

O FINANSIRANJU POLITIČKIH STRANAKA

THE FINANCING OF POLITICAL PARTIES

Sažetak

Novac je osnova postojanja mnogih društvenih organizacija pa i političkih stranaka. Oblast finansiranja političkih stranaka i predizbornih aktivnosti jedno je od najvažnijih pitanja stabilizacije demokratskih procesa u tranzicijskim zemljama, ali i onima sa razvijenom demokratijom.

Praksa je pokazala da je oblast finansiranja političkih stranaka jedan od vodećih problema i u političkom životu Bosne i Hercegovine. Stoga će u radu biti ukazano na neka od najznačajnijih pitanja u vezi sa finansiranjem političkih stranaka, nedostacima u zakonskoj regulativi, neophodnosti strožijih sankcija za nepoštivanje pravila finansiranja i veću odgovornost političkih stranaka za racionalnije trošenje sredstava finansiranja.

Ključne riječi: finansiranje, političke stranke, transparentnost, izborna kampanja

Summary

Money is the basis of the existence of many social organizations, including political parties. Financing of political parties and election activities is one of the most important questions of stabilization of democratic processes in transitional countries, but also of those with a developed democracy.

The practices have shown that the field of financing of political parties is one of the leading issues in the B-H political life. Therefore at some of the most important issues regarding the funding of political parties, legislative shortcomings, the necessity of stricter sanctions for contempt of the rules of funding and greater accountability of political parties for more rational spending of funds will be pointed out in the paper.

Key words: finance, political parties, transparency, election campaign

Uvod

U političkom životu demokratija zahtijeva učešće djelotvornih političkih stranaka, koje su, s obzirom na ulogu koju imaju, postale osnova političkog života u društvu i osnovna pokretačka snaga političkih procesa, a time i najvažniji subjekti političkog života. Kao organizacije osnovane u cilju osvajanja i održavanja državne vlasti, političke stranke imaju posebno mjesto i ulogu u savremenim društveno-političkim dešavanjima. Činjenica je da je novac izvor koji pokreće mnoge društvene organizacije, pa i političke stranke, te da je time i jedan od ključnih elemenata efikasnosti i djelovanja političkih stranaka.

Moć novca u politici

Finansiranje političkih stranaka je osnovno pitanje za način raspodjele, utjecaja i materijalne usmjerenosti rada stranaka, odnosno neophodan uslov za njihov rad, ali ukoliko izmaknu društvenoj kontroli, moguća je opasnost za stanje demokratskih odnosa i za ostvarivanje ustavom i zakonima predviđenih ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Pitanje finansiranja političkih stranaka, iako veoma važno, do skorijeg je vremena bilo skriveno od javnosti. „Pobornici shvatanja o 'dijaboličnoj moći novca u politici' su do polovine prošlog stoljeća navodili kao argument u prilog tih shvatanja skoro potpuno odsustvo informacija o načinu finansiranja političkih stranaka. Veo misterije o tome kako partije obezbjeđuju sredstva za svoj rad, nastalo je već početkom XIX stoljeća kada su političkom pozornicom zemalja predstavničke demokratije gospodarile konzervativne i liberalne partije. Te partije su svoja finansijska sredstva obezbjeđivale isključivo od poklona bogatih pojedinaca. Uskraćivanje informacija o darodavcima rezultat je prije svega težnje partija da od javnosti budu skriveni mnogi poslovi u kojima su bogati pojedinci za svoje 'poklone' dobijali zauzvrat od partijskih lidera krupne protivusluge: ekonomske

koncesije, izbor na utjecajna mjesta u državnom aparatu, naročito u diplomatiji.¹

Sa razvojem političkih stranaka rasli su i troškovi izdržavanja administrativnog i profesionalnog stranačkog kadra, eksperata, izdavanja stranačke štampe, a posebno je primjetno povećanje troškova izborne kampanje i drugih aktivnosti koje vrše političke stranke, što je vodilo ka traženju načina za različite oblike finansiranja i obezbjeđenja stalnih izvora finansiranja.

Tako su se oblikovali slijedeći vidovi finansiranja političkih stranaka:

a) članarine i lične donacije članstva

Danas je gotovo nemoguće naći političku stranku koja se finansira isključivo iz članarine. Ovaj način finansiranja najveći rezultat je imao u masovnim strankama², što je značilo da se tim putem mogu obezbijediti značajna finansijska sredstva, ali nedovoljna, te su se počeli izdvajati i prilozima članstva kao dodatni način finansiranja. Nesporno je da su članarine, u odnosu na druge oblike finansiranja, mali prihodi, ali su takvim načinom finansiranja političke stranke stekle mogućnost veće, ali ne i potpune nezavisnosti od finansijskih izvora moći.

b) Prilozi fizičkih i pravnih lica

U početku razvoja političkih stranaka ovaj vid finansiranja bio je i isključivi način finansiranja političkih stranaka, za razliku od danas. Posebnu ulogu su imala bogata i moćna lica, koja su davanjem novčanih priloga omogućavala određeni politički utjecaj, odnosno moć u stranci kroz mogućnost utjecaja na stranačku politiku. Veći prilozima fizičkih i pravnih lica su često bili shvaćeni kao pokušaj utjecaja na političke stranke, jer što je veća finansijska ovisnost stranaka o

¹ Goati, V. „Savremene političke partije“, komparativna analiza, prvo izdanje, Beograd, 1984, str. 283.

² Sa širenjem prava glasa javljaju se masovne stranke koje se, za razliku od kadrovskih stranaka, baziraju na brojnom članstvu, što je omogućilo sudjelovanje u izbornom procesu i onih građana koji ne pripadaju samo uglednim odnosno poznatim ličnostima.

donatorima, veća je mogućnost da će stranka zastupati njihove interese, a ne interese društva. Stoga su u mnogim državama doneseni zakoni o finansiranju političkih stranaka, sa odredbama koje propisuju javno i transparentno prikazivanje svih stranačkih prihoda, zakonska ograničenja o visini utroška, nadzor nad pravilnim utroškom kao i sankcije za nezakonske postupke. Osnivanje raznih stranačkih organizacija, udruženja, fondacija pretpostavke su za moguće nepoštivanje zakonskih odredaba.

c) Finansiranje od države

Kao jedan od osnovnih načina finansiranja političkih stranaka su sredstva iz državnog budžeta, što predstavlja praksu velikog broja demokratskih država. U razvijenim demokratijama finansiranje iz budžeta države raspodjeljuje se na različite načine kako bi se podržao rad političkih stranaka u predstavničkim tijelima te pored direktnih finansijskih izdvajanja iz budžeta, odnosno mjesečnih i godišnjih izdvajanja, subvencija stranačke štampe, podrške organizacijama stranaka kroz stručna savjetovanja, finansiranje projekata stranke itd., finansijska pomoć od države može se ogledati i u vidu poreskih olakšica, besplatnog ili povoljnog korištenja javnih usluga itd.

d) Dobit od prihoda preduzeća i imovine u vlasništvu stranke

Političke stranke u najrazvijenijim državama Evrope često se angažuju u privrednom životu preko vlastitih preduzeća i na taj način ostvaruju značajne prihode.³ Također, postoje i političke stranke koje dio sredstava stječu trgovinom, u smislu prodaje stranačkih rekvizita. Prihode od imovine i vlastite djelatnosti imaju samo tradicionalne stranke.

Kao vodeći i glavni službeni izvor prihoda stranaka su sredstva iz državnog budžeta, što predstavlja praksu velikog broja demokratskih država. Takvim načinom finansiranja političkih stranaka omogućava se

³ „U Velikoj Britaniji lokalne organizacije Laburističke partije drže fudbalske kladionice, a iz ostvarenih prihoda podmiruju troškove vlastitog aparata, dok u nekim zapadnoevropskim partijama iste posjeduju finansijska udruženja i privredne korporacije, od kojih dobijaju dio novčanih sredstava“. Goati V., „Savremene političke partije“, komparativna analiza, prvo izdanje, Beograd, 1984, str. 290.

potpuniji uvid u njihove finansijske prihode i rashode, sprečavanje dijela korupcije, donekle smanjuje lobiranje od fizičkih i pravnih lica uz pomoć novčanih priloga kao i nadzor i kontrola troškova stranaka i izbornih kampanja. Međutim, važno je istaći da podrška iz državnog budžeta ne bi trebala prelaziti određene granice, s obzirom da ovisnost stranaka o državnoj podršci može utjecati na slabljenje veza sa njihovim biračima.

Iako se država uključuje u finansiranje političkih stranaka, još uvijek nije pronađen odgovarajući sistem njihovog finansiranja i pokušaja da se barem približno izjednače uslovi za političko takmičenje stranaka, čime bi se smanjila mogućnost negativnog utjecaja raznih oblika privatnog finansiranja.

Međunarodni standardi

Bosna i Hercegovina je potpisnica Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) kao instrumenta koji na međunarodnom planu predstavlja globalan odgovor država članica UN-a u borbi protiv korupcije, iz koje proizlazi i obaveza da razvija i provodi antikorupcijsku politiku u svim oblastima društva pa i oblasti finansiranja političkih stranaka. Dakako, obaveza BiH kao potpisnice Konvencije nije samo u formalnom zadovoljavanju odredaba konvencije, nego i u realizaciji obaveza koje je preuzela.

Na međunarodnom planu konstantno je prisutna aktivnost razvijanja međunarodnih pravnih standarda i regulisanja finansiranja političkih stranaka. Takva jedna inicijativa predstavljena je na 3. konferenciji tijela za borbu protiv korupcije održane pod političkim i tehničkim vođenjem Vijeća Evrope u Madridu 1998. godine. Između ostalih, svrha Konferencije je bila i da se pripreme opći standardi za uspostavljanje transparentnog sistema finansiranja političkih stranaka te je u svojim zaključcima istakla 14 mjera kojima bi se regulisalo finansiranje političkih stranaka:

1. postavljanje gornjeg limita troškova izbornih utakmica (misli se na izborne troškove, a ne na troškove stranaka);
2. osiguravanje budžetskog finansiranja (u razumnim granicama), djelovanja političkih stranaka, uzimajući u obzir njihovu zastupljenost u predstavničkom tijelu;

3. striktna regulacija ili čak zabrana kompanijama finansiranje političkih stranaka;
4. zabrana anonimnih donacija političkim strankama, vodeći računa o zaštiti privatnosti ličnih podataka kakva je predviđena Evropskom konvencijom o ljudskim pravima;
5. osiguranje potpune transparentnosti izvora finansiranja i troškova političkih stranaka te transparentnost vođenja njihovih računa;
6. zahtjev prema vršiteljima dužnosti da objave svoju imovinu nezavisnom tijelu u vrijeme kada stupaju na dužnost i u trenutku prestanka funkcije;
7. uspostavljanje jedne ili više nezavisnih institucija s istražnim ovlastima odgovornih za nadzor nad stranačkim računima, predizbornim troškovima te ojačanom mogućnošću da izriču sankcije;
8. kriminalizacija ilegalnog finansiranja političkih stranaka;
9. razmatranje mogućnosti kriminalizacije ličnog bogaćenja izabраних zastupnika za vrijeme mandata, ako ne postoji opravdanje o porijeklu imovine;
10. uklanjanje mogućnosti poreskih olakšica za nezakonita plaćanja pri međunarodnim ugovorima;
11. ograničenje istodobnog vršenja većeg broja funkcija;
12. regulisanje situacija simultanog vršenja javne dužnosti i odgovornosti u privatnom sektoru kako bi se spriječio sukob interesa;
13. obvezivanje finansijskih institucija da prijave sumnjive finansijske transakcije;
14. optimiziranje međunarodne saradnje u razmjeni informacija u istraživanjima korupcije.⁴

Oblast finansiranja političkih stranaka i predizbornih aktivnosti jedno je od važnijih pitanja stabilizacije demokratskih procesa u tranzicijskim zemljama, ali ne zaostaje mnogo ni u zemljama sa razvijenom tradicijom fer i poštenih izbora, o čemu svjedoče i brojni skandali⁵, korupcije⁶ i političke krize sa istaknutim imenima svjetske

⁴ Opširnije o ovome: www.transparency.hr/dokumenti/tekstovi/brosura.pdf.

⁵ Poljsku obilježava afera Miller – primanje ruske finansijske pomoći. Ukrajinski premijer Lazarenko osuđen je u Švicarskoj radi pranja novca (cca 114 miliona dolara). U Rusiji skandal bivšeg predsjednika Jeljcina pokazuje da političke stranke

političke scene. Zbog toga su pitanja koja se tiču ove oblasti postala predmet detaljne analize u više zemalja, što govori o tome da problem finansiranja stranaka nije još uvijek valjano riješen. Svrha regulisanja pitanja finansiranja političkih stranaka je da programski ciljevi stranaka, a ne novac, odlučuju ko će biti politički predstavnik.

Bosna i Hercegovina – pravno i stvarno stanje

Zakonska regulativa

Veliki napredak u oblasti finansiranja političkih stranaka i predizbornih aktivnosti u Bosni i Hercegovini bio je tokom 2000. godine kada je Parlamentarna skupština BiH usvojila Zakon o finansiranju političkih stranaka u BiH⁷, koje je osim navedenog regulisano i Zakonom o političkim organizacijama BiH⁸, Izbornim zakonom BiH⁹, podzakonskim aktima odnosno Pravilnikom o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka¹⁰, Pravilnikom o predizbornim i postizbornim finansijskim izvještajima političkih subjekata¹¹, kao i statutima političkih stranaka koji sadrže odredbe o materijalno-finansijskom poslovanju stranaka. U cilju lakšeg pristupa i razumijevanja odredaba pravila finansiranja, bilo bi efikasno materiju koja reguliše finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja u BiH u cijelosti objediniti u Zakon o finansiranju političkih stranaka.

Na entitetskom nivou i u Brčko Distriktu finansiranje političkih stranaka različito je riješeno.

primaju donacije i od osoba osumnjičenih za kriminalne aktivnosti. Opširnije o ovome: fpn.finstranaka.fix.doc/kreg.

⁶ „Na listi potencijalno korumpiranih političara našla su se istaknuta imena nacionalne i svjetske politike – poput Helmuta Kola, Ćaka Širaka, Ehuda Baraka, Borisa Jeljcina, čak i Nelsona Mendele“. Ovcina, I. „Političke stranke i demokratija“, Sarajevo, 2007, str. 66.

⁷ „Službeni glasnik BiH“, br.: 22/00, 102/09 i 54/10.

⁸ „Službene novine BiH“, broj: 27/91.

⁹ „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).

¹⁰ „Službeni glasnik BiH“, broj: 61/06.

¹¹ „Službeni glasnik BiH“, broj: 61/06.

U FBiH sredstva iz budžeta se izdvajaju direktno strankama putem Zakona o izvršenju budžeta FBiH, dok je u Brčko Distriktu regulisanje ove oblasti predviđeno Zakonom o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko Distrikta¹², a u RS Zakonom o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i općine¹³, kojim se, suprotno državnom zakonu, iz budžeta izdvaja i dio sredstava za finansiranje izborne kampanje ovjerenim političkim strankama. Imajući u vidu da pojedina rješenja nisu usaglašena, neophodno je usklađivanje entitetskih propisa sa državnim.

Zakonom o finansiranju političkih stranaka BiH date su obaveze Centralnoj izbornoj komisiji BiH u pogledu formiranja posebne Službe za reviziju finansijskog poslovanja koja pregleda i kontroliše finansijske izvještaje koje podnose političke stranke.

Propisana je obaveza političkih stranaka o vođenju evidencije o svojim приходima i rashodima, a svaku nepravilnost koju utvrdi Služba dostavlja CIK BiH, koja je ovlaštena da odluči da li su politička stranka ili drugo lice prekršile odredbe Zakona o finansiranju političkih stranaka te da izrekne sankcije istima ili da poduzme odgovarajuće administrativne mjere¹⁴. Također je obavezna da svake godine podnese izvještaj o pregledanom stanju finansijskog poslovanja političkih stranaka Parlamentarnoj skupštini BiH.

U Zakonu su data ograničenja¹⁵ vezana za način obezbjeđenja finansijskih sredstava političkih stranaka, prema kojima politička stranka može osigurati sredstva za svoj rad iz članarina, prihoda pravnih i fizičkih lica, prihoda od imovine u vlasništvu političke stranke, prihoda iz budžeta BiH za finansiranje parlamentarnih grupa u skladu sa članom 10.¹⁶ istog zakona, entitetskih budžeta i svih njihovih

¹² „Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, br.: 29/04, 14/07 i 19/07.

¹³ „Službeni glasnik RS“, broj: 65/08.

¹⁴ Opširnije o izricanju novčanih sankcija političkim strankama od CIK BiH: www.izbori.ba.

¹⁵ Vidjeti član 3. Zakona o finansiranju političkih stranaka BiH.

¹⁶ Članom 10. Zakona o finansiranju političkih stranaka u BiH propisan je način raspodjele sredstava iz državnog budžeta, čime je nakon Izmjena i dopuna Zakona o finansiranju političkih stranaka 2010. g. propisano da se finansiranje parlamentarnih grupa zastupljenih u Parlamentarnoj skupštini BiH raspoređuje na način da se 30% sredstava jednako raspoređuje svim parlamentarnim grupama, 60% od ukupnog

nižih jedinica u skladu sa entitetskim zakonima kao i iz dobiti od preduzeća u vlasništvu političke stranke.

Uvedena su i ograničenja¹⁷ na visinu priloga koje pravna i fizička lica mogu dati političkoj stranci, odnosno ukupan iznos svih priloga jednog fizičkog lica u jednoj kalendarskoj godini ne smije premašiti iznos od osam prosječnih neto plaća, dok ukupan iznos priloga jednog pravnog lica u jednoj kalendarskoj godini ne smije premašiti iznos od 15 prosječnih neto plaća. Svi prilozi veći od 100 KM obavezno se unose u finansijski izvještaj pa i onda kada prilog daje član ili grupa članova stranke.

Također su propisani zabranjeni prilozi¹⁸ od državnih, entitetskih i kantonalnih organa, organa općinskih i mjesnih zajednica, javnih institucija, javnih preduzeća, humanitarnih organizacija, anonimnih donatora, vjerskih zajednica kao i pravnih lica u kojim uloženi javni kapital iznosi najmanje 25% te privatnih preduzeća koja obavljaju javne usluge na osnovu ugovora sa vladom.

Nedostatak propisa koji regulišu ovu materiju je u tome što se prioritet kontrole svodi na prihode, a u manjoj mjeri na rashode političkih stranaka. Činjenica da neka politička stranka ima veće rashode od prijavljenih prihoda govori o ozbiljnom problemu mogućeg ilegalnog postupka stjecanja finansijskih sredstava.

Mora se istaći da su ove odredbe propisane tek Izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih stranaka iz 2010. godine, jer sve do tada je na snazi bilo pravilo da ukupan iznos jednokratnih priloga za pravna i fizička lica ne smije premašiti osam prosječnih plaća u jednoj kalendarskoj godini i da se ne smije dodjeljivati više od jednom godišnje kao i odredba u kojoj su bili izostavljeni anonimni donatori iz dijela koji govori o zabranjenim priložima. Također je bila izostavljena odredba Zakona o obaveznom vođenju evidencije političke

iznosa raspoređuje se srazmjerno broju zastupničkih mjesta koje svaka parlamentarna grupa ima u trenutku raspodjele, dok 10% od ukupnog iznosa raspoređuje se parlamentarnim grupama srazmjerno broju zastupničkih mjesta koja pripadaju manje zastupljenom spolu.

¹⁷ Vidjeti član 5. Zakona o finansiranju političkih stranaka BiH.

¹⁸ Vidjeti član 8. Zakona o finansiranju političkih stranaka BiH.

stranke o svim prilogama fizičkih i pravnih lica kao i izdavanju potvrde o primitku priloga.

Navedeno je omogućavalo da je jedno lice moglo stranci uplatiti više pojedinačnih priloga ispod 100 KM i time ostati anonimno, što je u bilo u suprotnosti sa suštinom Zakona i pravilima transparentnosti. Činjenica je da i posljednjim Izmjenama i dopunama Zakona jedno lice može uplatiti stranci pojedinačan prilog ispod 100 KM, ali pri tome ne može ostati anonimno jer se stranka obavezuje na vođenje evidencije i izdavanje potvrde o primitku istog.¹⁹

Prema podacima Službe za reviziju finansijskog poslovanja političkih stranaka, konstatovano je učestalo kršenje odredbi Zakona vezanih za visinu dozvoljenih priloga, zabranjenih priloga i nedostavljanje finansijskih izvještaja u Zakonom predviđenom roku.²⁰

U prijedlozima koji su prethodili Izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih stranaka u BiH, ne možemo se a ne osvrnuti na dosta zanimljive prijedloge tada vladajuće strukture vlasti, ali i drugih političkih subjekata. Tako je npr. HDZ BiH predlagao izmjenu novčanog limita koji se može donirati političkim strankama, a koji je do usvajanja Izmjena i dopuna Zakona iznosio osam prosječnih plaća za fizička ili pravna lica, a koja se odnosi u pravcu povećanja takvog limita na 50.000,00 KM godišnje. Izneseni prijedlog ukazuje na nerealna rješenja, nerealno je i usvojeno da ukupan iznos priloga jednog pravnog lica u jednoj kalendarskoj godini ne smije premašiti iznos od 15 prosječnih neto plaća (uvećani u odnosu na prethodne odredbe), a posebno na povećanje limita na 50.000,00 KM sa aspekta jačanja uloge novca sumnjivog porijekla za kupovanje moći utjecajnih privrednih subjekata i korporacija, kojih je u BiH, nažalost, mnogo. Sa druge strane, SBB BiH iznosi prijedlog potpunog „brisanja“ finansiranja političkih stranaka iz budžeta u cilju usmjeravanja namijenjenog novca u određene fondove, kako bi se stranke, koje žele participirati u vlasti, finansirale iz članarina i donacija simpatizera.

¹⁹ Ovaj problem je Republika Hrvatska regulisala svojim Zakonom o finansiranju političkih stranaka (članovi 5. i 6.) na način da je zabranjeno primanje dobrovoljnih priloga od anonimnih izvora, a ukoliko do njih ipak dođe, moraju se prijaviti nadležnim organima i najkasnije u roku od osam dana uplatiti u državi budžet.

²⁰ Opširnije o ovome: www.izbori.ba.

Kada bi se uzeo u obzir navedeni prijedlog SBB BiH, tada bi u BiH vladajuću strukturu činilo samo nekoliko imućnih porodica iz BiH. Stoga ne čudi ovakav prijedlog stranke na čijem čelu je čovjek koji je vlasnik najtiražnijeg dnevnog časopisa u BiH, odnosno jedan od imućnijih ljudi u BiH.

Jedno je jasno – finansiranje iz budžeta države omogućava potpuniji uvid u njihove finansijske prihode i rashode, dijelom sprečava uslove za stvaranje korupcije, donekle smanjuje lobiranje od fizičkih i pravnih lica uz pomoć novčanih priloga kao i nastojanja efikasnog nadzora i kontrole troškova stranaka i izbornih kampanja, što uostalom proizlazi iz mjera predloženih na 3. konferenciji tijela za borbu protiv korupcije, a čije bi cjelokupne (a ne dio, kao što je slučaj u trenutnoj domaćoj legislativi) mjere bilo neophodno direktno inkorporirati u Zakon o finansiranju političkih stranaka BiH.

Uvidom u finansijske izvještaje političkih subjekata primjetno je da su budžetska sredstva procentualno najveći izvor finansiranja političkih stranaka, koja vodećim političkim strukturama u posljednjih pet godina iznose po nekoliko miliona godišnje (cca 20-23 miliona KM), a izuzetak je 2009. g., kada su sredstva izdvojena iz budžeta za finansiranje stranaka iznosila 19.163.668,07 KM. Tako su se stranke u 2009. g. najviše finansirale iz sredstava dobijenih iz budžeta (82,1%), zatim iz priloga fizičkih lica (5,7%), članarina (5,1%) itd.²¹

Na web stranici CIK BiH objavljena je baza podataka sa informacijama o finansijama političkih subjekata, čiji pristup takvoj vrsti informacija predstavlja značajan izvor informacija za medije, stručnjake koji prate ovu oblast, ali i informisanje građana o prihodima i troškovima političkih subjekata uopće. Objavljivanje takvih podataka doprinosi većoj transparentnosti izbornog procesa, na način da time nudi građanima mogućnost saznanja o političkim kandidatima u cilju donošenja ispravne odluke na izborima, mođe donekle da spriječi pojavu korupcije, da doprinese određenoj odgovornosti političara prema biračima o utrošku finansijskih sredstava i sl.

²¹ Opširnije o visini izdvojenih sredstava iz budžeta od 2004. do 2009. g.: www.izbori.ba.

Finansiranje izborne kampanje

Prva pravila u pogledu obaveznog dostavljanja finansijskih podataka o kandidatima u BiH uvrštena su u Pravila i propise Privremene izborne komisije BiH za izbore koji su održani 1998. godine, kada su kandidati bili obavezni podnijeti izjave o prihodima i izvorima prihoda, imovini, rashodima i drugim obavezama. Javnom mnijenju bila je pružena mogućnost da se uvidom u priložene izjave kandidata, koje su objavljene kao dodatak dnevnoj štampi kao i na web stranici OSCE-a, uvjere u tačnost i ocjene vjerodostojnost kandidata i političkih subjekata kojima su namjeravali ukazati biračko povjerenje na izborima.

Kada je riječ o finansiranju izborne kampanje u Bosni i Hercegovini, shodno odredbama Izbornog zakona BiH, osnov za određivanje maksimalnog iznosa sredstava koji jedan politički subjekt može da potroši u svrhe finansiranja izborne kampanje je broj glasača za svaku izbornu jedinicu, odnosno broj glasača u svim izbornim jedinicama množi se sa 20 ili 30 feninga zavisno o kojem nivou vlasti je riječ.

Također, Zakon propisuje da su politički subjekti koji učestvuju na izborima za organe vlasti BiH na svim nivoima vlasti dužni u vrijeme podnošenja prijave za ovjeru za učešće na izborima CIK BiH podnositi posebne finansijske izvještaje koji trebaju sadržavati raspoloživu gotovinu, sve prihode i rashode iz zemlje i inostranstva, identitet lica koje su izvršile donaciju u visini koja prelazi 100 KM, troškove predizborne kampanje kao i sva dugovanja i obaveze kako podnosilaca izvještaja tako i trećih lica sa kojima je podnosilac izvještaja vršio transakcije.

Svaki kandidat za izbornu funkciju na nivou BiH ili na nivou entiteta dužan je, po prihvatanju kandidature za izbore, podnijeti CIK BiH izjavu o svom ukupnom imovinskom stanju kao i imovinskom stanju članova svoje porodice kao i po proteku mandata, kako bi se olakšalo utvrđivanje moguće finansijske zloupotrebe izabranih predstavnika u mandatnom periodu. Nažalost, tačnost podataka unesenih u obrazac izjave o imovinskom stanju kandidata i članova njihove porodice niko ne kontroliše, čime se daje mogućnost

kandidatima prijave dijela imovine, prijave imovine stečene na sumnjiv način ili pak neprijavljivanja imovine.

U cilju sprečavanja zloupotrebe istih ovu problematiku neophodno je zakonski regulisati i dati u nadležnost stručnom organu uz obavezu interresorne saradnje svih kompetentnih tijela i organa kao i predvidjeti oštrije sankcije, uključujući i zabranu kandidovanja na izborima i vršenje javne funkcije zbog neprijavljivanja ili lažnog prijavljivanja, ali i nezakonitog stjecanja imovine kandidata na izborima.

Prema objavljenom Izvještaju o reviziji i pregledu finansijskih izvještaja političkih stranaka za 2008. godinu, primjetna su česta kršenja odredaba Izbornog zakona BiH kao i Zakona o finansiranju političkih stranaka BiH, posebno od vladajućih stranaka koje su najsklonije malverzacijama Zakona, a ujedno i raspoložu najvećim iznosima novca uglavnom iz budžeta, ali da za njima ne zaostaju ni neke od opozicionih stranaka.

Tako je npr. SNSD u izbornoj kampanji za izbore provedene 2008. godine, izmeću ostalih kršenja propisa o finansiranju stranaka, i enormno prekoračio limit dozvoljen za troškove izborne kampanje za čak 545.096,00 KM, a za šta je sankcionisan sa tek 10.000,00 KM, što je uostalom i maksimalna novčana kazna za navedeno kršenje Zakona.

Dakle, nesporno je da su u BiH prisutna konstantna kršenja odredaba kako Zakona o finansiranju političkih stranaka BiH tako i Izbornog zakona BiH i za očekivati je da će CIK BiH, shodno važećim propisima, sankcionisati utvrđena kršenja odredaba o finansiranju stranaka kao i odredaba Izbornog zakona, posebno imajući u vidu odredbe koje propisuju limit dozvoljen za troškove izborne kampanje, iako će, prema važećim propisima, takva sankcija biti znatno manja nego prekoračeni limit kojim je stranka nastojala, pa i uspjela, postići svoj cilj. „Kontroli u finansiranju političkih stranaka trebalo bi pribjeći u vrijeme izborne kampanje kada se troši veliki novac za izbore i propagandu, jer su izborne kampanje prilika kada se može kupiti moć i

kada se pribjegava vezama sa sumnjivim finansijskim centrima moći“.²²

Zaključna razmatranja

Razvojem političkih stranaka problem obezbjeđivanja finansijskih sredstava za njihovu aktivnost postaje sve teži. Finansiranje političkih stranaka, bilo da dolazi iz privatnih ili javnih izvora, nije neutralno. Reforme u oblasti političkog finansiranja potrebne su da bi se smanjio utjecaj ekonomske nejednakosti na politički proces, na način da se reguliše i ograničava upotreba finansijskih izvora za političke svrhe. Izvori finansiranja političkih stranaka mogu da budu različiti, ali osnovni princip koji je neophodno zadovoljiti jeste potpuna transparentnost kako izvora finansiranja tako i utroška sredstava.

Oblast finansiranja političkih stranaka pokazala se u praksi kao jedan od većih problema i u političkom životu BiH. Kako su budžetska sredstva najveći izvor finansiranja političkih stranaka, trebalo bi pronaći pravedniji način finansiranja istih, uzimajući u obzir njihovu zastupljenost u predstavničkom tijelu, ali i ukupne prihode stranke, kako bi se pokušali izjednačiti uslovi za političku borbu stranaka, čime bi se smanjila mogućnost negativnog utjecaja raznih oblika privatnog finansiranja. Pravičnijom raspodjelom finansijskih sredstava omogućit će se jednakost stranaka i obezbijediti demokratski i fer izbori.

Iz objavljenih revizijskih izvještaja o pregledu finansijskih izvještaja političkih stranaka, evidentno je konstantno kršenje odredaba Zakona o finansiranju političkih stranaka i Izbornog zakona BiH, što je moguća posljedica kako neadekvatnih zakonskih rješenja tako i relativno blago propisanih i izrečenih sankcija.

Ukoliko prekršaji i budu sankcionisani, to se dešava kada primljena sredstva već posluže namjeni, čime sankcije postaju

²² Dautbašić, I., „O ukidanju i finansiranju političkih partija“, objavljeno u: „Ljudska prava“, godina 4, broj: 1-2/2003, str. 14.

zanemarljive u porećenju sa postignutim ciljevima i iznosima ostvarenim kroz kršenje odredaba koje regulišu političko finansiranje.

Kako bi se spriječio i eliminisao svaki oblik korupcije, potrebno je uvesti strožija pravila finansiranja političkih stranaka kao i efikasniji sistem strožije primjene sankcija za nepoštivanje istih na svim nivoima vlasti u cilju zaštite pravila finansiranja stranaka i izigravanja zakonskih ograničenja, pri čemu treba prioritetno predvidjeti sankciju suspenzije budžetskog finansiranja na odrećeni period.

Literatura

1. Dautbašić, Ismet, „O ukidanju i finansiranju političkih partija“, objavljeno u: „Ljudska prava“, godina 4, broj: 1-2/2003.
2. Goati, Vladimir, „Savremene političke partije“, komparativna analiza, prvo izdanje, Beograd, 1984.
3. Ovčina, Ismet, „Političke stranke i demokratija“, Sarajevo, 2007.

Propisi

1. Zakon o finansiranju političkih stranaka BiH („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br.: 22/00, 102/09 i 54/10).
2. Zakon o političkim organizacijama („Službeni list SR Bosne i Hercegovine“, br.: 27/91).
3. Izborni zakon BiH („Službeni glasnik BiH“, br.: 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10).
4. Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i općine („Službeni glasnik RS“, broj: 65/08).
5. Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko Distrikta („Službeni glasnik Brčko Distrikta“, br.: 29/04, 14/07 i 19/07).

Web izvori

1. www.izbori.ba.
2. www.transparency.hr/dokumenti/tekstovi/brosura.pdf.
3. fjn.finstranaka.fix.doc/kreg.