



Finansiranje političkih partija pred Opšte izbore 2014.

April, 2014.

Nakon 14 godina usvajanja Zakona o finansiranju političkih partija BiH i uspostavljanja kontrole nad poslovanjem stranaka, još uvijek nisu uspostavljeni adekvatni mehanizmi transparentnosti i odgovornosti političkih stranaka u BiH. Imajući u vidu prirodu finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, novčane iznose koji su u opticaju i značaj koji imaju na pozicioniranje političkih stranaka i kandidata, rizici za pojavu korupcije u ovoj oblasti i značaj strogog regulisanja i sprečavanja zloupotreba su nemjerljivi.

Transparency International BiH je u prethodnim analizama zakonskog okvira i prakse finansiranja političkih partija u BiH ukazivao na potrebu unapređenja zakonskog okvira na način da se:

- ojača nadzor nad troškovima stranaka, imajući u vidu da prema podacima CIK BiH u prosjeku 80% prihoda stranaka čine sredstva iz budžeta različitih nivoa vlasti, a da CIK BiH nema adekvatne nadležnosti za reviziju troškova, već je fokusirana na prihode stranaka;
- stranke obavežu na objavljivanje izvora finansiranja, što bi uključilo imena pravnih i fizičkih lica koja doniraju stranke, ali i da se objavljuju kompletni finansijski izvještaji stranaka, a ne samo izvodi iz istih;
- uvede obavezu vršenja transakcija preko jedinstvenih bankovnih računa, što bi olakšalo nadzor nad finansijskim transakcijama i poslovanjem stranaka;
- pooštre sankcije za kršenje zakona, na način da budu srazmjerne prekršajima i dobiti koju stranke mogu ostvariti kroz kršenje zakona;
- unaprijede podzakonski akti, odnosno pravilnici za podnošenje finansijskih izvještaja, kako bi detaljnije raščlanili pojedinačne troškove stranaka, posebno u slučaju predizbornih i postizbornih finansijskih izvještaja;
- uvedu odredbe koje bi nedvosmisleno sprečavale zloupotrebu javnih funkcija i institucionalnih resursa u svrhu predizborne kampanje, itd.

I nalazi GRECO-a iz treće kruga evaluacije za Bosnu i Hercegovinu, takođe navode potrebu poštivanja ovih preporuka i njihovog inkorporiranja u zakonski okvir koji uređuje finansiranje političkih partija i nadzor nad istim.

1. Izmjene zakonskog okvira i efekti koje će imati na primjenu

Uprkos brojnim preporukama međunarodnih institucija, kao i upozorenjima na manjkavosti u postojećem zakonskom okviru koji uređuje finansiranje političkih partija i njihovu transparentnost, već godinama se u procesu izmjene Zakona o finansiranju političkih partija propušta prilika za njegovim unapređenjem i uvođenjem strožijeg nadzora nad finansijama političkih stranaka u BiH.

Međutim, nedostatak volje za transparentnijim finansiranjem stranaka, pooštavanjem sankcija za stranke koje krše zakon, te za uvođenjem kontrole nad troškovima stranaka, koje se većinski finansiraju iz budžeta, pokazao se i pri posljednjim izmjenama Zakona o finansiranju političkih stranaka koji je stupio na snagu u decembru 2012¹. godine, a koji nije riješio većinu problema sadržanih u prethodnom propisu, već je čak otvorio niz novih nedoumica i potencijalnih problema.

Novi Zakon o finansiranju političkih stranaka u BiH uveo je određene novine koje se odnose na:

- Uređen je pojam članarine kao i ograničenje visine iznosa članarine na godišnjem nivou do čak 15.000 KM, što je potpuno neprimjereno ekonomskoj situaciji u BiH, te može dovesti do manipulacije ovom stavkom kroz prijavljivanje većeg broja članova i potencijalno preusmjerenje sredstava iz durgih, čak nelegalnih izvora, kroz članarine, i na taj način prikrivanje stvarnih izvora finansiranja stranaka.
- Drastično su povećani limiti na ukupan iznos dobrovoljnih priloga fizičkih lica i pravnih lica političkoj stranci u kalendarskoj godini, koji sada iznose 10.000,00 KM i 50.000,00 KM, umjesto dosadašnjih osam prosječnih plata (oko 6.400 KM) i 15 prosječnih plata (oko 12.000 KM), što je takođe vrlo visoko za trenutnu ekonomsku situaciju u BiH i može dovesti do još većeg uticaja donatora na rad političkih partija.
- Novim Zakonom propisana su i dva nova izvora finansiranja političkih stranaka. Prvi je izdavačka djelatnost, prodaja propagandnog materijala i organizovanje stranačkih manifestacija. Međutim, kako su političke stranke, kao udruženja građana, po svojoj definiciji neprofitne organizacije, ovaj izvor finansiranja se sa time kosi i uvodi stranke u sferu profitnog poslovanja (prema čemu bi stranke trebalo da podliježu svim poreskim propisima, procesu fiskalizacije i sl.).² Takođe, do sada se izdavačka djelatnost podrazumijevala kao dozvoljena djelatnost preduzeća u vlasništvu političkih stranaka, dok je sada ova djelatnost, kao i prodaja propagandnih materijala i organizovanje stranačkih skupova, navedeno kao zasebna aktivnost same stranke. Takođe, propagandni materijali i stranački skupovi, predstavljaju troškove predizborne kampanje, te je neophodno tumačenje na koji način će stranke ostvarivati prihode od ovih djelatnosti, posebno imajući u vidu da bi trebalo da su neprofitne organizacije. Zbog toga će CIK BiH biti teško da prati ovaj izvor finansiranja, pa su i mogućnosti eventualnih zloupotreba automatski veće.

¹ Zakon o finansiranju političkih stranaka BiH, Službeni glasnik BiH br. 95/12

² Unapređenje sistema nacionalnog integriteta BiH (2013), Transparency International BiH. Dotupno na: <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2013/06/Unapredjenje-sistema-nacionalnog-integriteta-u-BiH.pdf>

- Drugi novi izvor finansiranja je kreditno zaduženje kod banaka, osim ukoliko je udio državnog kapitala u banci veći od 25%. Međutim, ove odredbe su kontradiktorne i nisu u skladu sa entitetskim Zakonima o bankama prema kojima komercijalne banke ne mogu kreditirati političke stranke. Takođe, ukoliko bi politička stranka pribavila sredstva iz kredita banaka sa većinskim državnim kapitalom, a u ovom slučaju to su Investiciono-razvojna banka Republike Srpske i Razvojna banke Federacije BiH (koje su jedine 100% u državnom vlasništvu) pod ekstremno povoljnim uslovima bila bi obavezna da plati novčanu kaznu u iznosu od svega 500,00 KM do 5.000,00 KM, što se u poređenju sa iznosima kredita isplati.
- Uprkos zabrani finansiranja političkih stranaka organima uprave države BiH, entiteta, kantona, Brčko distrikta BiH, te gradskim i opštinskim organima, napravljen je izuzetak kada se radi o korištenju poslovnih prostorija koje je stranka dobila na osnovu odluke nadležnog organa.
- Pored toga što se finansiranje političkih stranaka zabranjuje drugim državama, stranim političkim strankama i stranim pravnim licima, propisan je izuzetak kada se radi o finansiranju programa namijenjenih za edukaciju, a s ciljem razvoja i promocije demokratskih principa.³
- Umjesto dosadašnje zabrane donacija strankama za sva privatna preduzeća koja obavljaju usluge na osnovu ugovora sa Vladom, sada su ove donacije omogućene, pod uslovom da vrijednost ugovora sa Vladom u jednoj kalendarskoj godini ne prelazi iznos od 10.000 KM. Ovo predstavlja liberalizaciju propisa koji neće doprinijeti smanjenju uticaja privatnih preduzeća na političke partije, ni posljedično smanjenju korupcije.
- Zakon dalje propisuje da su političke stranke dužne voditi evidenciju o prijemu članarina i dobrovoljnih priloga, te izdavati potvrde o prijemu istih. Postoje, međutim, nedoumice oko toga da li se dobrovoljni prilozi političkoj stranci mogu uplaćivati gotovinski putem blagajne ili ih donator treba uplaćivati direktno na transakcijski račun. Naime, iako zakonodavac tvrdi da zakon stimuliše korištenje bankovnog sistema (što je preporuka GRECO, s ciljem efikasnijeg nadzora primljenih donacija i drugih izvora prihoda, kao i troškova), prema Zakonu ovlašteno lice u političkoj stranci uplaćuje članarinu i dobrovoljne priloge na transakcijski račun stranke najkasnije u roku od 10 dana od dana prijema uplate. Pored toga, prema Zakonu o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, sve finansijske institucije su obavezne da prate i prijavljuju Državnoj agenciji za istrage i zaštitu obavljanje transakcije u iznosu 30.000 KM ili više, bilo da su u pitanju jednokratne ili više povezanih transakcija. Kako se takva obaveza ne odnosi na političke stranke, a s obzirom na nove limite donacija od strane pravnih lica od 50.000,00 KM, u primjeni ovih odredbi moguće su zloupotrebe, na primjer korištenjem posrednika za obavljanje uplata.

³ http://www.izbori.ba/Documents/CIK/God-Izvjestaji/2012/Izvjestaj_o_provodenju-2012-bos.pdf

- Iako su izmjenama Zakona, sankcije raščlanjene u odnosu na vrstu prekršaja, kaznenim odredbama nije predviđena kazna ukoliko političke stranke: ne vode evidencije o приходима i rashodima, osim članarina i priloga fizičkih i pravnih lica, ili ne vode poslovne knjige; ne podnose finansijske izvještaje u roku i na način kako je propisala CIK BiH i ne imenuju osobu ovlaštenu za podnošenje finansijskih izvještaja i kontakte sa CIK BiH. I u samom Godišnjem izvještaju CIK BiH za 2012. Navodi se da „nepostojanje kaznenih mjera za spomenute prekršaje značajno otežava kontrolu finansiranja političkih stranaka, postupak utvrđivanja da li političke stranke finansijska sredstva koriste isključivo za ostvarivanje ciljeva utvrđenih svojim programom i statutom, pa čak može doći i do toga da je nemoguće izvršiti njihovu kontrolu.“⁴ Prema nalazima Službe za reviziju, zakoni su se najviše kršili tako što su stranke ostvarivale zabranjene prihode; primale su priloge preko dopuštenog limita, nisu prijavljivale sve priloge fizičkih i pravnih lica koji su prelazili do skoro važeći zakonski limit od 100,00 KM; besplatno su koristile poslovne prostorije koje su im dodjeljivali entitetski, kantonalni i opštinski organi i neprofitne organizacije, primale su priloge od javnih preduzeća, nisu vodile adekvatne evidencije o svojim приходима i rashodima, finansijske izvještaje su dostavljale sa zakašnjenjem, nisu ih podnosile na propisanim obrascima i nisu dostavljale dodatnu finansijsku dokumentaciju na zahtjev CIK. Kao što se može primijetiti, dio ovih neregularnosti je legalizovan novim Zakonom o finansiranju političkih partija BiH, čime su stranke ponovo svoje interese stavile iznad standarda i zakona.

Istina, izmjene Zakona su donijele i djelimična poboljšanja. Izmjenama Zakona propisuje se način korištenja finansijskih sredstava, odnosno isključivo za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom i statutom političke stranke, kako bi se osiguralo namjensko korištenje finansijskih sredstava. Međutim, imajući u vidu da izmjene nisu donijele i pojačanu kontrolu nad utroškom sredstava, i činjenicu da se, kao što je spomenuto, CIK BiH pri reviziji fokusira na приходovnu stranu poslovanja stranaka, onda se postavlja pitanje da li će postojati adekvatan nadzor nad tim da li se ova odredba poštuje.

Takođe, Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine donijela je novi Pravilnik o godišnjim finansijskim izvještajima i Pravilnik o predizbornim i postizbornim finansijskim izvještajima političkih subjekata⁵, u skladu sa izmjenama Zakona o finansiranju političkih partija. U Pravilniku su unesene izmjene po kojima stranke u finansijskim izvještajima više ne navode identifikacione brojeve pravnih i fizičkih lica koja doniraju stranku, čime je otklonjena prepreka da se imena donatora objavljuju, posebno imajući u vidu dosadašnji stav CIK da se pojedinačni izvori donacija ne mogu objavljivati zbog Zakona o zaštiti ličnih podataka.

⁴ [Ibid.](#)

⁵ Službeni glasnik br. 96/13

Pozitivna izmjena u pravilnicima odnosi se i na uvođenje obaveze strankama da svim pravnim i fizičkim licima od kojih je primila članarinu ili donaciju izda potvrde sa svim podacima o donaciji, koje moraju stajati na raspolaganju CIK tokom revizije. TI BiH se nada da će se ovim mehanizmom ojačati kontrola nad donacijama, posebno onih ispod 100 KM čije izvore stranke i po novom pravilniku nisu obvezne imenovati u finansijskim izvještajima.

2. Izborna kampanja – prethodna iskustva

Član 15.1 Izbornog zakona⁶ 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 podnosilaca izvještaja, tako i trećih lica sa kojima je podnosilac izvještaja vršio transakcije.

Prema Pravilniku o podnošenju predizbornih i postizbornih finansijskih izvještaja, stranke su obavezne navoditi troškove kampanje prema sljedećim kategorijama:

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

Sama formulacija ovih kategorija ne pruža nikakve informacije o tome koji troškovi se tačno svrstavaju pod koju kategoriju, a ovo nije objašnjeno ni u samom Pravilniku. Na primjer, apsolutno je nejasno šta se svrstava pod ostalim troškovima propagande, pod čim stranke uglavnom prijavljuju najveći procenat rashoda.

Takođe, apsolutno je nejasna razlika između stavke c) i e), jer se obje odnose na **štampanje** oglasa, odnosno predizbornog materijala, dok se nigdje ne spominje zakup prostora u elektronskim medijima. Na ovaj način posmatraču ostaje da nagađa u koju stavku je stranka prijavila koju vrstu rashoda, tj. da li je na primjer oglašavanje na televiziji zavedeno pod stavku „ostali troškovi propagande“ ili je zavedeno kao „štampanje predizbornih oglasa,

⁶ Izborni zakon BiH, prečišćeni tekst zaključno sa izmjenama iz Službenog glasnika br. 7/14.

proglasa saopštenja i sl. u javnim glasilima“, ili da li se po ovoj logici onda oglašavanje u štampanim medijima zavodi kao kategorija štampanje oglasa u javnim glasilima, ili kao štampanje i umnožavanje predizbornog materijala.

Ne samo da ovako formulisani izvještaji ne pružaju informacije javnosti, već otežavaju i sam nadzor nad troškovima, te sudeći prema izvještajima stranaka, i same stranke različito tumače ove stavke.

Javni zvaničnici/stranački funkcioneri

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, odnosno za promociju političkih stranaka tokom izborne godine, što zbog nepostojanja adekvatnih pravila ponašanja prolazi potpuno nekažnjeno.

Ovakva praksa zabilježena je i tokom predizborne kampanje za Opšte izbore 2010. Godine, kao i za Lokalne izbore 2012, bez obzira što kampanja za Opšte izbore 2014. još uvijek nije zvanično počela, ova praksa se nastavila i tokom 2014.

Tokom 2010. kampanja Elektroprivrede BiH i Ministarstva energije, rudarstva i industrije FBiH, pod sloganom „Nije kasno za bolji život“, iskorištena je za predizborne svrhe.. Činjenica da Elektroprivreda, pod čijim imenom se sprovodi kampanja, nije upoznata s informacijama o kampanji, te izjava premijera FBiH Mustafe Mujezinovića da kampanja nije

finansirana iz budžeta FBiH, kao i da Vlada nije dala saglasnost, upućuju na jasan zaključak da su u ovom slučaju zloupotrijebljena javna sredstva u svrhu promocije Stranke za BiH, čiji član je bio tadašnji ministar energije, rudarstva i industrije, gospodin Vahid Hećo. TI BiH je nastavio sa traženjem informacija, o ovoj kampanji, te na kraju dobio odgovor od Ministarstva da je kampanja finansirana od strane menadžera pojedinih kompanije koje su u tome našle svoj interes, očekujući da će dobiti projekte iz ove oblasti. TI BiH je nakon ovoga podnio prijavu Tužilaštvu Kantona Sarajevo zbog zloupotrebe položaja i ovlaštenja, jer postoji veza između nezakonitog finansiranja kampanje "Nije kasno za bolji život" i mogućih poslovnih ponuda, te stavljanje u izgled nekim privrednim društvima dobijanje poslova protivno proceduri koju propisuje Zakon o javnim nabavkama. TI BiH je tada uputio i prigovor CIK BiH zbog zloupotrebe institucije u svrhu kampanje. U prijavi je navedeno da ova kampanja ima karakter izborne koju finansiraju privredna društva u korist jedne političke partije i da je takvo postupanje protivno odredbama Zakona o finansiranju političkih partija.

U istom periodu, emitovanjem filma „Ponosni na Srpsku“ Vlade Republike Srpske u kojem se promovišu dostignuća Saveza nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) pred sam početak i tokom predizborne kampanje postalo je i više nego jasno da je osnovna svrha ovog filma veličanje lika Milorada Dodika koji je na predstojećim izborima kandidat za predsjednika RS. Naravno, novac za ovaj film, za čije emitovanje su zakupljeni udarni termini na gotovo svim TV stanicama u RS, a i u regionu, i koji je emitovan u nekoliko navrata, izdvojen je od novca poreskih obveznika. 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 zaobilazanja 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.

Ista praksa nastavljena je i tokom kampanje za Lokalne izbore 2012. kada je kampanja Ministarstva poljoprivrede FBiH „Kupujmo domaće“ direktno promovisala Narodnu stranku Radom za boljitak, kojoj pripada ministar, posebno imajući u vidu gotovo istovjetan vizuelni identitet kampanje ministarstva i kampanje stranke. TI BiH je podnio prijavu CIK BiH protiv NsRZB, na osnovu koje je CIK BiH krajem 2012. izrekla ovoj stranci maksimalnu novčanu sankciju propisanu zakonom u iznosu od 10.000 KM za kršenje Izbornog zakona. U saopštenju CIK BiH se navodi kako je utvrđeno „da je Narodna stranka Radom za boljitak odgovorna što je u periodu od dana raspisivanja izbora do dana službenog početka izborne kampanje, prekršila pravila ponašanja iz člana 16.14 stav (3) Izbornog zakona Bosne i Hercegovine“, odnosno pravila koja se odnose na oglašavanje stranaka van zakonom propisanog trajanja predizborne kampanje. Iz CIK BiH su takođe najavili postupak utvrđivanja kršenja i Zakona o finansiranju političkih stranaka, gdje bi sankcija za NSRZB mogla biti i trostruko veća. Međutim, ova odluka CIK BiH poništena je od strane Suda BiH.

Na isti način, već od februara i marta 2014., SNSD je održao seriju tribina i javnih skupova po Republici Srpskoj (Višegrad, Istočno Sarajevo, Foča, Trebinje, itd.), koje su predstavljene kao tribine „rukovodstva Republike Srpske o trenutnoj situaciju u RS“. Na pomenutim tribinama

isključivo su govore držali funkcioneri SNSD, uključujući i nosioce vlasti na nivou BiH, pri čemu su govori sadržali napade na opoziciju, međunarodne organizacije, medije i predstavljali su tipična predizborna obraćanja građanima. Ukoliko su pomenute tribine finansirane iz budžeta RS, i ovo predstavlja direktnu zloupotrebu javnih sredstava u svrhu promocije političke stranke.

Predizborni skupovi

Imajući u vidu prethodno navedene nejasnoće u vezi sa obrascima za prijavu troškova kampanje, kao i specifičnost troškova prilikom organizovanja predizbornih skupova, ovaj vid troškova je veoma teško nadzirati. Prema nalazima monitoringa TI BiH, kao i nalazima Službe za reviziju, političke stranke veoma često ne prijavljuju kompletne troškove predizbornih kampanja koje se odnose na skupove. Podaci monitoringa kampanje za Opšte izbore 2010., kada je TI BiH pratio održane skupove, pokazuju da prema broju održanih skupova i prijavljenim troškovima njihove organizacije i održavanja, stranke u prosjeku za jedan skup izdvajaju samo oko 3.000 KM, što predstavlja izuzetno nizak iznos kada se uzmu u obzir faktori, kao što su veličina, odnosno brojnost skupova, lokacije, a posebno honorari estradnih umjetnika unajmljenih da privuku što više pristalica.

Tako je na primjer Hrvatska demokratska zajednica za prijavljenih 120.002,54 KM troškova za održavanje predizbornih skupova uspjela pokriti troškove sljedećih izvođača: Femminem – 15 koncerata tokom kampanje, Ivan Mikulić – 16 koncerata, Mate Bulić – 8 koncerata, Posebna vožnja – 4 koncerta, i još 4 koncerta drugih izvođača. Isti primjer dala je i Stranka za BiH, pa je sa 225.804,69 KM pokrila troškove 5 nastupa Hanke Paldum, 5 koncerata grupe Regina i 4 koncerta sastava Mostar Sevdah Reunion.

Stranka demokratske akcije za sve svoje skupove zajedno izdvojila oko 120.000 KM, a nastupali su po pet puta Hari varešanović, zatim Halid Muslimović, Edin Talović, Amira Medunjanin, Kenan Mačković, Eldin Huseinbegović. Savez nezavisnih socijaldemokrata Milorad Dodik je na svojim tribinama ugostio dva puta Svetlanu Cecu Ražnatović, pri čemu je prijavio ukupne troškove od 169.018,60 KM, iako je prema medijskim izvještajima samo za jedan nastup ove pjevačice neophodno izdvojiti oko 50.000 eura.⁷

Izveštaji o reviziji finansiranja stranaka za 2010. godinu potvrdili su dio nalaza TI BiH. U izvještaju o reviziji SNSD za 2010. navodi se da je SNSD prekršio zakon jer prema njenim izvještajima stranka „nije platila pomenutoj estradnoj umjetnici, niti organizatoru nastupa, što nedvosmisleno ukazuje na činjenicu da je SNSD-Milorad Dodik ostvario prilog koji nije evidentiran u njegovim poslovnim knjigama, niti je prijavljen u finansijskom izvještaju, u skladu sa odredbama člana 6. Zakona o finansiranju političkih stranka“, te da imajući u vidu

⁷ Monitoring izborne kampanje: Opšti izbori 2010 (2011), Transparency International BiH. Dostupno na: <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/04/Monitoring-kampanje-final.pdf>

uobičajene honorare ove pjevačice, njen prilog prelazi limit na priloge predviđen Zakonom. Isti oblik kršenja Zakona utvrđen je i u slučaju SDA, koja prema izvještajima takođe nije platila izvođačima gostovanje na predizbornim skupovima. Međutim, Apelacioni odjel Suda BiH potvrdio je samo sankciju za SDA, dok je sankcija za SNSD vraćena na ponovni postupak CIK, koja je kasnije postupak obustavila.

Subvencije i donacije iz budžeta tokom predizborne kampanje

Iako su indirektni troškovi kampanje stranaka ponekad teško uočljivi i otežavaju nadzor institucija za provođenje zakona, oni se mogu ogledati osim navedenog, na primjer, u povećanim rashodima za nabavke, u skrivenoj kupovini podrške medija, u pojačanoj podjeli socijalne pomoći u doba kampanje, u angažovanju zaposlenih u javnom sektoru i državnih funkcionera u kampanji umjesto da u to vrijeme rade posao za koji su plaćeni iz budžeta ili u direktnoj zloupotrebi javnih resursa - npr. kroz korišćenje službenih vozila i ljudskih resursa institucija za potrebe vođenja političke kampanje.

U posljednjih nekoliko godina, posebno pred izbore 2010. i 2012., primijetna je i praksa dodjele donacija i subvencija iz budžeta različitih nivoa, s ciljem obezbjeđenja podrške pre izbore.

Vlada Republike Srpske je tokom 2009. i 2010. dodijelila sredstava medijima u iznosu od ukupno 5 miliona KM (Televizijskim stanicama namijenjeno je 2,25 miliona KM, štampanim medijima 2,2 miliona KM i radio stanicama 550.000 KM) pred sam početak izborne kampanje. Vlada RS jeste raspisala javni poziv za dodjelu ovih sredstava, putem kojeg su mediji trebali da dostave projekte u roku od 90 dana, a koji su trebali da budu od društvenog interesa, iako nije jasno pojašnjeno šta to podrazumijeva. Međutim, najznačajniji dio sredstava je dodijeljen daleko prije isteka roka od 90 dana, i to RTRS-u, Glasu Srpske, Nezavisnim novinama i Pressu RS, koji su kasnije favorizovali Vladu RS i SNSD u svom praćenju predizborne kampanje. Za 2012., takođe izbornu godinu, iako je iz budžeta za tu godinu Vlada RS planirala potrošiti 1,4 miliona KM za rad javnih medija, već u prva četiri mjeseca te godine Vlada je isplatila i dodatnih 830.000 KM.⁸ Prema nalazima Centra za istraživačko novinarstvo, u periodu od 4 godine, Vlada RS je medijima isplatila donacije u ukupnom iznosu od 14,5 miliona KM.

Kada su u pitanju subvencije iz budžeta s ciljem osiguranja podrške i glasova, jedan od slučajeva, na osnovu kojeg je pokrenuta i istraga od strane tužilaštva, su i subvencije poljoprivrednicima koje je dodjeljivalo Ministarstvo poljoprivrede FBiH tokom 2012. godine, za koje se utvrdilo da su dodjeljivane bez jasnih kriterijuma, te da je veliki broj subvencija dodijeljen pojedincima koji nemaju registrovana poljoprivredna gazdinstva, a postojala su i javna svjedočenja pojedinaca da su ova sredstva korištena s ciljem indirektno kupovine

⁸ <http://www.cin.ba/vlada-rs-a-nastavlja-finansirati-privatne-medije/>

glasova i obezbjeđivanja podrške glasača⁹, te da su aktivisti Narodne stranke Radom za boljitak podsticali potencijalne glasače da se prijavljuju za pomenute subvencije.

Zbog navedenih primjera, ali i generalne prakse korištenja javnih sredstava sa direktnim ciljem prikupljanja glasova, od suštinske je važnosti pojačati nadzor nad utroškom budžetskih sredstava, kroz proces nabavki, dodjele grantova i subvencija i ulaganja u lokalne zajednice, u izbornim godinama kako bi se spriječila njihova zloupotreba i neravno pravan položaj između stranaka na vlasti i opozicionih partija.

⁹ <http://www.hercegovina.info/vijesti/vijesti/bih/kako-je-tri-milijuna-maraka-poljoprivrednih-poticaja-podijeljeno-iskljucivo-glasacima-boljitka>

Zaključci

Uprkos brojnim inicijativama i pokušajima izmjene Zakona o finansiranju političkih partija, propisi koji su na snazi još uvijek ne pružaju čvrstu osnovu za sprečavanje zloupotreba pri finansiranju političkih partija. Nedovoljan nivo zahtijevane transparentnosti i odgovornosti od strane političkih partija, još uvijek omogućavaju strankama sticanje koristi kroz zaobilaženje zakona i nekažnjeno izbjegavanje odgovornosti prema javnosti i biračima.

Pored toga, nadzor nad finansiranjem stranaka od strane CIK BiH, ograničen zakonskim okvirom i nedostatkom resursa, dovodi do nepravovremenog otkrivanja prekršaja i zloupotreba, a represivne mjere na raspolaganju nisu dovoljne niti za motivaciju strankama da poštuju propise.

Političke stranke tokom svake izborne godine otkrivaju nove, inovativne načine zaobilaženja propisa, a zakonski i podzakonski akti ne prate ovakvu praksu, odnosno ne unapređuju se i ne inoviraju kako bi je adekvatno spriječili. Nadzor javnosti, s druge strane, onemogućen je nedostupnošću podataka o izvorima finansiranja i načinu utroška sredstava političkih partija.

Zbog toga je neophodno, prije svega, unaprijediti zakonski okvir, na način da se, kao što je već pomenuto na početku ove analize, uvede nadzor nad utroškom sredstava partija, kao i obaveza objavljivanja ovih informacija, kao i onih o pojedinačnim izvorima finansiranja partija, zatim pooštre sankcije s ciljem jačanja odgovornosti, ali i pojačaju kapaciteti i nadležnosti Službe za reviziju CIK BiH s ciljem pravovremenog uočavanja nepravilnosti.

Osim toga, poseban naglasak je potrebno staviti na regulisanje budžetskog finansiranja stranaka na nivoima gdje do sada nisu uvedeni ovi propisi (FBiH), ali i pojačati međusobnu saradnju institucija kako bi se spriječile i sankcionisale već pomenute zloupotrebe javnih sredstava od strane stranaka na vlasti.

Za ovakve sistemske promjene, neophodna je politička volja, koja opet podrazumijeva konsenzus političkih stranaka, koje do sada nisu pokazale spremnost da same sebi uskraćuju mogućnosti koje im nudi manjkav zakonski okvir. Zbog toga se volja i spremnost za unapređenje ove oblasti mogu kreirati prvenstveno kroz pojačan pritisak javnosti, koja će kazniti neodgovornost stranaka kroz izborne rezultate, nezavisnih institucija koje će sankcionisati zloupotrebe, ali i međunarodne zajednice. Do tada, Bosnu i Hercegovinu očekuju još jedna predizborna kampanja u kojoj se mogu očekivati novi oblici polulegalnog i nelegalnog finansiranja stranaka, bez polaganja računa javnosti, i nove zloupotrebe sredstava poreskih obveznika s ciljem sticanja izborne podrške.