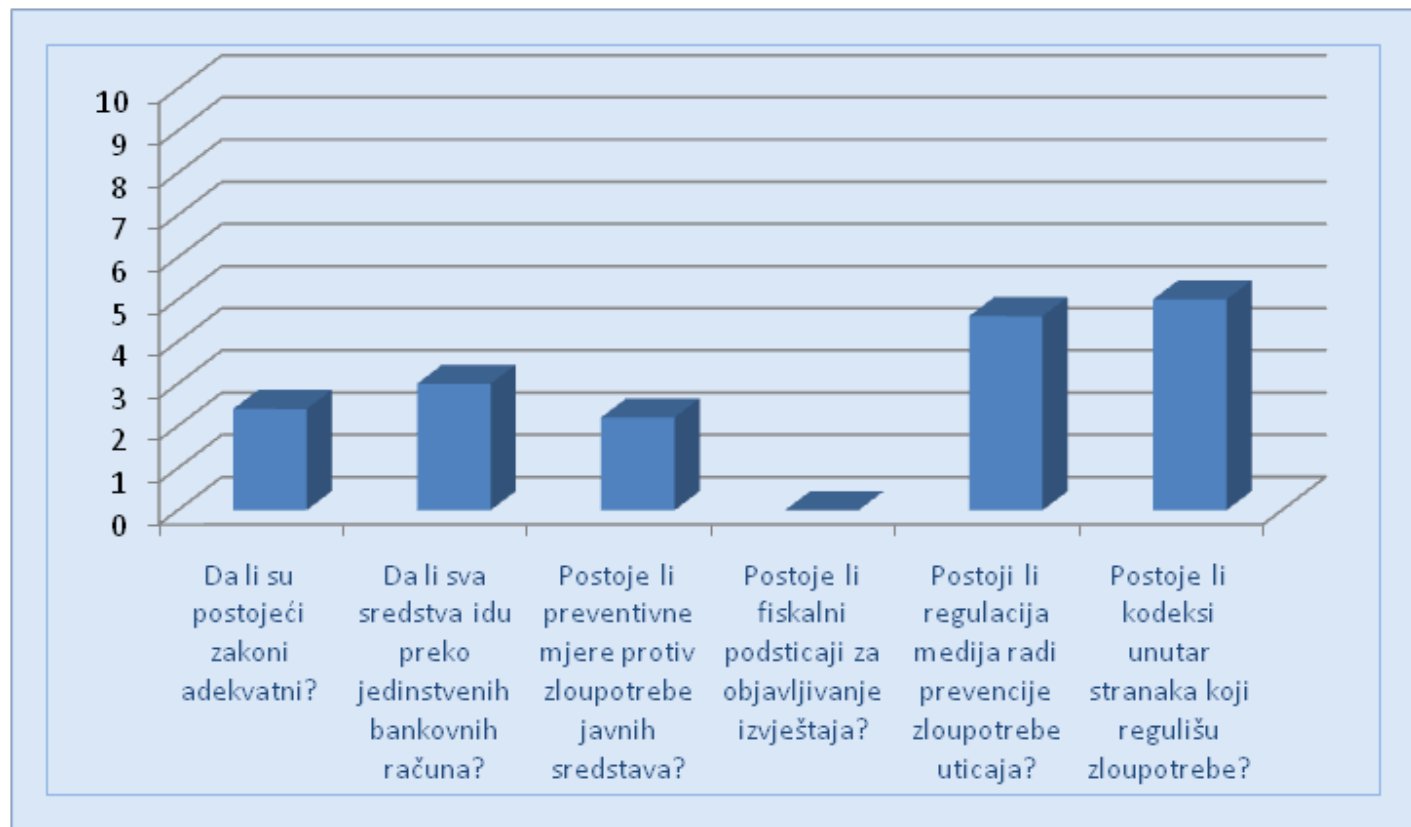
- U zakonima se ne predviđaju sankcije za kršenje pravila o izvještavanju (ocjena 5);
- Postoje kazne, ali se one ne izriču (ocjena 5);
- Pravila o prijavljivanju donacija su suviše restriktivna (ocjena 10);
- Skrivaju se sredstva namijenjena za nezakonite aktivnosti (kupovina glasova, preusmjeravanje ili pranje novca, itd.) – ocjena 4,4;
- Svrha donacija je trgovina uslugama ili uticajem (ocjena 3,3);
- Političari strahuju od loše reputacije ukoliko se sazna da su prihvatili donacije iz pojedinih izvora (1,7);
- Donatori se boje da će biti upleteni u političke skandale (6,7);
- Vlada može iskoristiti informacije kako bi se obračunala sa opozicijom (5,0).

Dimenzija 7: Prevencija - ukupan skor 2,7

Crisis studija procjenjuje preventivne mehanizme kroz šest indikatora. Prije svega, kroz postojanje čvrste zakonske osnove koja bi zahtijevala objavljivanje informacija i izvještavanje, zatim kroz bankarski sistem, odnosno da li svi prihodi i rashodi stranaka prolaze kroz jedinstven račun, te mehanizme prevencije zloupotrebe javnih sredstava, podsticaje za prijavljivanje i objavljivanje donacija, regulaciju medija, kao i interne mehanizme kontrole stranaka.

Iako ove mjere ne garantuju u potpunosti integritet, odnosno regularnost finansijskih transakcija partija, ipak ih čine vidljivim i dostupnim, i samim tim olakšavaju nadzor institucija i javnosti.

Rezultati su pokazali da zakonski okvir nije dovoljno čvrst, te ne sadrži dovoljno mehanizama koji imaju za cilj prevenciju ne-



Grafikon 11

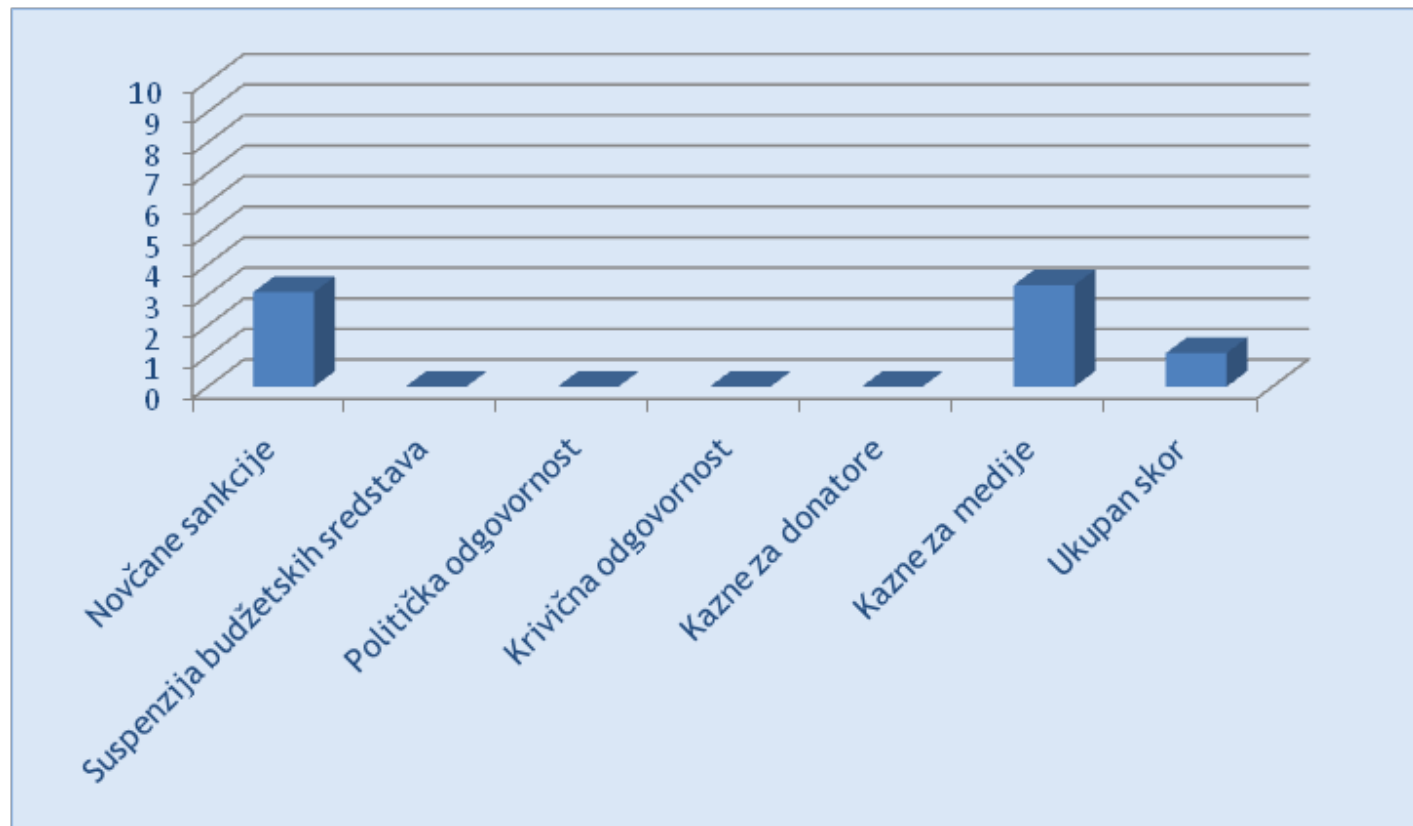
pravilnosti i zloupotreba u procesu finansiranja stranaka, te da na taj način ni same stranke nisu dovoljno upozorene i motivisane da poštuju pravila. Kao jedan od indikatora koji posebno utiče na prevenciju, istaknuto je nepostojanje zabrane anonimnih donacija, što narušava transparentnost i omogućava prikrivanje donatora i donacija. Takođe, s obzirom na to da nema dovoljno nadzora nad troškovima stranaka, ne postoji ni dovoljna prevencija zloupotreba javnih, odnosno budžetskih sredstava, niti se ove zloupotrebe sankcionišu.

Zbog svega navedenog, prevencija zloupotreba i kršenja zakona ocijenjena je sa 2,7, što je daleko ispod granice prihvatljivog, te je ocijenjeno kao potpuno nezadovoljavajuće.

Dimenzija 8: Sankcije - ukupan skor 1,1

S obzirom na to koliko je kompleksno izvršiti evaluaciju adekvatnosti sankcija, u ovoj studiji su korišteni indirektni faktori, a pod pretpostavkom da zakoni i propisi preduslov za primjenu sankcija.

Crinis studija vrši evaluaciju sankcija prije svega kroz zakonom predviđene sankcije, njihovu primjenu u praksi, kao i kroz to šta sve uključuju predviđene sankcije – da li su to samo novčane kazne, da li kršenje zakona predviđa i krivičnu odgovornost, da li postoji mehanizam političke odgovornosti ili možda suspenziju sredstava iz budžeta. Kao što je pokazala analiza zakonskog okvira, i njegove primjene u praksi, sankcije su i samim Zakonom definisane na način da ne prelaze 10.000 KM, ili pak da ne smiju preći trostruki iznos sume stečene na nezakonit način.



Grafikon 12

S druge strane analiza primjene Zakona u praksi pokazala je da se sankcije ne izriču dovoljno često u odnosu na broj konstatovanih nepravilnosti u revizorskim izvještajima.

Čak za četiri od šest indikatora sankcije u BiH su ocijenjene sa 0, s obzirom na to da u BiH zakonodavstvu, a samim tim ni u praksi, nisu predviđene sankcije u obliku suspenzije budžetskih sredstava, kao ni krivična, a ni politička odgovornost za finansijske prekršaje, te da nisu predviđene sankcije za donatore. S druge strane, novčane kazne i njihova primjena ocijenjeni su sa 3,1, dok su sankcije za medije ocijenjene sa 3,3.

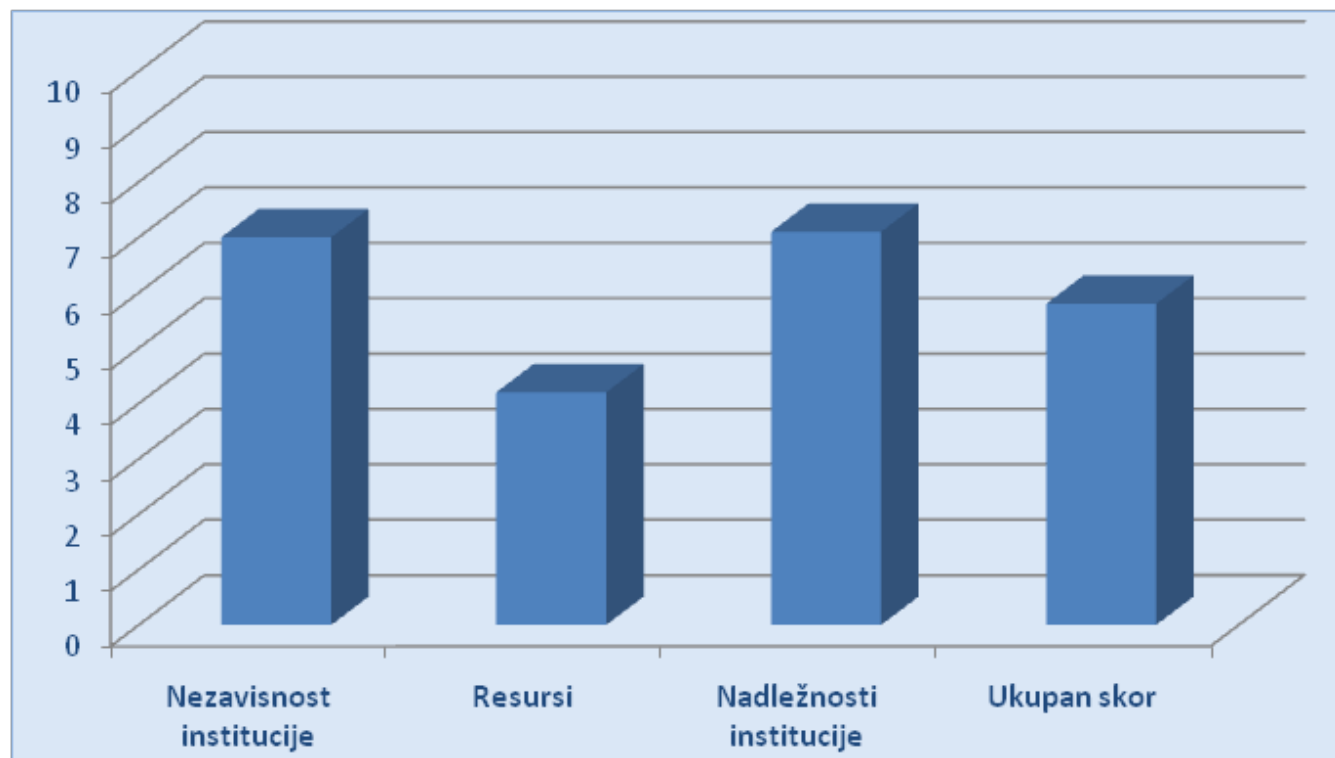
Upravo zbog toga sankcije predstavljaju najslabiju kariku u sistemu finansiranja političkih partija u BiH, sa ukupnom ocjenom 1,1.

Dimenzija 9: Državni nadzor - ukupan skor 5,8

Nadzor države, odnosno institucija, je nezamjenljiv element u jačanju sistema koji reguliše finansiranje stranaka. Nezavisnost nadzornih tijela od bilo kojeg ogranka vlasti je neophodno kako bi efikasno obavljali svoju funkciju i bez pritiska vršili nadzor nad finansijama stranaka. Takođe je neophodno da nadzorne institucije imaju dovoljno tehničkih kapaciteta, ljudskih resursa i materijala.

Tri indikatora koja se koriste u Crinis studiji ocjenjuju kvalitet državnog nadzora, prije svega kroz nezavisnost institucija, tj. prije svega da li je ona zagantovana zakonom i da li je demonstrirana u praksi, zatim kroz resurse institucije, a to je u ovom slučaju Centralna izborna komisija BiH, te da li imaju neophodna ovlaštenja da bi efikasno vršila svoju dužnost.

Prema rezultatima studije, nezavisnost CIK BiH je formalno zakonom zagantovana,



Grafikon 13

a preduslovi za profesionalne kvalifikacije, kao i proces selekcije njenih članova su ocijenjeni kao zadovoljavajući sa ocjenom 7,5. Međutim, kratki mandati predsjednika CIK BiH, usljed procesa rotacije svakih 15 mjeseci, u odnosu na mandate nosioca izvršne vlasti ocijenjeni su kao nezadovoljavajući, ocjenom 2,5.

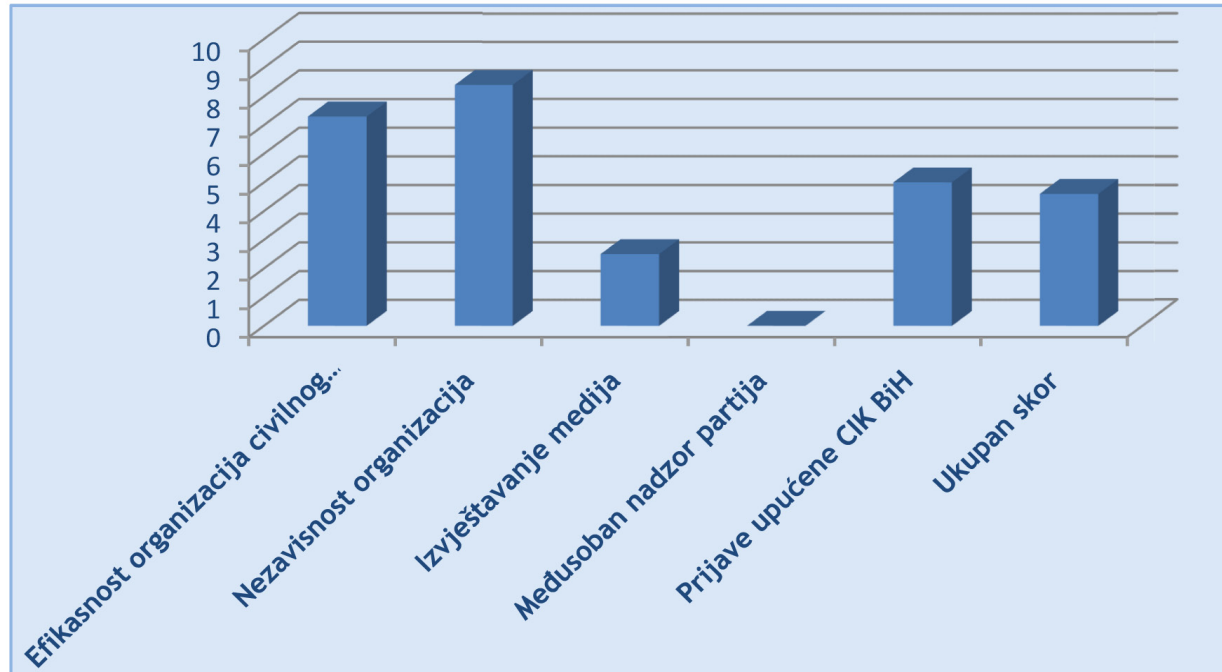
Indikator sa najnižom ocjenom u okviru ove stavke – 4,2 - su resursi kojima raspolaže CIK BiH, prije svega zbog nedovoljnog broja revizora koji su zaduženi za pregled finansijskih izvještaja stranaka, što u mnogome otežava i usporava proces revizije.

Kada su u pitanju ingerencije CIK BiH, i ovaj indikator je ocijenjen zadovoljavajućom ocjenom 7,1. Ipak, kao najveći nedostatak u nadležnostima ovog tijela istaknut je fokus uglavnom na prihode stranaka, dok CIK nema dovoljno nadležnosti za nadzor njihovih troškova.

Dimenzija 10: Nadzor civilnog društva i ostalih aktera - ukupan skor 4,6

Pored nadzora koji vrše institucije, i ostali akteri, kao što su politička opozicija, novinari, akademici, organizacije civilnog društva i građani bi takođe trebalo da se uključe u nadzor nad finansiranjem političkih stranaka i na taj način ih drže odgovornim za resurse kojima raspolažu i njihovu upotrebu. Nadzor uključuje aktivnosti kao što je izvještavanje o nepravilnostima i prijave nadzornim tijelima, analiza finansijskih izvještaja s ciljem informisanja javnosti i vršenja pritiska na institucije da efikasnije nadziru aktivnosti stranaka.

Indikatori koji su korišteni kroz ovu dimenziju su efikasnost organizacija civilnog društva u nadzoru nad finansiranjem stranaka, kao i percipirana nezavisnost ovih organizacija, zatim izvještavanje medija,



Grafikon 14

međusoban nadzor samih stranaka, te prijave koje ovi akteri upućuju nadležnim institucijama, u ovom slučaju CIK BiH.

Posebno zabrinjavajući rezultati dobijeni su po pitanju izvještavanja medija, gdje se najprije misli na javne servise i štampu, prema ovoj studiji nisu pokazali dovoljno nezavisnosti i posvećenosti u izvještavanju o ovoj temi. Takođe, izostao je međusobni nadzor između samih stranaka.

S druge strane, iako su organizacije civilnog društva ocijenjene kao dovoljno efikasne i nezavisne, naglašena je malobrojnost organizacija koje se bave pitanjem finansiranja stranaka, što sveukupno čini napore civilnog društva, medija i ostalih navedenih aktera nedovoljnim.

■ Zaključna razmatranja

Transparentno finansiranje političkih stranaka je jedno od najvažnijih elemenata kojim se može suzbiti i dati odgovor na probleme kao što su zarobljavanje države, kao i obnavljanje povjerenja u politiku i političare. Ovo je jedna od centralnih premisa cjelokupnog projekta koji je Transparency International provodio, kao i Crinis studije.

Demokratija, koja je nažalost još uvijek u povojima u Bosni i Hercegovini, mora imati jake osnove, i u tom smislu unapređenje transparentnosti političke utakmice, kako u izbornom tako i u neizbornom periodu, je ključno kako bi se pružila osnova za funkcionisanje demokratskog sistema. Političke stranke predstavljaju primarni kanal građana kroz koji usmjeravaju svoje učešće u političkim procesima, te im se zbog toga moraju propisati najviši standardi integriteta, odgovornosti i transparentnosti.

Početna tačka jačanja temelja na kojima počivaju političke stranke je regulatorni i društveni konsenzus o pravu javnosti da se informiše o finansiranju partija. Osim toga, ova vrsta informacija mora biti dostupna na način da se i sami građani mogu uključiti u nadzor nad političkim finansiranjem, kako bi na primjer podržali ili izvršili pritisak na nadležne institucije, te kako bi imali u vidu privatne interese koji stoje iza stranaka i kandidata kada budu glasali za njih. Zbog toga je neophodno propisati obavezu samih stranaka da objavljuju svoje finansijske izvještaje, a posebno obavezu objavljivanja imena donatora, kako bi se navedeni interesi mogli kontinuirano pratiti, posebno ukoliko stranke dospiju u vlast. Ovdje nije riječ samo o generalnom pristupu informacijama, već javnost mora imati pristupa potpunim, pouzdanim i aktuelnim informacijama o resursima kojima raspolažu stranke, a posebno o načinu na koji se raspolaže novcem građana koji partije dobijaju kroz subvencije iz budžeta.

Kako bi se ovo postiglo, sami izvještaji stranaka moraju biti pouzdani i sadržati sve relevantne informacije, naročito kada su u pitanju privatne donacije. Takođe, neophodno je pojačati nadzor nad troškovima stranaka, a zatim te podatke učiniti dostupnim javnosti.

S obzirom na to da je najslabija dimenzija sankcije koje se izriču strankama za kršenje propisa, suvišno je reći da je neophodno pooštriti sankcije, te uvesti i političku odgovornost stranaka za finansijske propuste, kao i suspenziju budžetskih subvencija, što bi vjerovatno predstavljalo najveću motivaciju strankama da poštuju propise, jer je do sada najveći procenat prihoda dolazio iz budžeta.

Kako bi se detektovalo, a samim tim i sankcionisalo, što više propusta stranaka u prijavljivanju sredstava, te pojačao nadzor nad troškovima, neophodno je ojačati kapacitete CIK BiH, naročito kroz kadrovs-

ku opremljenost, ali i kroz modernizaciju pristupa reviziji i dostupne tehnologije.

Imajući u vidu da je i prevencija izrazito loše ocijenjena, osim sankcija trebalo bi uvesti i ojačati primjeni u drugih preventivnih mehanizama, kao što su međuinstitucionalna saradnja CIK BiH sa poreskim upravama, uredima za reviziju, itd. Takođe, neophodno je što prije zabraniti primanje anonimnih donacija, te učiniti obaveznim prijavljivanje svih donacija, bez obzira na njihov iznos.

Sve navedene preporuke posebno dobijaju na značaju kada se uzme u obzir da je u Bosni i Hercegovini, kada je percepcija javnosti o strankama u pitanju, prisutan već godinama 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, dok u isto vrijeme, većina građana je kao najkorumpiranije ističu one stranke koje kasnije na izborima dobiju i najveću podršku glasača.

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 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.



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
BOSNA I HERCEGOVINA**

Gajeva 2, 78 000 Banja Luka
Bosna i Hercegovina
Tel. / fax. +387 51 216 369, 224 520
E-mail: info@ti-bih.org
Web: www.ti-bih.org