



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Open
Society Fund
Bosnia & Herzegovina

Monitoring finansiranja političkih partija u Bosni i Hercegovini (2010-2011)

Mart 2012

Opšti nalazi

S obzirom na prirodu finansiranja stranaka, velikim novčanim iznosima koji se razmjenjuju u ovim procesima, te samim tim i podložnošću ove oblasti za pojavu korupcije, transparentnost u svim aspektima finansiranja stranaka, počevši od privatnih donacija, prihoda, a naročito utroška sredstava dobijenih iz budžeta, te finansiranja izbornih kampanja je od neprocjenjivog značaja.

U Bosni i Hercegovini, finansiranje političkih partija regulisano je prije svega zakonima o finansiranju političkih partija (na državnom nivou, nivou Republike Srpske i Brčko distrikta), dok je finansiranje i izbornih kampanja regulisano Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine¹, kao aktima koje donosi Centralna izborna komisija BiH (pravilnici, uputstva, obrasci i drugi podzakonski akti). Centralna izborna komisija (CIK) zadužena je za nadzor nad finansiranjem stranaka i provođenje pomenutih zakona, a Služba za reviziju unutar ove institucije vrši reviziju godišnjih, predizbornih i postizbornih finansijskih izvještaja stranaka.

Transparency International Bosne i Hercegovine (TI BiH) je u ranijim analizama ukazivao na mnoge nedostatke samog zakonskog okvira, kao i njegove primjene, koji ne samo da omogućavaju političkim partijama potpunu netransparentnost, već i nepoštivanje zakona, a sve to bez ozbiljnih posljedica. Takođe, primijećeno je da javnost nema nikakav uvid u to kako se finansiraju političke stranke, te da su imena donatora potpuna nepoznanica za javnost.

Nedostaci i problemi u nadzoru na koje je ukazivao TI BiH mogu se sumirati na sljedeći način:

- Ogromnu većinu prihoda stranaka, sudeći prema njihovim izvještajima, čine sredstva dodijeljena iz budžeta različitih nivoa. Međutim, revizorski izvještaji stranaka, kao i nalazi istraživanja, ukazuju na to da je privatno finansiranje mnogo slabije regulisano od budžetskog, te da je samim tim i veća nepoznanica.
- Donacije iz privatnih izvora, iako propisane zakonom u odnosu na izvore, iznose i limite, manje se kontrolišu, jer je javnosti onemogućen pristup informacijama o privatnim donacijama, pa se samim tim ostavlja više prostora partijama kako za manipulaciju, tako i za izostavljanje donacija u izvještajima, naročito kada je riječ o donacijama u činjenju. Takođe, Zakon obavezuje prijavljivanje samo donacija većih od 100 KM, što omogućava „cijepanje“ donacija na manje dijelove, čime veliki dio njih ostaje nepoznat, te je samim tim nemoguće odrediti njihov ukupan iznos, a što je još važnije ni njihove izvore.
- Zakon o financiranju političkih stranaka iz budžeta Federacije BiH, još uvijek nije usvojen, što je jasan nagovještaj nedostatka političke volje da se ovo pitanje u FBiH kvalitetnije riješi. Upravo nepostojanje ovog zakona utiče na transparentnost dodjele sredstava iz budžeta Federacije, kao i kantonalnih i opštinskih budžeta u FBiH
- S druge strane u Zakonu RS postoji odredba po kojoj se za redovno finansiranje strankama iz budžeta izdvaja minimum 0,2% a za finansiranje kampanje minimum 0,05%, pa se na ovaj način ostavlja mogućnost da ova sredstva budu i veća. Kada se uzme u obzir da vladajuće stranke čine većinu u parlamentu, te samim tim i izglasavaju visinu finansiranja, ostavlja se mogućnost manipulacije ovim iznosima, pa teoretski stranke same sebi mogu izglasati znatno veće iznose, po potrebi.
- U samoj reviziji finansija političkih stranaka Služba za reviziju je uglavnom fokusirana na **prihode** stranaka, što je posljedica same legislative koja se značajno više bavi prihodnom, u odnosu na rashodnu stranu poslovanja političkih partija. Samim tim, ne postoji uvid u prirodu

¹ "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

troškova stranaka, što je posebno važno imajući u vidu da su sredstva koja stranke troše većinom zasnovana na sredstvima dobijenim iz budžeta različitih nivoa vlasti.

- Prepreku efikasnom nadzoru nad raspodjelom i utroškom budžetskih sredstava za stranke predstavlja i činjenica da zakonima nije definisano koje konkretne kategorije troškova mogu, a koje ne smiju biti pokrivene iz budžetskih sredstava. Osim raspodjele, zakonski okvir na nivou RS 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. Na ovo je upozoravala i misija OSCE koja je u prijedlozima upućenim Interresornoj radnoj grupi navela neophodnost detaljnog definisanja kategorija troškova koji se smiju ili ne smiju pokriti iz javnih subvencija.
- CIK BiH, a ni stranke, još uvijek ne objavljuje kompletne finansijske izvještaje pod objašnjenjem da se radi o zaštiti ličnih podataka osoba koje su navedene u finansijskim izvještajima stranaka. Političke stranke nemaju obavezu objavljivanja svojih finansijskih izvještaja, kako godišnjih, tako i predizbornih i postizbornih, već ih, dostavljaju CIK, koja zatim na svojoj web stranici objavljuje koje su stranke dostavile izvještaje, te objavljuje zbirne izvještaje za pojedinačne stranke, koji 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.
- Novčane sankcije za kršenje zakona su veoma niske u odnosu na počinjene prekršaje, a najveća sankcija koje se može izreći je 10.000 KM, te nikako nisu srazmjerne mogućoj dobiti od kršenja zakona.
- U zakonskim i podzakonskim rješenjima se ne obuhvataju aktivnosti direktora javnih preduzeća i institucija, te izabраниh predstavnika i namještenika, što utiče na nemogućnost da se razgraniči kada te osobe rade svoj posao, a kada nastupaju u funkciji predstavnika političkih stranaka, dok u isto vrijeme nigdje u zakonu nisu definisane zloupotrebe budžetskih sredstava u svrhu predizborne kampanje, iako je veoma učestala praksa funkcionera da koriste sredstva institucija radi promocije stranke.
- Iako je u postojećem zakonu zabranjeno primati priloge privatnih preduzeća koja pružaju usluge na osnovu ugovora s vladama, ne postoji obaveza kreiranja liste takvih preduzeća, te je teško onda utvrditi kršenje zakona po ovoj odredbi.

Inicijative za izmjene zakona

Tokom 2011. godine Grupa zemalja protiv korupcije Vijeća Evrope (GRECO) završila je i objavila izvještaj o trećoj rundi evaluacija za Bosnu i Hercegovinu, u kojoj je bila uključena i oblast finansiranja političkih stranaka.² Nalazi GRECO se u velikoj mjeri poklapaju sa nalazima i upozorenjima TI BiH, a kao najvažniji mogu se izdvojiti sljedeći:

² [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)5_BiH_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)5_BiH_Two_EN.pdf)

- Premalo informacija o političkim strankama i finansiranju izbornih kampanja je dostupno javnosti i objavljivanje rezultata nadzora često se dešava prekasno da bi bilo dovoljno značajno;
- Trenutnom pravnom okviru nedostaju odredbe koje ohrabruju korištenje bankovnih sistema za primanje i slanje fondova. Ništa ne sprečava cirkulaciju neobračunatih tokova novca – posebno tokom izbornih kampanja kada su finansijske potrebe stranaka i kandidata na njihovom vrhuncu – stvarajući prilike da se zaobiđu pravila o donacijama i zahtjevima za vođenje knjiga;
- Sam Zakon o finansiranju političkih stranaka ne uspijeva da prikaže punu sliku finansijskih kretanja vezanih za političke stranke, jer ne sadrži nikakva pravila ili ograničenja vezana za troškove političkih stranaka;
- Pravni okvir ne ispunjava međunarodne standarde uspostavljene vezano za zahtjeve objavljivanja. Političke stranke i kandidati na izborima moraju da izvijeste CIK, ali nisu ni pod kakvom obavezom da ove informacije naprave dostupnim općoj javnosti. Štaviše, nikakve informacije identitetu donatora, čak i onih koji su dali velike iznose, nisu otkrivene javnosti.
- Budžet i ljudski resursi kojima raspolaže CIK BiH nisu dovoljni kako bi ispunila sve na dovoljno efektivan način. Služba za reviziju, sastavljena od samo 7 uposlenika za ovjeravanje računa preko 100 političkih stranaka, ima ozbiljne nedostatke osoblja i niske plate uzrokuju poteškoće pri zapošljavanju i čuvanju kvalifikovanog osoblja. Kao rezultat, CIK-ova revizija je uglavnom formalne prirode i traži samo da verificira da prihodi i rashodi izviješteni u dokumentima podneseni od strane političkih stranaka i kandidata odgovaraju njihovim knjigama i evidencijama
- Trenutnim sankcijama i u ZFPS i IZ nedostaje specifičnost i njihov opseg je nedovoljan, te niske novčane sankcije nisu efektivne kako bi odvratile od zloupotreba zakona.

Zbog svega navedenog, prepoznata je potreba za izmjenama postojećeg Zakona o finansiranju političkih partija Bosne i Hercegovine, kako bi se zakonski okvir prilagodio međunarodnim standardima i praksama. Dosadašnji pokušaji izmjena Izbornog zakona i Zakona o finansiranju političkih partija BiH su se uglavnom svodili na sitne ili kozmetičke izmjene, propuštajući priliku za efektivne izmjene i unapređenje zakonskog okvira u ovoj oblasti.

Posljednja inicijativa započeta je u oktobru 2011. godine formiranjem Interresorne radne grupe za izmjene Zakona o sukobu interesa, Zakona o finansiranju političkih partija i Izbornog zakona. Kao članovi radne grupe ispred Vijeća ministara imenovani su ministar civilnih poslova BiH, Sredoje Nović, ministar za ljudska prava i izbjeglice, Safet Halilović, i ministar pravde Bariša Čolak. Kao predstavnici oba doma Parlamentarne skupštine BiH, imenovani su Halid Genjac, Borjana Krišto, Niko Lozančić, Milorad Živković, Nermina Zaimović – Usunović, a ispred CIK BiH imenovani su Suad Arnautović, Branko Petrić i Stjepan Mikić.

TI BiH je sačinio prijedlog izmjena Zakona o finansiranju stranaka, kao i Izbornog zakona, s ciljem unapređenja transparentnosti finansiranja stranaka, kao i odgovornosti stranaka prema sredstvima kojima raspolažu i prema samim građanima, te je uputio prijedloge Interresornoj radnoj grupi na razmatranje.

Predložene izmjene su se odnosile na sljedeće:

- uvođenje obaveza strankama da osim CIK BiH i javnosti učine dostupnim imena davalaca priloga, odnosno nazive pravnih lica koja daju priloge političkoj partiji, kao i iznos svakog pojedinačnog priloga, bez obzira na visinu i vrstu priloga;
- uvođenje obaveze prijavljivanja svih priloga, bez obzira na njihovu visinu;
- smanjenje limita na donacije političkim partijama radi smanjenja rizika od neprimjerenih uticaja privatnih preduzeća na djelovanje i politiku stranaka, posebno imajući u vidu dosadašnja iskustva gdje su donatori stranaka bili nepoznanica, što je omogućavalo još veće uticaje privatnih interesa;
- povećanje nadzora nad rashodima političkih partija, što podrazumijeva detaljnije određenje prihoda i rashoda koje stranke prijavljuju u finansijskim izvještajima u cilju efikasnije provjere;
- veću nadležnost CIK BiH u smislu istražnih radnji radi utvrđivanja nepravilnosti i kršenja zakona, kako bi se i na taj način poboljšala primjena Zakona i povećala efikasnost u utvrđivanju nepravilnosti.
- izostavljanje stava 3. iz člana 13. Zakona o finansiranju političkih partija koji je predviđao mogućnost strankama da prije izricanja sankcija dobrovoljno otklone nedostatke, jer je dosadašnja praksa pokazala da je neosnovano očekivati od stranaka da dobrovoljno poštuju zakon, niti da same otklanjaju nepravilnosti, imajući u vidu sveprisutnu praksu kršenja pravila.
- pooštrenje sankcija za kršenje Zakona o finansiranju političkih partija, gdje je predloženo povećanje limita na novčane sankcije, te uvođenje mjere suspenzije sredstava iz budžeta koja se dodjeljuju političkim strankama

Svoje preporuke Interresornoj radnoj grupi dostavlja je i misija OEES (OSCE), odnosno njen Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR). I OEES je stavio naglasak na važnost detaljnog definisanja svrhe u koje se mogu trošiti finansijska sredstva iz javnih izvora, na detaljnije definisanje sankcija, te na potrebu da sankcije budu efektivnije i da odgovaraju mogućoj dobiti od kršenja zakona. Jedna od stavki koju je OEES posebno naglasio je neophodnost uvođenja obaveze vršenja transakcija preko jedinstvenih računa radi većeg i lakšeg uvida u transakcije stranaka, a samim tim i jačeg nadzora.³

Nakon perioda konsultacija, donešena je odluka od strane radne grupe da će umjesto izmjena Zakona biti usvojen novi Zakon. Nacrt novog Zakona o finansiranju političkih stranaka BiH sačinio je i dostavio Interresornoj radnoj grupi Bariša Čolak, ministar pravde i dopredsjedavajući radne grupe. Međutim, rješenja predviđena pomenutim nacrtom, umjesto da budu usmjerena u smanjenje mogućnosti za zloupotrebe pri finansiranju stranaka, otišla su u suprotnom pravcu ostavljajući još više mogućnosti za nelegalno finansiranje političkih stranaka i uticaje donatora.

Naime, ovaj nacrt novog Zakona o finansiranju političkih partija Bosne i Hercegovine povećava limite na donacije pravnih i fizičkih lica, pri čemu je za pravna lica, uzimajući u obzir statističke pokazatelje o prosječnim platama, predviđeni limit gotovo četvostruko povišen, što svakako može dovesti do još većeg uticaja donatora na rad političkih partija.

S druge strane, dok su u sadašnjem Zakonu o finansiranju političkih partija Bosne i Hercegovine potpuno zabranjene donacije privatnih preduzeća koja obavljaju usluge na osnovu ugovora sa

³ OSCE/ODIHR Comments on the Law on Political Party Financing of Bosnia and Herzegovina, 04.01.2012

Vladom, prema pomenutom nacrtu novog Zakona političkim partijama se ove donacije omogućavaju, pod uslovom da vrijednost ugovora sa Vladom u jednoj kalendarskoj godini ne prelazi iznos od 10.000 KM. Prethodno zakonsko rješenje je svakako bilo adekvatnije, imajući u vidu mogućnost da na osnovu donacija političkim partijama, privatna preduzeća mogu imati povlašćen položaj pri sklapanju ugovora s Vladom, što predstavlja jedan od najštetnijih oblika korupcije.

Takođe, u ovom nacrtu mnoge od preporuke koje je članovima Interresorne radne grupe dostavila misija OESS, kao i preporuke GRECO, nisu ispoštovane. Jedna od njih je preporuka uvođenja obaveze vršenja transakcija preko jedinstvenih bankovnih računa, što se nacrtu uopšte nije spomenuto.

Kada je u pitanju transparentniji utrošak budžetskih sredstava i ovo pitanje je u nacrtu ostalo neriješeno, te su i u ovom slučaju zanemarene preporuke OESS.

U nacrtu novog Zakona, novčane sankcije, iako raščlanjene po različitim prekršajima, ostale su previše niske, i nikako srazmjerne mogućoj dobiti od zloupotrebe zakona, dok su u isto vrijeme izostavljene bilo koje druge sankcije osim novčanih.

Ipak, pozitivan pomak predstavlja činjenica da je u pomenutom nacrtu predložena zabrana primanja anonimnih donacija, što znači da bi se otklonio prethodno pomenuti problem prijavljivanja donacija samo iznad 100 KM. Takođe, prema ovom nacrtu predloženo je da se finansijski izvještaji objavljuju i od strane Centralne Izborne Komisije BiH, i od strane političkih partija. Međutim, ostalo je nedefinisano da li će se objavljivati kompletni finansijski izvještaji političkih partija, ili samo dijelovi izvještaja kao što je do sada bio slučaj, što u tom slučaju ne bi predstavljalo nikakvu razliku u odnosu na dosadašnju praksu.

Jedno od novih rješenja predloženih u nacrtu novog Zakona bilo je i propisivanje limita od 15.000 KM za donacije članova i funkcionera stranke. Nakon što je ovaj nacrt novog Zakona o finansiranju političkih stranaka razmotren od strane Interresorne radne grupe, prijedlog je osporen od strane predstavnika SNSD-a, Milorada Čivkovića. Kao razlog je navedeno da bi Zakon trebalo da tretira samo razinu BiH, a da se entitetima i nižim nivoima ostavi mogućnost donošenja vlastitih rješenja, te se suprotstavio i jačanju uloge CIK BiH u njegovoj primjeni. Posebno je osporavan i Član 26. prijedloga Zakona koji govori o „oduzimanju novca stečenog suprotno odredbama zakona“. Umjesto usvajanja ovog prijedloga, najavljeno je dostavljanje novog prijedloga od strane SNSD. Takođe, predstavnici CIK BiH usprotivili su se uvođenju nadzora nad utroškom sredstava, što je predloženo od strane TI BiH i OESS, jer bi to značilo zapošljavanje dodatnih kadrova u Službu za reviziju CIK BiH, te izdvajanje dodatnih finansijskih sredstava.

Kao što je i najavljeno, SNSD je početkom marta 2012. sačinio i dostavioprijedlog izmjena Zakona o finansiranju stranaka, međutim i ovaj prijedlog je osporen. Naime, prijedlog zakona koji je dostavio Živković ocijenjen je kao urušavanje izbornog procesa, jer je predloženo da se pitanje finansiranja stranaka odnosi samo na one koje participiraju na nivou BiH, kao i da kontrolu njihovog poslovanja umjesto CIK BiH obavlja Ured za reviziju institucija BiH. Takođe, obrazloženo je da su Venecijanska komisija i Vijeće Evrope jasno u svojim aktima naznačili da pitanje kontrole finansiranja stranaka i sankcije izriče tijelo koje je nadležno za izborne aktivnosti, a to je u ovom slučaju CIK BiH.

Na samom kraju, izostao je konsenzus oko donošenja novog Zakona o finansiranju političkih stranaka, te će radna grupa nastaviti sa dogovorima i pokušati do rješenja doći kroz izmjene i dopune postojećeg Zakona. S obzirom na to da je radna grupa donijela odluku da će se ipak vršiti izmjene postojećeg Zakona, Ministarstvo pravde BiH je prvobitni nacrt novog Zakona preradio u amandmane dostavivši ponovo prijedlog izmjena Interresornoj radnoj grupi na razmatranje.

U pomenutom prijedlogu izostavljena su mnoga rješenja iz prvobitnog prijedloga koji je dostavio Bariša Čolak, a ona koja su zadržana odnose se uglavnom na pojašnjenja dosadašnjih odredbi, osim

ukidanja zabranje priloga od javnih institucija u slučaju korištenja poslovnih prostorija, koje političke stranke koriste na temelju odluke nadležnog tijela.

U isto vrijeme dostavljeni su i prijedlozi članova Interresorne radne grupe, uključujući i već pomenute i analizirane prijedloge Bariše Čolaka i Milorada Živkovića, za koje još uvijek ne postoji saglasnost i koji će, zajedno sa prijedlogom Ministarstva pravde, biti razmatrani na narednom zasjedanju radne grupe.

Rasprava o nacrtu novog Zakona o finansiranju političkih stranaka je pokazala da stranke na vlasti, čiji predstavnici su i članovi Interresorne radne grupe, osim što ne mogu postići konsenzus, nemaju volje da sačine ili prihvate kavalitetna zakonska rješenja koja bi dovela do veće odgovornosti stranaka i veće transparentnosti u njihovom finansiranju. Ovo je pokazano i u ranijim brojnim pokušajima izmjena ovog Zakona, gdje su i pored brojnih prijedloga na kraju usvajana samo kozmetička rješenja koja nemaju velikog uticaja na dalji proces finansiranja stranaka.

Implementacija zakona

Kao što je već spomenuto, CIK BiH nadležna je za implementaciju propisa koji se odnose na finansiranje političkih stranaka, što uključuje i odredbe Zakona o finansiranju političkih partija, kao i Izbornog zakona BiH. Unutar CIK BiH, Služba za reviziju je zadužena za pregled i kontrolu finansijskih izvještaja političkih stranaka.

Ono što je neophodno napomenuti na samom početku analize primjene zakona, jesu ograničenja koja su postavljena pred CIK BiH, a koja u velikoj mjeri utiču na efikasnost primjene zakona.

Prije svega, jedan od nedostataka revizije predstavlja činjenica da se, usljed nedostatka kapaciteta Službe za reviziju CIK BiH, revizija 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“⁴. Ovo je naročito važno u slučaju, uslovno rečeno, velikih stranaka, sa velikom brojem regionalnih i opštinskih odbora.

S druge strane 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.

Dodatni problem predstavlja i slaba kadrovska opremljenost CIK BiH 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.

Veliku prepreku detaljnoj reviziji predstavlja i činjenica da stranke ne vrše transakcije preko jedinstvenih računa, iako su obavezne prijaviti sve transakcijske račune i transakcije preko istih.

⁴ Centralna izborna komisija BiH - Izvještaji o reviziji i pregledu finansijskih izvještaja političkih stranaka za 2009. godinu, dostupno na <http://izbori.ba/default.asp?col=revID2009>

Mešutim, iz revizorskih izvještaja je vidljivo da stranke često ne prijavljuju sve računa, dok u isto vrijeme 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.

Poseban problem predstavlja i činjenica da, iako revizorski izvještaji godinama ukazuju na kršenje gotovo svih odredbi Zakona, počevši od donacija iz nedozvoljenih izvora, kao što su javna preduzeća i institucije, preko prekoračenja limita na prihode od imovine, te dozvoljenih limita sredstava utrošenih na kampanje, do neprijavlivanja donacija u činjenju, ovi prekršaji ne rezultiraju adekvatnim sankcijama. Ukoliko prekršaji i budu sankcionisani, ovo se dešava uglavnom sa velikim zakašnjenjima, kada primljena sredstva već posluže svrsi, a kazne su uglavnom u obliku niskih novčanih sankcija, koje su zanemarljive u poređenju sa iznosima prikupljenim kroz kršenje odredbi koje regulišu političko finansiranje. Takođe, preporuke koje CIK BiH u revizorskim izvještajima iskazuje strankama, se u velikoj mjeri ne poštuju, te se može vidjeti kako se iz godine u godinu iste preporuke ponavljaju.

Kao što je već pomenuto, prema postojećim propisima CIK BiH nije nadležna za reviziju troškova političkih stranaka, pa samim tim veliki dio poslovanja stranaka ostaje bez nadzora. Naime, u reviziji finansija političkih stranaka Služba za reviziju je uglavnom fokusirana 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.

U periodu od 2004. do 2010. godine iz budžeta različitih nivoa u BiH za finansiranje političkih partija izdvojeno ukupno oko 134,7 miliona KM, a primijetan je i konstantan rast dodijeljenih sredstava.

Prema podacima iz finansijskih izvještaja političkih partija za 2010. godinu ukupni prijavljeni iznos finansiranja svih partija iznosio je 29.741.152,06 KM, što je za oko 7 miliona više nego u 2009. U okviru toga, prihodi iz budžeta su iznosili 21.829.752,77 KM, odnosno 73,4 % ukupnih prihoda. Podaci za 2011. godinu još uvijek nisu dostupni, jer je rok za predaju finansijskih izvještaja stranaka 31. mart.

Ne samo da svrha utroška ovih sredstava nije detaljno regulisana niti revidirana, već nisu dostupne ni o tome na koji način se troše budžetska sredstva.

TI BiH je u prijedlozima koje je dostavio članovima Interresorne radne grupe za izmjene Zakona o finansiranju stranaka, kao i Parlamentarnoj skupštini BiH upravo predložio jačanje nadležnosti CIK BiH u pogledu revizije troškova. U tom nacrtu, TI BiH je predlagao da se i u izvještajima stranaka detaljno navode sledeće stavke rashoda: iznosi dati za plate i doprinose stalno zaposlenih u političkim partijama, iznosi dati za honorare (ugovori o djelu, ugovori o autorskom djelu), rashodi koji se odnose na plaćanje zakupnine za korištenje poslovnih prostora, i sve druge rashode neophodne za funkcionisanje političke partije (komunalne usluge, telefon, internet, plaćeno oglašavanje u medijima i sve drugo što ima karakter rashoda).“

Već je spomenuto da Zakon o financiranju političkih stranaka iz budžeta Federacije BiH, još uvijek nije usvojen, što utiče na transparentnost dodjele sredstava iz budžeta Federacije, kao i kantonalnih i opštinskih budžeta u FBiH.

Analiza budžetskih izdvajanja za stranke koju je TI BiH sproveo za 2010. godinu, pokazala je da je iz federalnog, kantonalnih i opštinskih budžeta u toku 2010. godine izdvojeno gotovo 17 miliona KM (pri

čemu je na lokalnom nivou obuhvaćeno samo 64 od 79 opština), dok je u Republici Srpskoj izdvojeno oko 8 miliona KM. Vidljivo je da su na nivou Federacije BiH mnogo veća izdvajanja, dijelom zbog njene kompleksnije strukture, a najveći dio javnog finansiranja dolazi sa nižih nivoa vlasti, gdje je finansiranje i raspodjela sredstava za političke partije slabije uređeno, zbog čega postaje još važnije usvajanje propisa koji bi striktno regulisali način dodjele budžetskih sredstava političkim strankama.

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.

Ono što je najvažnije i posebno zabrinjavajuće je da nema jedinstvene evidencije troškova, a u Izvještaju o reviziji Parlamentarne skupštine BiH navodi se da poslanički klubovi ne dostavljaju redovno izvještaje o troškovima, te da su u 2010. samo tri kluba dostavila izvještaje za 2009., zbog čega „izvještaj o utrošku za 2009. godinu i plan trošenja sredstava za 2010. godinu nije prolijeđen Domu naroda i Predstavničkom domu“. U izvještaju o reviziji je takođe navedeno da je neophodno preispitati i izmijeniti odluku „o korištenju sredstava za finansiranje klubova u smislu ponovnog utvrđivanja vrste rashoda koje mogu biti realizovane za ove namjene, nakon kojeg nisu realizovane aktivnosti na izmjeni iste“. ⁵

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.

Sankcije

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.

Analizom revizorskih izvještaja Službe za reviziju unutar CIK BiH vidljivo je 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 veliki broj stranaka koriste prostorije opština (uglavnom onih u kojima imaju većinsku vlast) i javnih preduzeća, a da pri tom ne plaćaju njihovo korištenje.

Tokom 2011. godine Centralna izborna komisija je političkim strankama izrekla 11 odluka o izricanju administrativne mjere kojom se strankama uskraćuje pravo da se kandiduju na narednim izborima, zbog nepodnošenja godišnjih finansijskih izvještaja za 2009. godinu, 33 novčane sankcije za kršenje Zakona o finansiranju političkih partija tokom 2009. godine, te jednu novčanu sankciju za kršenje Izbornog zakona u vezi sa predizbornom kampanjom za Lokalne izbore 2008.

⁵ Ured za reviziju institucija BiH, *Izvještaj o finansijskoj reviziji Parlamentarne skupštine BiH za 2010. godinu*, broj 01-02-07-16-1-554/11. Dostupno na: http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/izvj_2010/?id=2267

Stranke koje su sankcionisane, kao i iznosi sankcija i prekršaji, su predstavljeni u tabelama u nastavku.

RED. BR.	KOD	NAZIV STRANKE	BROJ I DATUM ODLUKE	IZNOS KAZNE	PREKRŠENI ČLANOVI ZAKONA O FINANS.POL.STR.
1	020	GDS BIH	01-07-6-96/10 od 12.10.2011	2.000,00	čl. 11. stav 1. i 3.
2	028	DEMOKRATSKA NARODNA ZAJEDNICA BIH	01-07-6-73/10 od 12.10.2011	2.000,00 I-500 28.2.	čl. 11. stav 1.
3	050	DEMOKRATSKA STRANKA	01-07-6-38/10 od 12.10.2011	1.000,00	čl. 11. stav 3. i 4.
4	074	SOCIJALISTIČKA PARTIJA	01-07-6-95/10 od 12.10.2011	4.000,00	čl.8. stav 1 , čl. 11. stav 1. i 3.
5	455	LDS BIH	01-07-6-108/10 od 12.10.2011	4.000,00 I-500 28.2.	čl. 4. stav 2., čl. 6., čl.8. stav 1. i
6	461	DEMOKRATSKI NARODNI SAVEZ	01-07-6-102/10 od 12.10.2011	3.000,00	čl. 11. stav 1. i 3.
7	502	NS RADOM ZA BOLJITAK	01-07-6-113/10 od 12.10.2011	3.000,00	čl. 6.,
8	515	SNSD-MILORAD DODIK	01-07-6-133/10 od 12.10.2011	5.000,00	čl. 11. stav 1. i 3. i čl.15.10. stav 2.IZ
9	520	BPNS	01-07-6-87/10 od 12.10.2011	1.000,00	čl. 6., i čl. 11. stav 1. i 3.

RED. BR.	KOD	NAZIV STRANKE	IZNOS KAZNE	PREKRŠENI ČLANOVI ZAKONA O FINANS.POL.STR.
10	575	DEMOKRATSKA STRANKA SRPSKE	1.500,00	čl. 11. stav 1.,3. i 4.
11	730	SDU BIH	4.500,00	čl. 11. stav 1. i 3.
12	761	NEZAVISNA DEMOKRATSKA STRANKA	1.500,00	čl. 11. stav 1.,3. i 4.

13	877	NAŠA STRANKA	2.200,00	čl. 6. i čl. 11. stav 1. i 3.
14	918	SDU 2002 BIH	1.000,00	čl. 11. stav 1. i 3.
15	1003	NS dr. MIHAJLO TOVIRAC	1.000,00	čl. 11. stav 4.
16	1009	DEMOKRATSKA STRANKA NARODA SRPSKE	1.500,00	čl. 6., i čl. 11. stav 1.,3. i 4.
17	1017	NS POKRET ZA BROAD	1.000,00	čl. 11. stav 4.
18	1182	SBB BIH	1.000,00	čl. 11. stav 1. i 3.
19	004	STRANKA za BIH	9.000,00	čl.8. stav 1., i čl. 11. stav 1.,3. i 4.
20	016	SRS RS	2.500,00	čl. 6. i čl. 11. stav 1. i 3.

RED. BR.	KOD	NAZIV STRANKE	BROJ I DATUM ODLUKE	IZNOS KAZNE	PREKRŠENI ČLANOVI ZAKONA O FINANS.POL.STR.
21	027	HDZ BiH	01-07-6-106/10 od 20.10.2011	2.000,00	čl. 11. stav 1. i 3.
22	407	HRVATSKI DEMOKRŠĆANI	01-07-6- 117/10 od 20.10.2011	1.000,00	čl. 11. stav 1. i 3.
23	521	HDU BIH	01-07-6- 234/10 od 20.10.2011	1.000,00	čl. 11. stav 1. i 3.
24	732	SRS dr. Vojislav Šešelj	01-07-6- 131/10 od 20.10.2011	5.500,00	Čl. 6., čl.8. stav 1. i čl. 11. stav 1. i 3.
25	734	HSP BiH	01-07-6- 91/10 od 20.10.2011	2.000,00	Čl. 4. stav 2., i čl. 11. stav 1. i 3.
26	882	A-sda Stranka demokratske aktivnosti	01-07-6- 118/10 od 20.10.2011	2.000,00	čl. 11. stav 1. i 3.

27	1002	STRANKA BIZNISA SRPSKE	01-07-6- 302/10 od 20.10.2011	2.000,00	čl. 11. Stav 1. i 3.
28	1200	SRPSKA NAPREDNA STRANKA	01-07-6-120/10 od 20.10.2011	1.000,00	čl. 11. Stav 1. i 3.

RED. BR.	KOD	NAZIV STRANKE	BROJ I DATUM ODLUKE	IZNOS KAZNE	PREKRŠENI ČLANOVI ZAKONA O FINANS.POL.STR.
29	008	SDP BiH	01-07-6- 72/10 od 26.10.2011	8.000,00	čl. 3 stav 1. i čl. 11. stav 1. i 3.
30	018	SDS	01-07-6- 134/10 od 26.10.2011	1.000,00	čl. 11. stav 1. i 3.
31	090	SDA	01-07-6- 51/10 od 26.10.2011	2.000,00	čl. 11. stav 1., 3. i 4.
32	762	HDZ 1990	01-07-6- 136/10 od 26.10.2011	1.500,00	čl. 11. stav 1.
33	366	HSS-NHI	01-07-6- 109/10 od 26.10.2011	2.000,00	čl. 11. stav 1. i 3.

Posmatrajući odluke CIK BiH o izricanju novčanih sankcija političkim partijama tokom 2011.⁶, a koje se odnose na kršenja Zakona o finansiranju političkih stranaka i Izbornog zakona vezano za finansijske izvještaje, može se zaključiti sljedeće:

- Tokom 2011., sankcije su se uglavnom odnose na kršenje članova 6., 8. i 11. Član 6 odnosi se na vođenje evidencije o priložima fizičkih i pravnih lica, za šta je tokom 2011. godine sankcionisano 7 stranaka. Član 8. odnosi na zabranjene priloge, odnosno zabranu primanja priloga od javnih institucija, tijela, javnih preduzeća, humanitarnih i vjerskih organizacija, te privatnih preduzeća koja vrše usluge na osnovu ugovora s vladom. Za kršenje ovog člana sankcionisane su 4 stranke, i to uglavnom zbog korištenja opštinskih proistorija bez naknade, što su stranke obavezne prijaviti kao prilog, pa je to samim tim zabranjeni prilog, s obzirom na to da opštine spadaju u zabranjene izvore priloga. Najviše sankcija izrečeno je za kršenje člana 11. Zakona o finansiranju političkih partija, koji se odnosi na podnošenje finansijskih izvještaja – njihova forma, rokovi i način podnošenja izvještaja.
- Dodatne sankcije izrečene su SNSD Milorad Dodik za kršenje člana 15. Izbornog zakona BiH, odnosno zbog prekoračenja limita dozvoljenog iznosa sredstava koji stranke mogu potrošiti u svrhu predizborne kampanje, a koja se odnosi na kampanju pred Lokalne izbore 2008. godine. SNSD je za predizbornu kampanju za Lokalne izbore 2008. prekoračio limit za gotovo

⁶ Pregled odluka – novčanih kazni političkih stranaka za 2009. godinu, dostavljeno TI BiH od strane Službe za reviziju CIK BiH

550.000 KM. Odluka o sankcionisanju ove stranke donešena je tek početkom 2011. godine, a SNSD je sankcionisan novčanom kaznom od 10.000 KM, što je najveća novčana sankcija koju CIK BiH može izreći.

- 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, što je u prosjeku dvije godine, 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., kao što je već navedeni slučaj SNSD.
- Pregledom revizorskih izvještaja vidljivo je da stranke ne poštuju preporuke Službe za reviziju, te se iz godine u godinu ponavljaju iste nepravilnosti koje stranke ne otklanjaju. Tako npr. pojedine stranke koje u vlasništvu imaju preduzeća koja ne obavljaju kulturne ili izdavačke djelatnosti, godinama primaju nedozvoljene prihode od tih istih preduzeća, ili prihode od imovine za koju nemaju riješene imovinsko-pravne odnose, na šta se upozorava u revizorskim izvještajima, a ostaju nekažnjene jer pri svakom upozorenju obećavaju da će otkloniti nepravilnost.

Izborna kampanja – Opšti izbori 2010.

Prema podacima Centralne izborne komisije, strukturu troškova kampanje u periodu od podnošenja prijave za ovjeru za Opšte izbore 2010. do dana objave rezultata izbora čine:

Troškovi štampanja plakata	1.428.000,47 KM	14,25 %
Troškovi plakatiranja	700.041,72 KM	6,99 %
Troškovi štampanja predizbornih oglasa, proglosa, saopštenja i sl.u javnim glasilima	3.060.860,15 KM	30,56 %
Troškovi organizacije i održavanja predizbornih skupova	1.404.446,74 KM	14,02 %
Troškovi štampanja, umnožavanja i slanja predizbornog materijala biračima	884.958,72 KM	8,83 %
Ostali troškovi propagande	2.540.006,15 KM	25,35 %
U K U P N O	10.018.340,95 KM	100,00%

Ukoliko se troškovi izborne kampanje za Opšte izbore 2010. godine uporede sa troškovima kampanje u 2006. i 2008. godini, evidentan je njihov porast od 19,34% u odnosu na troškove kampanje za Opšte izbore 2006. godine, odnosno porast od 20,50% u odnosu na troškove izborne kampanje za Lokalne izbore 2008. godine.

Prijavljeni troškovi predizbornih kampanja za stranke koje su prema finansijskim izvještajima najviše potrošile tokom kampanje su sljedeći: Stranka za BiH 1.682.955 KM, Socijaldemokratska partija (SDP) 1.357.012 KM, Savez nezavisnih socijaldemokrata SNSD – 1.175.491 KM, Stranka demokratske akcije (SDA) 977.471 KM, Savez za bolju budućnost 700.677 KM, te Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) 591.326 KM.

Izveštaj o pregledu predizbornih i postizbornih izvještaja se objavljuje zajedno sa izvještajem o pregledu godišnjeg finansiranja stranaka, a s obzirom na dinamiku revizije finansijskih izvještaja, te da je potrebno oko dvije godine dok se ne objave izvještaji o reviziji, izvještaji za 2010. se mogu očekivati tek početkom 2013. godine.

Kada je u pitanju revizija postizborne finansijske izvještaje stranaka, uvidom u dosadašnje izvještaje o reviziji vidljivo je da se najveća pažnja posvećuje utvrđivanju da li su stranke premašile dozvoljeni limit troškova predizborne kampanje, dok veoma malo informacija ima o (ne)regularnosti utrošenih sredstava, što opet proizilazi iz ograničenih nadležnosti Službe za reviziju CIK BiH kada je u pitanju kontrola 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 Izveštaju ne navodi na koji način je taj ni malo beznačajan iznos utrošen.⁷ Ovo je posljedica već pomenute orjentisanosti CIK BiH na prihode, dok se veoma malo pažnje posvećuje rashodima stranaka.

TI BiH je, radi većeg uvida u troškove stranaka, u saradnji sa agencijom za monitoring medija, sproveo i monitoring predizborne kampanje, s ciljem utvrđivanja koliko stranke troše na oglašavanje u medijima, te informisanja javnosti o tome, imajući u vidu da nemaju pristup informacijama o troškovima kampanje.

Praćena je količina i tip oglašavanja političkih stranaka na **televiziji i u štampanim medijima**, te količina sredstava koje su partije utrošile u ovu svrhu.

Monitoring predizborne kampanje uključio je uzorak od deset političkih partija: Stranka demokratske akcije (SDA), Stranka za BiH, Stranka za bolju budućnost (SBB), Socijaldemokratska partija BiH (SDP), Hrvatska demokratska zajednica BiH (HDZ), Hrvatska demokratska zajednica 1990. (HDZ 1990), Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD), Srpska demokratska stranka (SDP), Partija demokratskog progresa RS (PDP RS) i Demokratska partija (DP).

Prema podacima dobijenim od agencije za praćenje medija Kliping BH, samo ovih 10 stranaka je tokom predizborne kampanje na oglašavanje na televiziji i u štampi utrošile više od 3,5 miliona KM, od čega je samo u posljednjih 7 dana potršeno 2 miliona KM.

Procijenjeni troškovi za vanjsko oglašavanje (bilbordi) iznose više od 2 miliona KM, pa prema tome ukupni troškovi samo za ovih 10 iznose gotovo 6 miliona KM, pri čemu ovo nisu ukupni troškovi, jer nisu uračunati predizborni skupovi, plakati, itd.

Podaci ukazuju na to da je na oglašavanje u štampi i na televiziji najviše utrošila Stranka demokratske akcije (SDA) sa gotovo 900 hiljada KM, zatim Savez za bolju budućnost BiH (SBB BiH) koji je utrošio blizu 800 hiljada, te Savez nezavisnih socijal-demokrata (SNSD) sa utrošenih blizu 500 hiljada KM.

Prema navedenim podacima stranke su tokom kampanje samo za ove oblike oglašavanja dnevno trošile gotovo 200 hiljada KM, a ukupno su potrošile oko 7200 prosječnih mjesečnih plata.

TI BiH je ove podatke uporedio sa izvještajima koje su stranke dostavile CIK BiH. Prije same analize prijavljenih troškova stranaka po stavkama, neophodno je osvrnuti se na samu formu prijavljivanja troškova i obrasce putem kojih se oni podnose CIK BiH. Naime, kao što je već spomenuto, prema Pravilniku o podnošenju predizbornih i postizbornih finansijskih izvještaja, stranke su obavezne navoditi troškove kampanje prema sljedećim kategorijama:

⁷ Izveštaj 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

- a) troškovi štampanja plakata,
- b) troškovi plakatiranja,
- c) troškovi štampanja predizbornih oglasa, proglosa, 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. Tako je Stranka za BiH pod ostalim troškovima propagande zavela 1.144.601,14 KM, što je ubjedljivo najveća stavka u izvještaju ove stranke i iznosi više nego sve ostale zajedno. Isti princip prijavljivanja troškova upotrijebili su i SNSD, HDZ 1990, Radom za boljitak, itd. S obzirom na to da ova najuopštenija stavka nosi najveći procenat rashoda, neophodno ju je konkretnije definisati ili raščlaniti na više stavki čime bi se pružio uvid u konkretne troškove.

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, proglosa 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. Naime, posmatrajući prikaz troškova svih partija, vidljive su velike razlike između istih stavki kod različitih partija. Tako npr. Stranka za BiH, koja je imala više ukupnih prijavljenih troškova od SNSD-a, za troškove štampanja predizbornih oglasa, proglosa saopštenja i sl. u javnim glasilima prijavila je 71.406,57 KM, dok je SNSD za istu stavku prijavio 438.081,97 KM. S druge strane, kao što je već pomenuto SBiH je pod ostalim troškovima prijavila 1.114.601.14 KM, dok je SDP u ovoj stavci prijavio 20.478 KM.

S druge strane, Imajući u vidu evidenciju o održanim predizbornim skupovima i prijavljene iznose za organizaciju istih, dolazi se do prvog jasnog nepoklapanja finansijskih izvještaja sa podacima monitoringa kampanje. Naime, prema broju održanih skupova i prijavljenim troškovima njihove organizacije i održavanja, nameće se zaključak da 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.

Zbog toga je u narednoj tabeli predstavljen broj održanih skupova pojedinačno po strankama u odnosu na prijavljeni iznos organizacije.

Stranka	Broj održanih skupova	Prijavljeni troškovi	Prosječni troškovi po skupu
SDA	50	192.118,99 KM	3.842 KM
SBB	38	132.008,60 KM	3.474 KM
SDP	64	156.535,33 KM	2.446 KM

HDZ BiH	31	120.002,54 KM	3.871 KM
SDS*	46	74.205,11 KM	1.787 KM
PDP*	45	8.009,62 KM	
Stranka za BiH	50	225.804,69 KM	4.516 KM
SNSD	61	169.018,60 KM	2.771 KM

* SDS i PDP su na pojedinim skupovima istupali zajedno u okviru koalicije Zajedno za Srpsku, te je stoga teško razgraničiti koja stranka je plaćale koje troškove organizacije skupova. Zbog toga je izračunata prosječna cijena skupa kroz zbir troškova obje partije.

Kao što je vidljivo iz tabele, prosječni iznos organizacije jednog skupa je izrazito nizak u poređenju sa informacijama predstavljenim u presjeku održanih skupova, posebno uzimajući u obzir broj nastupa pjevača i zabavljača na pomenutim skupovima.

HDZ BiH je 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
- Ine Tadić i Hercegovački bećari
- Ivana Marić
- Marin Previšić
- Širokobriješki dukati.

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.**

Na isti način, SDA je za sve svoje skupove zajedno izdvojila oko **120.000 KM, a nastupali su pet puta Hari varešanović, zatim Halid Muslimović, Edin Talović, Amira Medunjanin, Kenan Mačković, Eldin Huseinbegović.**

I SNSD je na svojim tribinama ugostio dva puta Svetlanu Cecu Ražantović, 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 100.000 eura.

Kada je riječ o SNSD, neophodno je napomenuti i da je u prijavi svojih troškova pod stavkom „Troškovi štampanja plakata“ naveo 0 KM, iako su plakati ove stranke bili vidljivi širom BiH, te je čak kampanju započeo simboličnim lijepljenjem prvog plakata. S druge strane, navedeni su troškovi plakatiranja od oko 50.000 KM, čime se postavlja pitanje kako su plakati lijepljeni, ako nije bilo troškova za njihovo štampanje. Zbog toga je neophodno ispitati da li je štampanje platio neko drugi, što bi u tom slučaju moralo biti prijavljeno kao donacija u činjenju.

Poredeći rezultate monitoringa TI BiH i prijavljenih troškova kampanje, jedina neusaglašenost u iznosima javlja se u slučaju SBB, jer su procijenjeni troškovi oglašavanja koje je sačinio TI BiH – 777.769 KM - veći od ukupno prijavljenih troškova SBB u finansijskom izvještaju – 700.677,8 KM. Pri tome treba naglasiti da se procjena TI BiH zasnivala samo na oglašavanju u elektronskim i štampanim medijima, te tako čini samo dio ukupnih troškova, čime razlika postaje još veća. Jedno od objašnjenja za ovo neslaganje mogla bi biti činjenica da je Fahrudin Radončić, predsjednik SBB, vlasnik Dnevnog avaza, dnevnih novina u kojima se u velikoj mjeri oglašavao, te da u tom slučaju sam sebi nije plaćao usluge oglašavanja. Međutim, u tom slučaju bi trebalo preispitati da li je ovakav vid poslovanja dozvoljen, te da li je stranka prijavila moguće besplatno oglašavanje kao donaciju u činjenju. Ipak,

trebalo bi uzeti u obzir da bi, sve i da je oglašavanje sprovedeno putem donacije, ovakva donacija daleko premašila dozvoljeni iznos donacije.

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.

Ovakva praksa zabilježena je i tokom predizborne kampanja za Opšte izbore 2010. godine.

Tako je, npr. TI BiH ponukan kampanjom Elektroprivrede BiH i Ministarstva energije, rudarstva i industrije FBiH, pod sloganom „Nije kasno za bolji život“, za koju je na prvi pogled jasno da je iskorištena u predizborne svrhe, uputio Elektroprivredi zahtjev za informacije o javnom pozivu za izbor najpovoljnije ponude za provođenje kampanje, te kriterijumima ocjenjivanja ponude, izboru najboljeg ponuđača i cijeni ugovorenih usluga. Elektroprivreda je odgovorila da ovo preduzeće nije učestvovalo u organizovanju kampanje, pa je samim tim nije ni finansiralo, s napomenom da se ove informacije mogu dobiti u resornom ministarstvu. TI BiH se odmah obratio nadležnom ministarstvu, tražeći iste informacije, međutim iz ministarstva nije stigao nikakav odgovor, iako je zakonski rok za dostavljanje informacija istekao. 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 ministar energije, rudarstva i industrije, gospodin Vahid Hećo. TI BiH je nastavio sa traženjem informacija, o ovoj kampanju, te na kraju dobio odgovor od Ministarstva da je kampanje 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 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. Ovaj slučaj je još uvijek u procesu istrage od strane kantonalnog tužilaštva.

Finansiranje predizbornih kampanja iz državnog budžeta nije samo prisutno u FBiH. Emitovanjem filma „Ponosni na Srpsku“ Vlade Republike Srpske u kojem se promovišu dostignuća Saveza nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) pred sam početak 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, 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 zaobilaženja pravila i zloupotreba institucije Vlade RS u lične svrhe, naročito imajući u vidu da je ovaj film izrađen u izbornoj godini, emitovan kao reklama, na račun budžeta, i to u periodu u kojem je zabranjeno političko oglašavanje.

Zaključci i preporuke

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 dodatno spomenuti aspekte koji utiču na prevenciju kršenja odredbi koje regulišu političko finansiranje, kako bi se pružile preporuke koje bi unaprijedile i pojačale primjenu zakona i sprečavanje zloupotreba.

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. 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.

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.

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.

S druge strane, kako bi se ojačao nadzor nad finansiranjem političkih stranaka u BiH, neophodno je prije svega pojačati kapacitete CIK BiH, te ojačati njene nadležnosti u smislu revizije troškova, kako tokom kampanje, tako i u redovnom godišnjem poslovanju stranaka, što je u skladu i sa preporukama GRECO. U isto vrijeme, kako bi CIK imala veći uvid u poslovanje stranaka, te kako bi se izbjegle mogućnosti za njihovo nezakonito poslovanje, TI BiH podržava prijedloge OESS i GRECO o uvođenju obaveze vršenja transakcija preko jedinstvenih bankovnih računa stranaka.

Jedna od najvažnijih preporuka se svakako odnosi na povećanje nadzora nad rashodima političkih partija, imajući u vidu dosadašnji fokus uglavnom na prihode stranaka, pri čemu ostaje nepoznato na koji način političke partije troše sredstva koja više od 80% dolaze iz budžeta različitih nivoa u BiH. Zbog toga je neophodno detaljnije određenje prihoda i rashode koje stranke prijavljuju u finansijskim izvještajima u cilju efikasnije provjere, te veće nadležnosti CIK BiH u smislu istražnih radnji radi utvrđivanja nepravilnosti i kršenja zakona, kako bi se i na taj način poboljšala primjena Zakona i povećala efikasnost u utvrđivanju nepravilnosti.

Naravno, neophodno je uvođenje efektivnih sankcija, proporcionalnih mogućom dobiti od kršenja zakona, kao i proširenje opsega sankcija, kako bi se stranke odvratile od zloupotrebe zakona. Takođe, neophodno je ukloniti princip dobrovoljnog poštivanja stranaka, jer je dosadašnja praksa pokazala da je neosnovano očekivati od stranaka da dobrovoljno poštuju zakon, niti da same otklanjaju nepravilnosti, imajući u vidu sveprisutnu praksu kršenja pravila.

Takođe, potrebno je izvršiti izmjene Pravilnika o podnošenju predizbornih i postizbornih finansijskih izvještaja stranaka, na način da se kategorije troškova detaljnije odrede, te da se pruži uvid u pojedinačne troškove stranaka, bez ostavljanja prostora za dvosmislena tumačenja.

Navedene izmjene i pooštavanje nadzora nad finansiranjem i troškovima političkih partija, neophodne su kako bi se povratilo povjerenje građana u političke partije, imajući u vidu da rezultati svih istraživanja TI BiH ukazuju na to da građani kao glavne krivce za prisustvo korupcije u BiH vide političke partije, te da apsolutno nemaju povjerenja u to da će stranke zastupati njihove interese nakon izbora.

Na samom kraju, zbog velikih iznosa novca, posebno velikog procenta sredstava poreskih obveznika koja su na raspolaganju stranakama, ozbiljniji i strožiji pristup regulisanju načina na koji se stranke finansiraju i troše sredstva postaje još važniji kako bi se smanjile zloupotrebe javnih sredstava kao i uticaji privatnih interesa na rad stranaka.

Prilog:

Rezultati istraživanja CRINIS 2010 – Transparentnost finansiranja stranaka u BiH

U okviru istraživanja o finansiranju političkih stranaka TI BiH je tokom 2010. sprovodio studiju CRINIS koja za cilj ima analizu i mjerenje 10 različitih dimenzija finansiranja stranaka, oslanjajući se na podatke u zakonskom okviru i njegovoj primjeni u praksi. Dimenzije koje su mjerene i poređene u odnosu na zakon i praksu su sljedeće: **interno knjigovodstvo političkih partija, izvještavanje izbornoj komisiji, objavljivanje informacija javnosti, opsežnost izvještavanja, dubina izvještavanja, pouzdanost izvještavanja, prevencija, sankcije, državna kontrola i nadzor javnosti.**

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.

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, analize, kao i evaluacija prikupljenih upitnika i intervjuja, pokazale su da su sankcije propisane Zakonom, kao i njihova primjena, odnosno izricanje, u praksi, na izrazito 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 naglašena nedovoljna 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 istaknuta kao jedan od akutnih problema u ovoj oblasti, gdje poseban problem predstavlja 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.

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

