

SERIJA ISTRAŽIVANJA IZBORNIH ZAKONODAVSTAVA

Analiza redovnog finansiranja političkih stranaka u državama
članicama OSCE-a

Sarajevo, juni/lipanj 2016.

KOALICIJA ZA SLOBODNE I POŠTENE IZBORE – POD LUPOM

Analizu priredio:

Danijel Stjepanović

Istraživači/saradnici:

Đana Džafić, Hatidža Bešić, Ilma Aljović, Andrija Đapić, Damjan Jugović, Srđan Ostojić i Stevan Salatić



Ova analiza je rađena u okviru projekta „Izgradnja odgovornosti i sistema u izborima“ kojeg finansira Evropska unija.

Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Koalicije „Pod lupom“ i ni u kom slučaju ne predstavlja stanovišta Evropske unije.

SADRŽAJ

KORIŠTENE SKRAĆENICE	4
UVOD	5
ZAŠTO FINANSIRANJE POLITIČKIH SUBJEKATA	6
METODOLOGIJA.....	8
ANALIZA PO OBLASTIMA	9
ZAKONI I IZVORI FINANSIRANJA POLITIČKIH SUBJEKATA	9
IZVJEŠTAJI, PRIHODI I RASHODI POLITIČKIH SUBJEKATA	13
KONTROLE, ZABRANE I SANKCIJE POLITIČKIH SUBJEKATA	18
UMJESTO ZAKLJUČKA	22

KORIŠTENE SKRAĆENICE

BiH	Bosna i Hercegovina
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
RS	Republika Srpska
BDBiH	Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine
SRBiH	Socijalistička republika Bosna i Hercegovina
OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
OSCE/ODIHR	Ured za demokratske institucije i ljudska prava pri OSCE-u
PSBiH	Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
CIK BiH	Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine

UVOD

Koalicija za slobodne i poštene izbore "Pod lupom", koju čini 6¹ organizacija civilnog društva iz cijele Bosne i Hercegovine (BiH), započela je nadgledanje izbornog procesa u BiH 1. jula 2014. godine.

Generalna ocjena provedenih Opštih izbora 2014. od strane Koalicije "Pod lupom" je da su ti izbori protekli u demokratskoj i fer atmosferi i u skladu sa Izbornim zakonom i pratećim pravilima i procedurama, uz manji broj uočenih nepravilnosti i kritičnih situacija, te izolovane incidente.

Ipak, tokom rada na terenu uočene su manjkavosti izbornog procesa bilo da je riječ o određenim zakonskim rješenjima ili u primjeni postojećih propisa, što upućuje na zaključak da su potrebna unapređenja kako Izbornog zakona i provedbenih akata CIK-a BiH, tako i njihove primjene na terenu i sužavanja prostora za eventualne zloupotrebe. S tim u vezi, Koalicija je prilikom objave svog *Finalnog izvještaja o sprovedenim Opštini izborim 2014.*² u BiH iznijela niz preporuka.

Aktivnosti Koalicije, nakon posmatranja provođenja opštih izbora, nastavljaju se u smjeru davanja doprinosa unapređenju izbornog procesa u Bosni i Hercegovini. U periodu nakon izbora, Koalicija je u cilju argumentovanja i vođenja plodnih diskusija na pojedine teme koje su iskazane kao goruće, u maju 2015. godine, odlučila formirati radnu grupu sastavljenu od mladih istraživača sa zadatkom analize izbornih zakona država članica OSCE-a, a rezultat njihovog rada je izdavanje publikacije „Pregled izbornog zakonodavstva i segmenata izbornog procesa u 40 država članica OSCE-a”³.

U cilju daljnjeg unapređenja izbornog zakonodavstva i davanja preporuka u oblasti izbora, Koalicija u martu 2016. odlučuje formirati još jednu radnu grupu sastavljenu od 7 mladih istraživača, ovaj put sa zadatkom analize Zakona o političkim partijama i drugih propisa vezanih za proces, uslove i kontrolu političkih subjekata država članica OSCE-a. Prva u nizu analiza se odnosi na procese i uslove registracije političkih subjekata.

¹ Centri civilnih inicijativa, Udruženje „Demokratija – Organizovanje – Napredak“ DON Prijedor, Institut za razvoj mladih i zajednice „Perpetuum Mobile“ Banja Luka, Centar za građansku suradnju Livno, Inkubator društvenih inovacija „Munja“ i Forum građana Tuzle

² Finalni izvještaj Koalicije se može preuzeti ovdje

<http://podlupom.org/userfiles/file/Kona%C4%8Dni%20izvje%C5%A1taj%20-%20Finalna%20verzija%20za%20%C5%A1tampu%20%28BOS%29.pdf>

³ Publikacija se može preuzeti ovdje

<http://podlupom.org/v2/bs/dokument/pregled-izbornog-zakonodavstva-i-segmenata-izbornog-procesa-u-40-drzava-clanica-osce-a/85>

ZAŠTO FINANSIRANJE POLITIČKIH SUBJEKATA

Finansiranje političkih subjekata predstavlja temu koja u javnosti izaziva veliko interesovanje i pokreće diskusije o tome koliko novaca i u koje svrhe ih troše politički subjekti registrovani u BiH. Problemi u vezi sa finansiranjem političkih subjekata mogu se svrstati u nekoliko kategorija:

Finansijska kontrola političkih subjekata

Služba za reviziju finansiranja političkih stranaka, koju uspostavlja Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine, pregleda i kontroliše finansijske izvještaje koje podnesu političke stranke i obavlja reviziju finansiranja političkih stranaka. Revizija finansijskih izvještaja političke stranke uključuje izvještaje sjedišta stranke i najmanje dvije niže organizacione cjeline koje odabere Služba za reviziju.

Problem

1) Nepostojanje adekvatnog sistema kontrole

Kontrolu finansijskog poslovanja političkih subjekata u BiH provodi CIK BiH putem Službe za reviziju, koja je isključivo ovlaštena za kontrolu finansiranja političkih partija, kako njihovu kontrolu u izbornom periodu, tako i u periodu kada se ne održavaju izbori. CIK BiH je jedina institucija koja obavlja finansijsku kontrolu rada političkih subjekata, i kao takva, ne posjeduje dovoljno kapaciteta i resursa za kvalitetno obavljanje kontrole finansijskog poslovanja svih političkih subjekata registrovanih u BiH.

U BiH je potrebno razmotriti:

- *unapređenje sistema kontrole finansijskog poslovanja političkih subjekata, ne samo od strane CIK-a BiH, nego i od drugih relevantnih institucija (finansijska policija, poreska uprava, državna revizija);*
- *povećati finansijske i kadrovske resurse Odjela za reviziju CIK, kako bi bili bolje opremljeni za efikasno obavljanje svojih nadzornih funkcija;*
- *ojačati mehanizme interne finansijske kontrole političkih subjekata i osigurati nezavisnost organa revizije.*

Nepostojanje obaveze političkih subjekata da dostavljaju izvještaje sa detaljnim rashodima

Prema Zakonu⁴ o finansiranju političkih stranaka BiH, politička stranka je dužna CIK-u BiH podnijeti finansijski izvještaj za svaku kalendarsku godinu, te poseban finansijski izvještaj za period izborne kampanje kako je to utvrđeno u Izbornom zakonu BiH. Finansijske izvještaje političke stranke su dužne podnijeti do 31.03. naredne godine u formi koju odobri CIK BiH. Godišnji finansijski izvještaji podnose na obrascima koji su propisani Pravilnikom⁵ o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka, a koji sadrže: opće podatke o političkoj stranci, pregled prometa novčanih sredstava i blagajne, pregled izvora finansiranja i pregled rashoda. Ono što je karakteristično za priloge fizičkih lica, jeste to da se u obrazac 3-a ne unose imena donatora čiji je prilog manji od 100,00 KM, što u praksi dovodi do uplaćivanja manjih iznosa priloga u više navrata i nemogućnosti registrovanja stvarnih ostvarenih prihoda po ovom osnovu.

U propisanim obrascima, političke stranke dužne su predstaviti svoje rashode po organizacionim dijelovima stranke (Obrazac 4) i to: režijsko-administrativne i ostale troškove (Obrazac 4.1) i troškove kampanje (Obrazac 4.2). Iz svega ovoga proizlazi da političke stranke nisu ni zakonima, niti pravilnicima obavezane da u svojim izvještajima detaljno prikažu svoje rashode, a jednim dijelom i svoje prihode (u slučaju uplaćivanja priloga manjih od 100,00 KM), što u konačnici dovodi do toga da građani BiH nisu u mogućnosti biti upoznati sa podacima o tome koliko su to tačno političke stranke ostvarile prihoda, kao ni koje su novčane iznose politički subjekti potrošili u izbornom periodu i u koje svrhe.

U BiH je potrebno razmotriti:

- *uvođenje obaveze unošenja podataka o donacijama i u iznosima manjim od 100,00 KM;*
- *uvođenje obaveze strankama da detaljno prikažu svoje rashode ;*
- *osigurati transparentnost bankovnih računa i finansijskog poslovanja političkih subjekata;*
- *uvesti obavezu za Centralnu izbornu komisiju da izvještava o sumnji o krivičnim djelima organa za sprovođenje zakona;*
- *jasno definisati obim i vrstu nepravilnosti i zabranjenih radnji u finansijskom poslovanju političkih subjekata, te uvesti strožije sankcije za prekršaje proširujući raspon kazni i opseg sankcionih odredbi koje će se odnositi na sva lica/subjekte koji izdvajaju finansijska sredstva za podršku radu političkih subjekata, a u skladu sa obavezama koje proizlaze iz Zakona o finansiranju političkih stranaka i Izbornog zakona BiH;*
- *uvođenje adekvatnog sistema kontrole i i sankcije za nekorištenje jedinstvenog računa za finansiranje političkih stranaka;*
- *uvođenje sankcije zabrane finansiranja iz budžeta za političke stranke koje krše Zakon o finansiranju političkih stranaka BiH.*

4

http://pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet.jsessionid=86fb3aaeb09524d1f374b7c39d49b118a5baebcc678ebbe8d4a4848c8c0d1fc0.e34TbxyRbNiRb40Lb38TbheOaxmTe0?p_id_doc=20551

⁵ <http://izbori.ba/Documents/2013/Revizija/PP/PravilnikOGodisFinIz-bos.PDF>

METODOLOGIJA

Metodologija istraživanja izbornih zakonodavstava zasniva se na detaljnom proučavanju izbornih propisa, prvenstveno izbornih zakona država članica OSCE-a, i to njih 39 od 57. Obzirom na ograničene kapacitete, kao i uzimajući u obzir relevantnost pravnih propisa u kontekstu BiH, iz istraživanja je isključen određeni broj država članica OSCE-a i to uglavnom anglosaksonske pravne tradicije, država izvan Evrope, te manjih evropskih država poput San Marina, Andore i sl.⁶

Istraživanjem su obuhvaćene sljedeće zemlje: Albanija, Armenija, Austrija, Azerbejdžan, Bjelorusija, Bugarska, Crna Gora, Češka Republika, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Gruzija, Holandija, Hrvatska, Island, Italija, Kazahstan, Kirgistan, Latvija, Litvanija, Mađarska, Makedonija, Moldavija, Norveška, Njemačka, Poljska, Portugal, Rumunija, Ruska Federacija, Slovačka, Slovenija, Srbija, Španija, Švedska, Švicarska, Turska, Ukrajina i Uzbekistan.

Za istraživanje korištena je uglavnom OSCE/ODIHR baza pravnih propisa država članica OSCE-a⁷. Bitno je naglasiti da je većina prevoda neslužbene prirode i rađena upravo za potrebe istraživanja, a ne pravne primjene. Kao pomoćni izvori korišteni su izvještaji izbornih monitoring misija OSCE/ODIHR-a⁸, kao i drugi dostupni podaci organizacija koje se bave izbornim procesima⁹.

U svrhu provođenja ovog istraživanja, Koalicija 'Pod lupom' je, na osnovu javnog poziva i biranjem između preko 85 prijavljenih kandidata i kandidatkinja, formirala radnu grupu sastavljenu od 7 istraživača/saradnika.

Podaci koji će biti predstavljeni u ovom istraživanju dobijeni su na način da je Koalicija prvenstveno izvršila podjelu država po članovima/icama radne grupe. Nakon toga, uslijedilo je davanje zadataka radnoj grupi prema oblastima/temama, a na koje je radna grupa u određenom roku morala dati adekvatne odgovore iz izbornih zakona i propisa država koje su istraživali.

Dobijeni odgovori ukazuju prvenstveno na različite pravne tradicije, istovremeno ukazujući i na vidljivo različite nivoe razvijenosti političke kulture, moralne i političke odgovornosti što se može ocijeniti kroz nivo regulisanosti pojedinih oblasti. Tako države koje možemo okarakterisati kao one sa visoko razvijenom sviješću o izbornom procesu i pravilima ponašanja u vezi sa izborima (npr. skandinavske zemlje) veoma šturo definišu brojna pitanja, te ostavljaju izbornim administracijama, lokalnim nivoima vlasti pa i građanima u nekim slučajevima, dosta široke ovlasti za organizovanje i provođenje izbora i osnivanja političkih subjekata. S druge strane, zemlje koje su u svojoj nedavnoj prošlosti prošle kroz tranziciju svojih političkih i ekonomskih sistema, pa i ratove, imaju tendenciju dosta detaljnog regulisanja svih segmenata u vezi sa izbornim procesom i procesima i uslovima osnivanja

⁶ Istraživanjem nisu obuhvaćene sljedeće zemlje članice OSCE-a:

Andora, Grčka (zbog nemogućnosti pronalaska prevoda izbornog zakona na engleskom jeziku), Irska, Kanada, Lihtenštajn, Luksemburg, Malta, Monako, Mongolija, SAD, San Marino, Tadžikistan, Tunis, Turkmenistan, Ujedinjeno Kraljevstvo i Vatikan. Izborni zakon BiH je posebno analiziran i korišten za komparaciju izbornih rješenja.

⁷ <http://legislationline.org/>

⁸ <http://www.osce.org/odihr/elections>

⁹ <http://www.idea.int/elections/>; <http://aceproject.org/>

političkih subjekata, što opet ukazuje na pokušaje tih država da na taj način spriječe potencijalne izborne prevare i manipulacije te nezakonito djelovanje političkih subjekata. Ta šarolikost propisa predstavljala je izazov prilikom izrade analize u smislu prepoznavanja trendova i zajedničkih crta koje eventualno mogu poslužiti kao primjeri dobre prakse za BiH.

ANALIZA PO OBLASTIMA

ZAKONI I IZVORI FINANSIRANJA POLITIČKIH SUBJEKATA

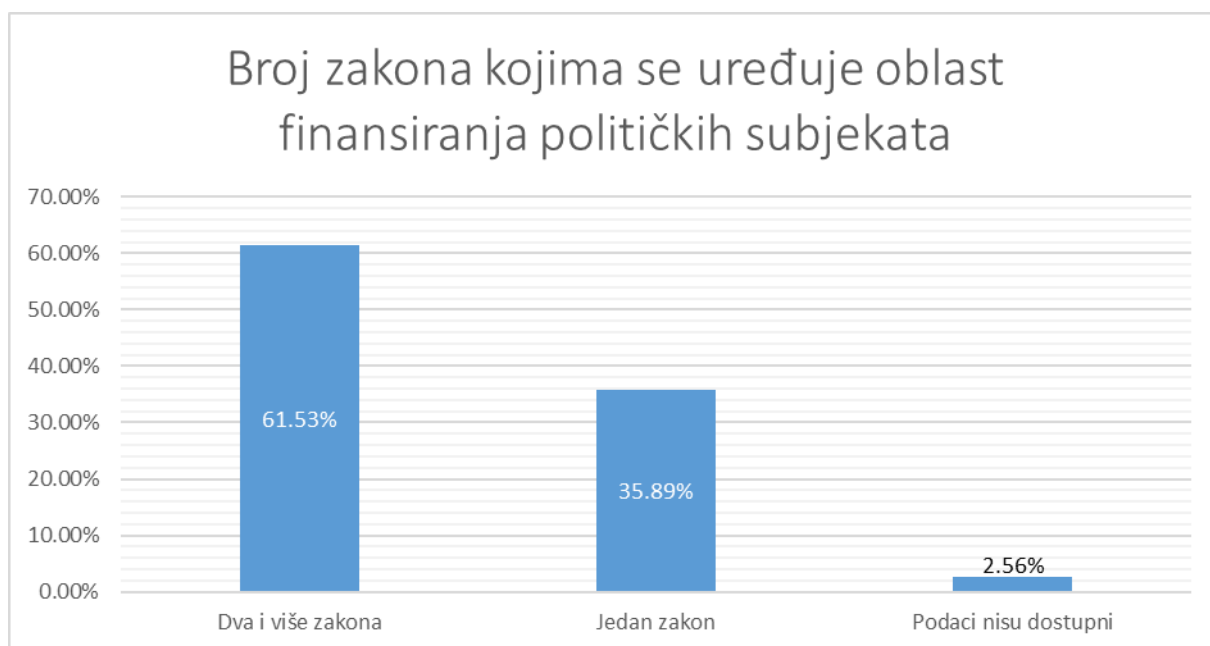
Oblast finansiranja političkih subjekata u BiH, te način i uslovi pod kojima političke stranke i članovi političkih stranaka koji djeluju u njihovo ime osiguravaju sredstva za rad, uređeni su Zakonom o finansiranju političkih stranaka BiH. Oblast finansiranja djelimično je obuhvaćena i odredbama Izbornog zakona BiH, pa je tako finansiranje izborne kampanje, kao oblast finansiranja političkih subjekata (koja će kao takva biti tema naših budućih analiza i izvještaja), regulisana Izbornim zakonom BiH. Izvore finansiranja političkih stranaka uređuje Zakon o finansiranju političkih subjekata BiH, kojim je propisano da se političke stranke mogu finansirati iz: članarina, dovoljnih priloga pravnih i fizičkih lica, izdavačke djelatnosti, prodaje propagandnog materijala i organiziranja stranačkih manifestacija, prihoda od imovine u vlasništvu političke stranke, budžeta BiH, dobiti preduzeća koju su u vlasništvu političke stranke, te kreditnog zaduženja kod banaka.

Slično kao u našem zakonodavstvu, u većini posmatranih zemalja članica OSCE-a, tačnije u 24¹⁰ države (61,53%), oblasti finansiranja političkih subjekata regulisane su sa su dva ili više zakona, u 14¹¹ (35,89%) država finansiranje političkih subjekata uređuje jedan zakon, dok za 1¹² državu (2,56%) nemamo dostupne podatke o tome koliko zakona uređuje oblast finansiranja.

¹⁰ Estonija, Azerbejdžan, Albanija, Kazahstan, Portugal, Litvanija, Austrija, Bjelorusija, Danska, Armenija, Mađarska, Bugarska, Francuska, Gruzija, Poljska, Rusija, Turska, Kirgistan, Češka, Slovačka, Hrvatska, Srbija, Slovenija i Ukrajina

¹¹ Crna Gora, Makedonija, Moldavija, Finska, Island, Latvija, Njemačka, Holandija, Italija, Uzbekistan, Španija, Norveška, Švedska i Rumunija

¹² Švicarska



Od ukupno 39 posmatranih država članica OSCE-a, zakoni 35¹³ država (89,74%) propisuju dozvoljene izvore finansiranja, zakoni 3¹⁴ države (7,69%) to ne propisuju, dok za 1¹⁵ državu (2,56%) ti podaci nisu dostupni.



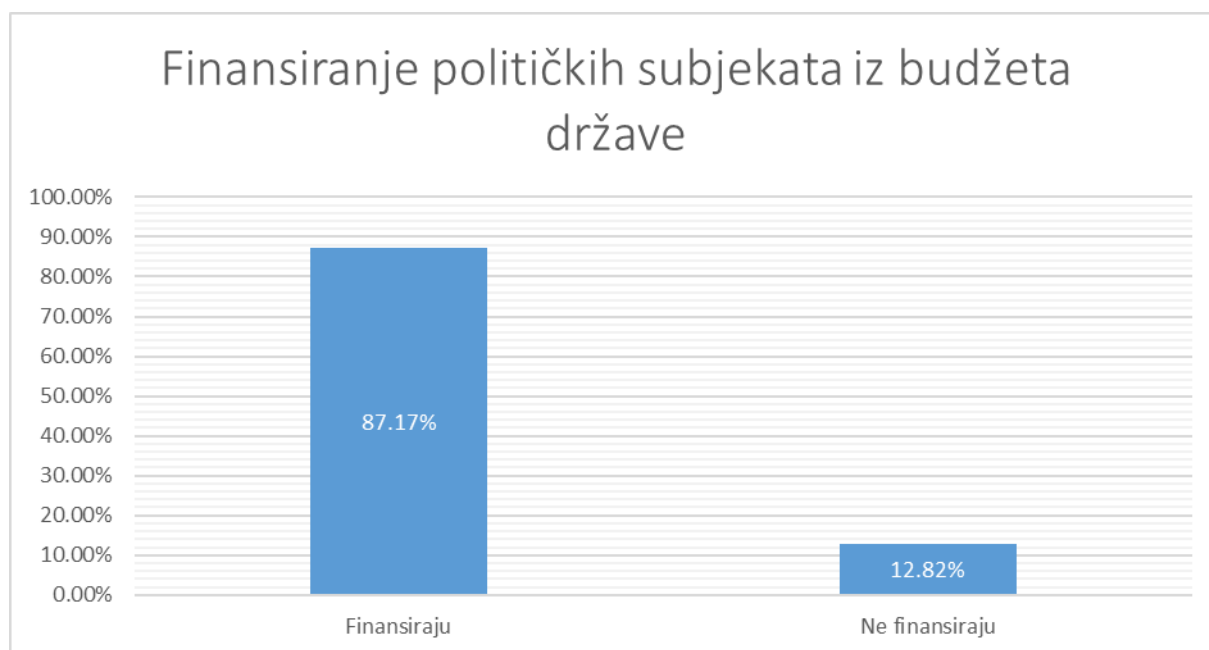
¹³ Crna Gora, Estonija, Azerbejdžan, Albanija, Kazahstan, Makedonija, Moldavija, Portugal, Finska, Island, Litvanija, Latvija, Austrija, Njemačka, Bjelorusija, Armenija, Mađarska, Bugarska, Francuska, Gruzija, Poljska, Rusija, Izalija, Turska, Kirgistan, Uzbekistan, češka, Slovačka, Španija, Hrvatska, Srbija, Norveška, Švedska, Slovenija, Rumunija

¹⁴ Holandija, Danska i Ukrajina

¹⁵ Švicarska

Sredstva za finansiranje političkih stranaka, koalicija političkih stranaka (u daljnjem tekstu: koalicija) i nezavisnih kandidata zastupljenih u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine i parlamentarnih grupa, odnosno klubova poslanika i delegata u PSBiH, osiguravaju se u budžetu institucija BiH, a navedena sredstva ne mogu prelaziti 0,2% budžeta BiH u kalendarskoj godini. Političkim strankama, odnosno koalicijama, sredstva iz budžeta BiH se raspoređuju na način da se: 30% sredstava dijeli jednako svim političkim strankama, odnosno koalicijama koje su osvojile mandate, 60% sredstava dijeli se prema broju poslaničkih, odnosno delegatskih mandata, koje svaka politička stranka, koalicija, odnosno nezavisni kandidat ima u trenutku dodjele mandata i 10% od ukupnog iznosa se raspoređuje parlamentarnim grupama srazmjerno broju poslaničkih, odnosno delegatskih mjesta koji pripadaju manje zastupljenom spolu.

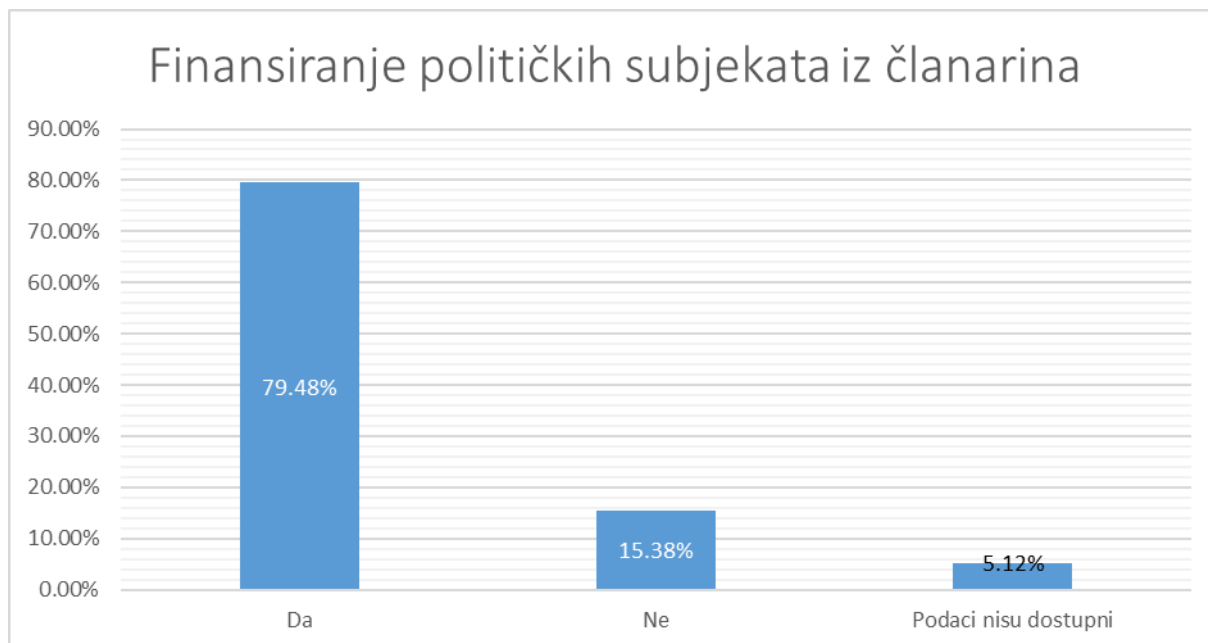
Posmatrajući države članice OSCE-a, došli smo do podataka da se politički subjekti u 34¹⁶ države (87,17%), od ukupno posmatranih 39, također finansiraju iz budžeta njihovih zemalja, a zakoni Kazahstana, Bjelorusije, Švicarske, Kirgistana i Ukrajine (12,82%) ne propisuju finansiranje političkih subjekata iz budžeta njihovih zemalja.



Zakon o finansiranju političkih stranaka BiH, kao jedan od izvora finansiranja političkih stranaka, propisuje i članarine. Članarinom se, u smislu ovog zakona, smatra redovni novčani iznos koji član političke stranke plaća na način i pod uslovima utvrđenim njenim statutom ili drugim aktom. Političke stranke dužne su voditi evidenciju o prijemu članarina, te izdavati potvrde o njihovim prijemu. Ukupan iznos koji član političke stranke uplati na ime stranke u toku jedne kalendarske godine ne može prelaziti iznos od 15.000 KM.

¹⁶ Crna Gora, Estonija, Azerbejdžan, Albanija, Makedonija, Moldavija, Portugal, Finska, Island, Litvanija, Latvija, Austrija, Njemačka, Holandija, Danska, Armenija, Mađarska, Bugarska, Francuska, Gruzija, Poljska, Rusija, Italija, Turska, Uzbekistan, Češka, Slovačka, Španija, Hrvatska, Srbija, Norveška, Švedska, Slovenija i Rumunija

U zakonima 31¹⁷ države (79,48%) članice OSCE-a propisano je finansiranje iz članarina, u 6¹⁸ država (15,38%) zakoni ne predviđaju članarine kao izvor finansiranja političkih stranaka, dok za 2¹⁹ države (5,12%) ti su nam ostali nedostupni. Što se tiče ograničenja finansiranja stranaka iz članarina, slično kao i u BiH, propisuju ih zakoni 10 analiziranih država dok 26 država ne poznaje ovakvu vrstu ograničenja.



Dobrovoljni prilozi u smislu Zakona o finansiranju političkih stranaka BiH, smatraju se povremene ili redovne uplate kojima fizička ili pravna lica dobrovoljno daju novac političkoj stranci u iznosu većem od iznosa članarine, kao i pružanje usluga ili davanje proizvoda političkoj stranci bez naplate. Ukupan iznos dobrovoljnih priloga fizičkog lica jednoj političkoj stranci ne smije prelaziti iznos od 10.000,00 KM, dok ukupan iznos dobrovoljnih priloga pravnog lica ne smije prelaziti iznos od 50.000,00 KM. Političke stranke su dužne voditi evidenciju o prijemu dobrovoljnih priloga, te izdavati potvrde o prijemu istih.

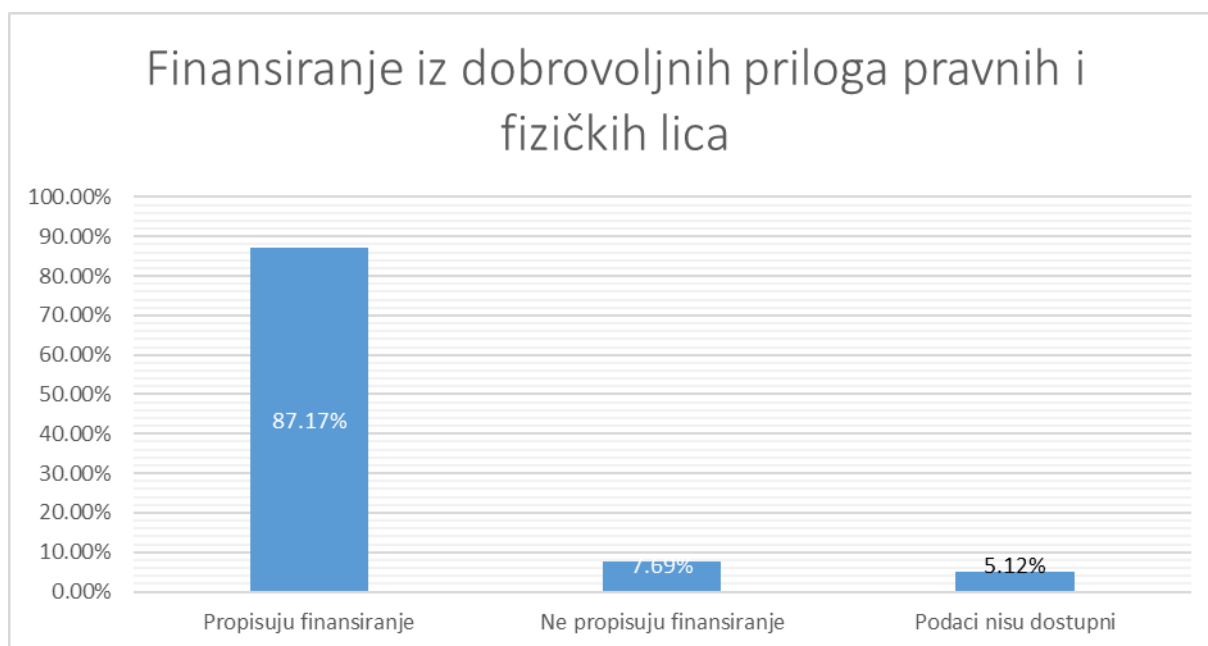
U posmatranim državama članicama OSCE-a, zakoni u 34²⁰ države (87,17%) propisuju prihode od pravnih i fizičkih lica, kao izvor finansiranja, Poljska, Španija i Švedska (7,69%) to ne propisuju, dok za Holandiju i Švicarsku (5,12%) ti podaci nisu dostupni.

¹⁷ Crna Gora, Estonija, Azerbejdžan, Albanija, Kazahstan, Makedonija, Moldavija, Portugal, Island, Litvanija, Latvija, Austrija, Njemačka, Bjelorusija, Danska, Armenija, Mađarska, Bugarska, Francuska, Gruzija, Poljska, Turska, Uzbekistan, Češka, Slovačka, Španija, Hrvatska, Srbija, Norveška, Slovenija, Rumunija

¹⁸ Holandija, Rusija, Italija, Kirgistan, Švedska i Ukrajina

¹⁹ Finska i Švicarska

²⁰ Gora, Estonija, Azerbejdžan, Albanija, Kazahstan, Makedonija, Moldavija, Portugal, Finska, Island, Litvanija, Latvija, Austrija, Njemačka, Bjelorusija, Danska, Armenija, Mađarska, Bugarska, Francuska, Gruzija, Rusija, Italija, Turska, Kirgistan, Uzbekistan, Češka, Slovačka, Hrvatska, Srbija, Norveška, Slovenija, Rumunija i Ukrajina



Nadalje, zakoni ²¹ države propisuju ograničenja finansiranja od strane pravnih i fizičkih lica, u ²² države to ne čine, a za Švicarsku, Holandiju i Bjelorusiju ti podaci nam nisu dostupni.

Odredbe našeg Zakona o finansiranju političkih stranaka djelimično se odnose i na nezavisne kandidate, i to u dijelu koji se tiče dobrovoljnih priloga, zabranu finansiranja i pogodovanja, te nadzor i finansijsko poslovanje. Što se tiče zakonodavstava posmatranih država koja se tiču finansiranja političkih subjekata u kontekstu nezavisnih kandidata, u ²³ (38,46%) država odredbe istih zakona se shodno primijenjuju i na nezavisne kandidate, u ²⁴ (25,64%) se ne primijenjuju, a za ²⁵ (35,89%) posmatranih država ti podaci nisu dostupni.

IZVJEŠTAJI, PRIHODI I RASHODI POLITIČKIH SUBJEKATA

Kao što smo već ranije naveli, Zakon o finansiranju političkih stranaka obavezuje političke stranke u BiH na periodično dostavljanje finansijskih izvještaja CIK-u BiH. Slično kao u BiH, Zakoni u svim posmatranim državama članicama OSCE-a propisuju obavezu dostavljanja finansijskih izvještaja, osim u Bjelorusiji, čiji zakoni ovu obavezu nisu propisali. Podaci vezani za obavezu dostavljanja finansijskih izvještaja u Švicarskoj nam nisu dostupni. Kada govorimo

²¹ Crna Gora, Estonija, Makedonija, Moldavija Portugal, Finska, Island, Litvanija, Latvija, Austrija, Bugarska, Francuska, Gruzija, Rusija, Italija, Turska, Kirgistan, Slovačka, Hrvatska, Srbija, Slovenija, Rumunija i Mađarska

²² Azerbejdžan, Albanija, Kazahstan, Njemačka, Danska, Armenija, Poljska, Uzbekistan, Češka, Španija, Norveška, Švedska i Ukrajina

²³ Estonija, Island, Litvanija, Austrija, Danska, Armenija, Mađarska, Bugarska, Francuska, Gruzija, Italija, Kirgistan, Hrvatska, Rumunija i Ukrajina

²⁴ Crna Gora, Azerbejdžan, Albanija, Latvija, Poljska, Rusija, Turska, Norveška, Švedska, Slovenija

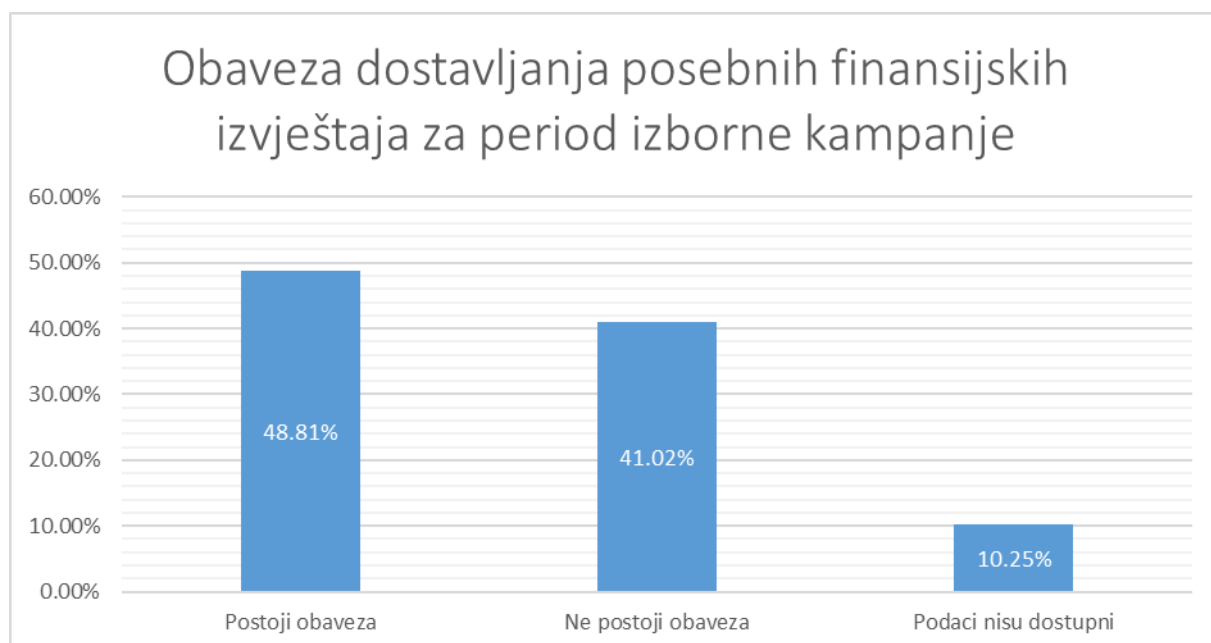
²⁵ Kazahstan, Makedonija, Moldavija, Portugal, Finska, Švicarska, Njemačka, Bjelorusija, Holandija, Uzbekistan, Češka, Slovačka, Španija i Srbija

o javnosti podataka iz finansijskih izvještaja političkih subjekata, javnosti u BiH, godišnji finansijski izvještaji i postizborni finansijski izvještaji političkih stranaka, dostupni su putem službene stranice CIK BiH. U posmatranim državama situacija je slična kao u BiH, osim u 5 država za koje nemamo podatke vezane za javnost finansijskih izvještaja i to Kazahstan, Švicarsku, Bjelorusiju, Holandiju i Ukrajinu.

BJELORUSIJA

Politički subjekti nemaju obavezu dostavljanja finansijskih izvještaja nadležnim institucijama

Izborni zakon BiH propisuje i poseban vid finansijskog izvještavanja koji se tiče izvora finansiranja i troškova namijenjenih isključivo u svrhu izborne kampanje. Naime, politička stranka i nezavisni kandidati koji učestvuju na izborima u BiH dužni su, u vrijeme podnošenja prijave za ovjeru za učešće na izborima, CIK-u BiH podnijeti finansijski izvještaj za period koji počinje tri mjeseca prije dana podnošenja prijave za ovjeru. Osim toga, u roku od 30 dana od dana objavljivanja izbornih rezultata, podnosi se i finansijski izvještaj za period od dana podnošenja prijave za ovjeru za izbore do dana ovjere rezultata izbora. Ovaj vid posebnog izvještavanja također je obavezan i u 19²⁶ posmatranih država (48,71%), u 16²⁷ (41,02%) njih ova obaveza ne postoji, dok za Kazahstan, Švicarsku, Dansku i Tursku (10,25%) ovi podaci nam nisu dostupni.



²⁶ Crna Gora, Estonija, Azerbejdžan, Albanija, Makedonija, Moldavija, Portugal, Finska, Island, Litvanija, Latvija, Austrija, Armenija, Mađarska, Bugarska, Italija, Norveška, Švedska i Francuska

²⁷ Njemačka, Bjelorusija, Holandija, Gruzija, Poljska, Rusija, Kirgistan, Uzbekistan, Češka, Slovačka, Španija, Hrvatska, Švedska, Slovenija, Rumunija i Ukrajina.

U BiH, na način utvrđen Zakonom o finansiranju političkih stranaka i drugim propisima donesenim u skladu sa zakonom, političke stranke su dužne voditi poslovne knjige i podnositi finansijske izvještaje. I u posmatranim državama članicama OSCE-a, tačnije u njih 27²⁸ (69,23%) postoji obaveza vođenja poslovnih knjiga, u jednoj državi (2,56%), tačnije Moldaviji, ta obaveza ne postoji, dok iz podataka dobijenih istraživanjem za 11²⁹ (28,20%) država nismo mogli sa sigurnošću utvrditi da li postoji navedena obaveza. Nadalje, u BiH je politička stranka obavezna imenovati ovlašteno lice koje je odgovorno za vođenje poslovnih knjiga političke stranke, podnošenje izvještaja i koje je ovlašteno da kontaktira sa CIK-om BiH. Ovlašteno lice je u obavezi da potpisuje sve izvještaje i odgovorno je za vođenje evidencije u vezi sa izvještajima. Podaci vezani za imenovanje odgovornih lica za vođenje poslovnih knjiga u političkim subjektima u posmatranim državama nam uglavnom nisu dostupni, tačnije u 25³⁰ država (64,10%), dok 12³¹ država (30,76) propisuju obavezu imenovanja odgovornih lica, a zakoni Slovačke i Ukrajine (5,12%) tu obavezu ne propisuju.

MOLDAVIJA

Ne postoji obaveza vođenja poslovnih knjiga

Politički subjekti u BiH su dužni detaljno predstaviti strukturu prihoda tokom fiskalne godine (po vrstama izvora prihoda) u godišnjem finansijskom izvještaju. Podaci koje treba da sadrže ovi izvještaji propisani su Pravilnikom o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka. Slično kao u BiH, u čak 30 posmatranih država (76,92%), zakoni o finansiranju propisuju obavezu političkih subjekata da u svojim izvještajima detaljno predstavljaju svoje prihode po vrstama. Samo u Latviji (2,56%) ta obaveza ne postoji, 2 države (5,12%) ovu oblast uređuju posebnim zakonima, dok su nam za 6 (15,38%) država ovi podaci ostali nepoznati.

LATVIJA

Ne postoji obaveza političkih subjekata da u svojim izvještajima detaljno predstavljaju svoje prihode po vrstama

²⁸ Makedonija, Portugal, Finska, Island, Litvanija, Latvija, Austrija, Njemačka, Holandija, Danska, Armenija, Bugarska, Francuska, Gruzija Poljska, Rusija, Italija, Kirgistan, Češka, Slovačka, Španija, Hrvatska, Srbija, Norveška, Rumunija, Ukrajina i Azerbejdžan

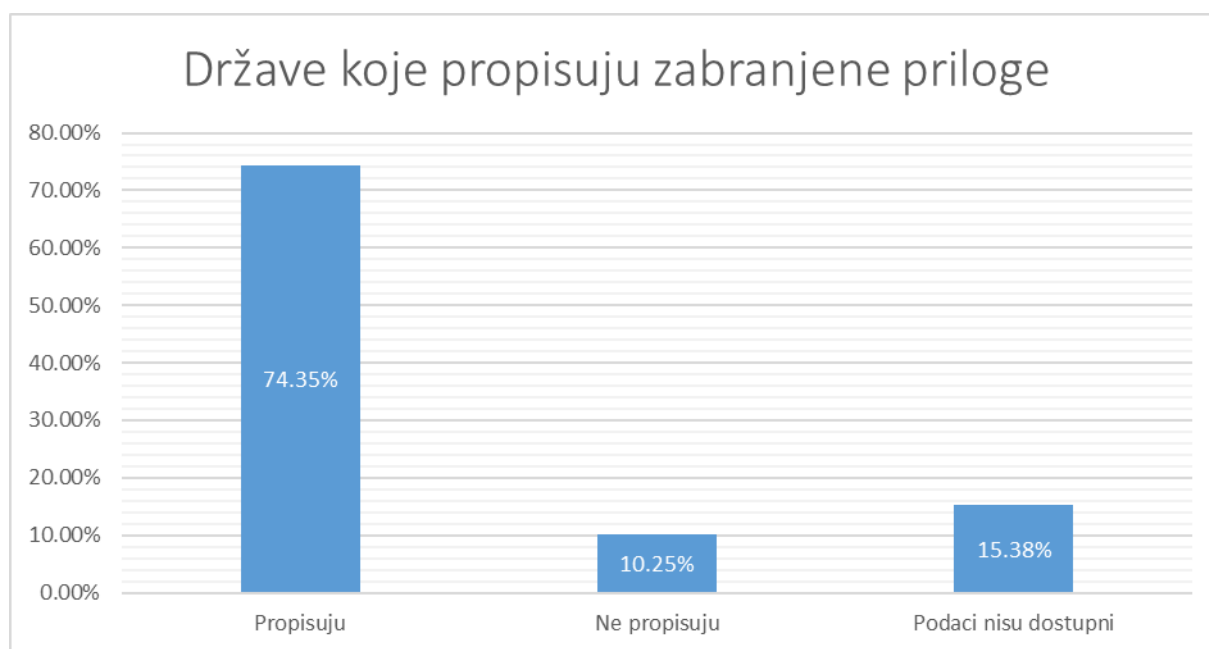
²⁹ Crna Gora, Estonija, Albanija, Kazahstan, Švicarska, Bjelorusija, Mađarska, Turska, Uzbekistan, Švedska i Slovenija

³⁰ Crna Gora, Estonija, Azerbejdžan, Albanija, Kazahstan, Moldavija, Finska, Švicarska, Latvija, Austrija, Njemačka, Bjelorusija, Holandija, Danska, Mađarska, Francuska Italija, Turska, Kirgistan Uzbekistan, Češka, Španija, Švedska, Slovenija i Portugal

³¹ Makedonija, Litvanija, Armenija, Bugarska, Gruzija, Poljska, Rusija, Hrvatska, Srbija, Norveška, Rumunija i Island

Političke stranke u BiH imaju obavezu davanja viška prihoda u dobrotvorne svrhe u slučajevima kada njihov godišnji prihod ostvaren iz budžeta i prihoda od imovine u vlasništvu stranke prelazi 20% iznosa ukupnog godišnjeg prihoda stranke. Za razliku od BiH, u 21³² posmatranoj državi (53,84%) ne postoji ova obaveza, dok u 5³³ država (12,82%) zakoni propisuju ovu obavezu. Istraživanjem nismo dosli do podataka vezanih za davanje viška prihoda u dobrotvorne svrhe za 13³⁴ država (33,33%) članica OSCE-a.

Analizirajući oblast zabranjenih priloga, došli smo do podataka da 29³⁵ država (74,35%) striktno propisuje zabranjene priloge. U BiH, finansiranje prilitičkih stranaka zabranjuje se organima uprave BiH, entiteta, kantona Brčko Distrikta BiH, te gradskim i općinskim organima; javnim preduzećima i institucijama; humanitarnim organizacijama i vjerskim zajednicama; neimenovanim, odnosno anonimnim donatorima; Sindikatima, udruženjima i drugim neprofitnim organizacijama; pravnim licima u kojima uloženi javni kapital iznosi najmanje 25% , te drugim državama, stranim političkim strankama i stranim pravnim licima. Zakoni Finske, Italije, Uzbekistana i Slovačke (10,25%) ne propisuju zabranjene priloge, dok istraživanjem za 6³⁶ država (15,38%) nismo uspjeli doći do podataka vezanih za navedene zabrane.



³² Crna Gora, Estonija, Azerbejdžan, Albanija, Moldavija, Portugal, Finska Island, Litvanija, Latvija, Gruzija, Uzbekistan, Češka, Slovačka, Španija, Hrvatska, Norveška, Švedska, Rumunija, Ukrajina i Srbija

³³ Makedonija, Austrija, Njemačka, Slovenija, Armenija

³⁴ Švicarska, Bjelorusija, Holandija, Danska, Mađarska, Bugarska, Francuska, Poljska, Rusija, Italija, Turska, Kirgistan i Kazahstan

³⁵ Estonija, Albanija, Makedonija, Moldavija, Portugal, Island, Litvanija, Latvija, Austrija, Njemačka, Bjelorusija, Armenija, Mađarska, Bugarska, Francuska, Gruzija, Poljska, Rusija, Turska, Kirgistan, Slovačka, Španija, Hrvatska, Srbija, Norveška, Švedska, Slovenija, Rumunija i Ukrajina

³⁶ Crna Gora, Azerbejdžan, Kazahstan, Švicarska, Holandija i Danska

Prema našem zakonodavstvu, finansijska sredstva koja ostvari iz Zakonom propisanih izvora, politička stranka može isključivo koristiti za ostvarivanje ciljeva utvrđenih svojim programom i statutom. Analizirajući države članice OSCE-a, došli smo do saznanja da za razliku od BiH, većina posmatranih država, odnosno, njih 21³⁷ (53,84%) ne definiše u svojim zakonima na šta političke stranke mogu trošiti novac. Slično kao i u BiH, 12³⁸ država (30,76%) u svojim zakonima sadrži sličnu odredbu kojom se definiše na šta političke stranke mogu trošiti svoja finansijska sredstva, dok iz zakona Kazahstana, Švicarske, Bjelorusije, Danske, Armenije i Francuske (15,38%) nismo mogli doći do podataka na osnovu kojih bi sa sigurnošću mogli utvrditi postoje li odredbe koje na sličan način regulišu ovo pitanje.

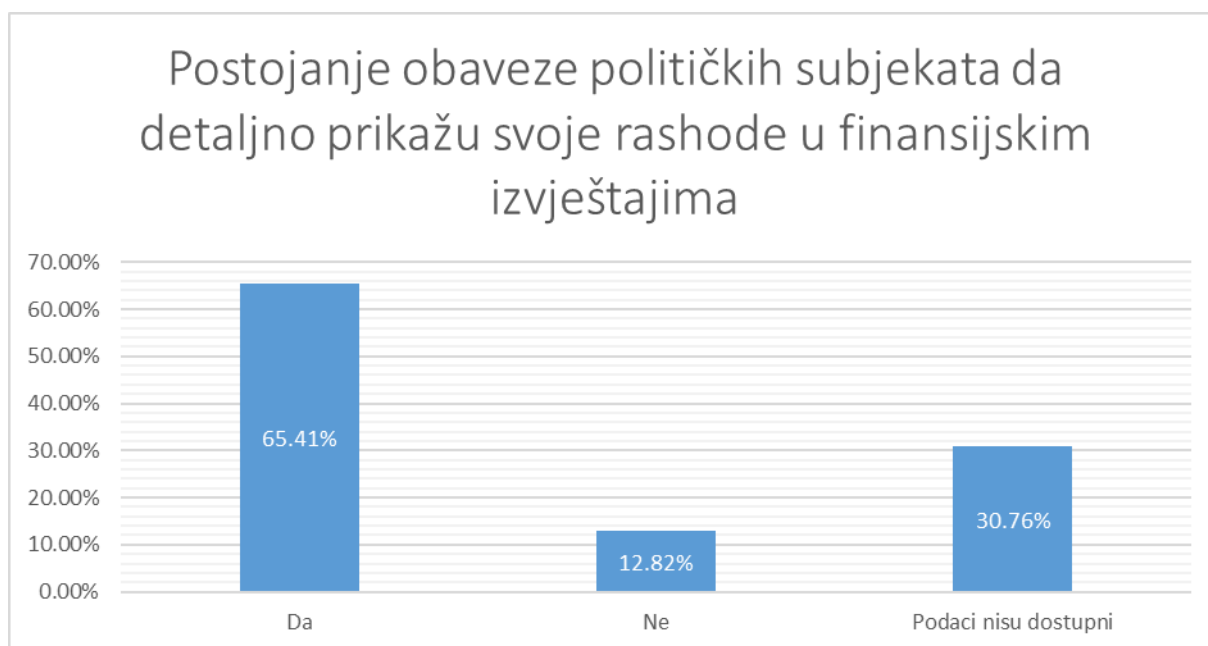
Kada su u pitanju rashodi, predstavljanje njihove detaljne strukture je obaveza u 22³⁹ posmatrane države (56,41%) članice OSCE-a, dok ta obaveza ne postoji u Makedoniji, Moldaviji, Italiji, Kirgistanu i Švedskoj (12,82%). U BiH postoji zakonska obaveza dostavljanja Finansijskih izvještaja, dok su Pravilnikom o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka propisani obrasci i njihov sadržaj u kojima političke stranke dostavljaju svoje izvještaje. U navedenim obrascima, političke stranke su dužne navesti svoje rashode i to režijsko-administrativne troškove, troškove propagande, te ukupne rashode u izvještajnom periodu po svim osnovama. Sastavni dio ovog obrasca je prilog u koji se unose rashodi političke stranke po organizacionim dijelovima. Međutim, uvidom u finansijske izvještaje koje CIK objavi na svojoj službenoj stranici, građani BiH ne mogu doći do konkretnih informacija o određenoj vrsti rashoda, obzirom na to da su, kao što je već rečeno, na tim obrascima prikazani samo ukupni režijsko-administrativni troškovi i troškovi propagande. Građani BiH tako nemaju detaljan uvid u strukturu rashoda predstavljenu tokom fiskalne godine po budžetskim stavkama, linijama ili specifičnim grupama troškova. Kada je riječ o analiziranim državama. Za 12⁴⁰ država (30,76%) pronađeni podaci nisu dovoljno jasni da bismo bez sumnje mogli izvući konkretne zaključke vezane za detaljno predstavljanje strukture rashoda.

³⁷ Crna Gora, Albanija, Makedonija, Portugal, Finska, Island, Litvanija, Njemačka, Rusija, Italija, Turska, Kirgistan, Uzbekistan, Češka, Slovačka, Španija, Hrvatska, Norveška, Švedska, Slovenija i Ukrajina

³⁸ Estonija, Azerbejdžan, Moldavija, Mađarska, Bugarska, Gruzija, Poljska, Srbija, Rumunija, Latvija, Austrija i Holandija

³⁹ Portugal, Island, Litvanija, Austrija, Bugarska, Francuska, Gruzija, Poljska, Rusija, Turska, Češka, Slovačka, Španija, Hrvatska, Srbija, Norveška, Slovenija, Rumunija, Ukrajina, Latvija, Njemačka i Armenija.

⁴⁰ Crna Gora, Estonija, Azerbejdžan, Kazahstan, Finska, Švicarska, Bjelorusija, Holandija, Uzbekistan, Danska i Mađarska



KONTROLE, ZABRANE I SANKCIJE POLITIČKIH SUBJEKATA

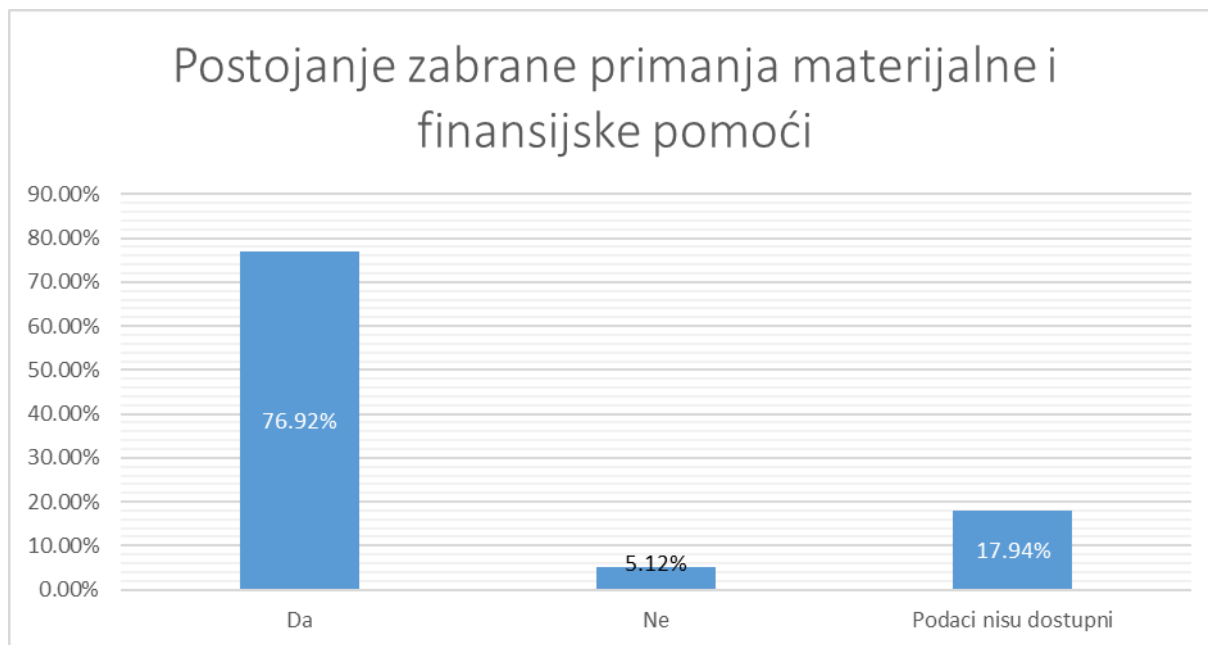
Kao što smo na početku analize naveli, CIK BiH je jedino ovlaštena za kontrolu finansiranja političkih stranaka putem Službe za reviziju koju ona imenuje. Slično kao u BiH, u posmatranim državama članicama OSCE-a, tačnije njih 35⁴¹ propisana je finansijska kontrola političkih subjekata. Prema našem istraživanju i nama dostupnim podacima, došli smo do interesantnog podatka da samo u Azerbejdžanu nije propisana finansijska kontrola političkih subjekata, dok za Kazahstan, Švicarsku i Bjelorusiju nismo došli do materijala kojima se reguliše ovo pitanje.

**35 DRŽAVA PROPISUJU FINANSIJSKU
KONTROLU POLITIČKIH SUBJEKATA**

Pored zabrane primanja materijalne i finansijske pomoći, o kojoj smo ranije govorili, Zakon o finansiranju političkih stranaka BiH propisuje i zabranjene aktivnosti vezane sa finansiranje političkih stranaka. Naime, Zakon zabranjuje bilo kakav politički pritisak na pravna i fizička lica u vezi s dobrovoljnim prilozima za političke stranke, te propisuje zabranu finansiranja političkih stranaka podizanjem kredita kod banaka u kojima je udio državnog osnivačkog

⁴¹ Crna Gora, Estonija, Albanija, Makedonija, Moldavija, Portugal, Finska, Island, Litvanija, Latvija, Austrija, Njemačka, Holandija, Danska, Armenija, Mađarska, Bugarska, Francuska, Gruzija, Poljska, Rusija, Italija, Turska, Kirgistan, Uzbekistan, Češka, Slovačka, Španija, Hrvatska, Srbija, Norveška, Švedska, Slovenija, Tmunija i Ukrajina

kapitala veći od 25%. Kada su u pitanju analiziranje države, njih 30⁴² (76,92%) kao i BiH propisuju zabrane primanja materijalne i finansijske pomoći, Finska i Latvija (5,12%) ne propisuju ovu vrstu zabrane, dok nam podaci vezani za zabranu primanja materijalne i finansijske pomoći nisu dostupni za 7⁴³ država (17,94%). Ono što je zanimljivo je da čak 10⁴⁴ posmatranih država (25,64%) ne propisuje zabranjene aktivnosti vezane za finansiranje političkih stranaka, 23⁴⁵ države (58,97%) propisuju navedene zabrane dok iz dobijenih podataka za Švicarsku, Dansku, Armeniju, Mađarsku, Francusku i Kazahstan (15,38%) nismo uspjeli sa sigurnošću da potvrdimo postojanje propisa vezanih za zabranjene aktivnosti.



Kada je riječ o sankcionisanju političkih subjekata u kontekstu odredbi koje se odnose na finansiranje stranaka, u BiH su popisane su novčane kazne u slučaju kršenja ovih odredbi, pa su tako Zakonom o finansiranju političkih subjekata propisane novčane kazne koje se kreću od 500,00 KM do 5.000,00 KM (konvertovano u Euro od 250,00 E do 2.500,00 E), u zavisnosti od vrste i težine počinjenog prekršaja. Što se tiče sankcija za nedostavljanje finansijskih izvještaja, u prethodno navedenom zakonu je propisano, da će u slučaju nedostavljanja finansijskog izvještaja, CIK BiH uskratiti pravo političkoj stranci da se kandiduje na narednim izborima. Ono što treba posebno istaći jeste to da ovaj zakon ne predviđa sankcije za odgovorna lica unutra političkog subjekta.

⁴² Crna Gora, Estonija, Azerbejdžan, Albanija, Kazahstan, Makedonija, Moldavija, Portugal, Island, Litvanija, Bugarska, Francuska, Gruzija, Poljska, Rusija, Turska, Kirgistan, Uzbekistan, Češka, Slovačka, Španija, Hrvatska, Srbija, Norveška, Švedska, Slovenija, Rumunija, Ukrajina, Armenija i Mađarska.

⁴³ Švicarska, Austrija, Njemačka, Bjelorusija, Holandija, Danska i Italija

⁴⁴ Finska, Holandija, Italija, Kirgistan, Uzbekistan, Španija, Norveška, Švedska, Slovenija i Ukrajina

⁴⁵ Crna Gora, Estonija, Azerbejdžan, Albanija, Makedonija, Moldavija, Litvanija, Latvija, Austrija, Njemačka, Bugarska, Gruzija, Poljska, Rusija, Turska, Češka, Slovačka, Hrvatska, Srbija, Rumunija, Portugal, Island i Bjelorusija.

Kada su u pitanju analizirane države članice OSCE-a, 27⁴⁶ (69,23%) njih predviđa sankcije za kršenje odredbi koje se odnose na finansiranje političkih subjekata, koje se kreću u različitim iznosima, i vrstama sankcija. Od 27 pomenutih država koje propisuju sankcije u novčanim iznosima, novčane kazne se kreću u visini između 1.000,00 Eura i 20.000,00 Eura. Po visini novčanih kazni ističe se Austrija, u kojoj se novčane kazne kreću u iznosu od 30.000,00 Eura do 100.000,00 Eura. Ono što je karakteristično za Moldaviju i Finsku, a možda bi u budućnosti moglo biti i predmet razmatranja uvođenja i u naše zakonodavstvo, jeste institut uskraćivanja finansiranja iz budžeta kao sankcija za kršenje odredbi propisa o finansiranju političkih subjekata. Suprotno ovome, zakoni Azerbejdžana, Kazahstana, Bjelorusije, Kirgistana i Češke Republike (12,82%) ne propisuju sankcije za kršenje odredbi ovih zakona, dok za 7⁴⁷ država (17,94%) nemamo podatke koji regulišu oblast sankcija u slučaju kršenja odredbi koje se tiču finansiranja političkih subjekata.

MOLDAVIJA I FINSKA

Propisuju institute zabrane finansiranja političkih subjekata iz budžeta države kao sankciju za kršenje odredbi propisa o finansiranju političkih subjekata

Kada su u pitanju sankcije za nedostavljanje finansijskih izvještaja, 6⁴⁸ država (15,38%) ne propisuje sankcije za ovakvo postupanje političkih subjekata, iz podataka dobijenih analizom sankcije za nedostavljanje finansijskih izvještaja nisu vidljive za 5⁴⁹ država (12,82%), dok 28⁵⁰ država (71,79%) propisuje sankcije za nedostavljanje navedenih izvještaja.

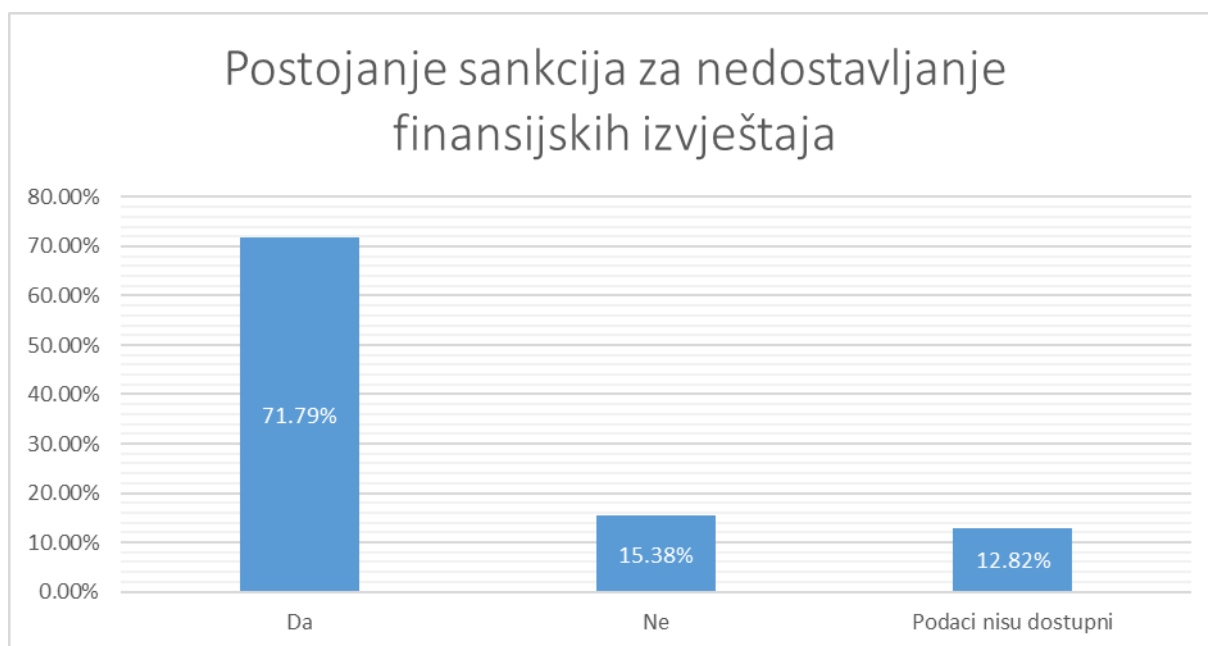
⁴⁶ Crna Gora, Estonija, Albanija, Makedonija, Moldavija, Portugal, Finska, Island, Latvija, Austrija, Njemačka, Armenija, Mađarska, Bugarska, Francuska, Gruzija, Italija, Slovačka, Španija, Hrvatska, Srbija, Norveška, Švedska, Slovenija, Rumunija, Ukrajina i Danska.

⁴⁷ Litvanija, Švicarska, Holandija, Poljska, Rusija, Turska, Uzbekistan

⁴⁸ Moldavija, Austrija, Bjelorusija, Uzbekistan, Češka i Ukrajina

⁴⁹ Kazahstan, Litvanija, Švicarska, Hilandija i Rusija

⁵⁰ Crna Gora, Estonija, Albanija, Makedonija, Portugal, Finska, Island, Latvija, Danska, Armenija, Bugarska, Gruzija, Italija, Slovačka, Španija, Hrvatska, Stivija, Norveška, Švedska, Slovenija, Rumunija, Azerbejdžan, Njemačka, Mađarska, Francuska, Poljska, Turska i Kirgistan



Sankcije za nedostavljanje finansijskih izvještaja se pojavljuju u različitim oblicima, od novčanih kazni, zatim zabrane učešća na izborima, do uskraćivanja finansiranja iz budžeta. Od 28 država (71,79%) koje propisuju sankcije za nedostavljanje finansijskog izvještaja, njih čak 11⁵¹ (28,20%), kao sankciju propisuje zabranu finansiranja iz budžeta. Kazne za odgovorna lica unutar političkog subjekta, za razliku od naše zemlje, propisuju zakonodavstva 17⁵² država (43,58%) članica OSCEa, 14⁵³ država (35,89%) za ova lica ne propisuje kazne, dok u 8⁵⁴ država (20,51%) iz dobijenih podataka ovi podaci su nam ostali nepoznati.

11 DRŽAVA

Propisuje zabranu finansiranja političkog subjekta
koji ne dostavi finansijski izvještaj

⁵¹ Finska, Njemačka, Danska, Bugarska, Francuska, Gruzija, Poljska, Španija, Švedska, Slovenija i Rumunija

⁵² Crna Gora, Estonija, Albanija, Portugal, Bugarska, Francuska, Turska, Hrvatska, Srbija, Norveška, Slovenija, Rumunija, Ukrajina, Azerbejdžan, Njemačka, Danska i Armenija

⁵³ Makedonija, Moldavija, Latvija, Austrija, Gruzija, Poljska, Rusija, Italija, Kirgistan, Uzbekistan, Češka, Slovačka, Španija i Švedska

⁵⁴ Kazahstan, Finska, Island, Litvanija, Švicarska, Bjelorusija, Holandija i Mađarska

UMJESTO ZAKLJUČKA

Izradom „Analize redovnog finansiranja političkih stranaka“, Koalicija „Pod lupom“ je završila drugu fazu istraživanja. U predstojećem periodu, Koalicija će završiti i treću fazu istraživanja i predstaviti „Analizu finansiranja izborne kampanje“, te će raditi na objedinjavanju svih pripremljenih analiza, a koje se tiču: procesa i uslova registracije političkih subjekata u državama članicama OSCE-a, redovnog finansiranja političkih subjekata kao i finansiranja izborne kampanje.

Nadamo se da će ovaj i drugi materijali koje Koalicija pripremi biti od koristi u budućnosti prilikom izmjena postojećih, odnosno izrade novih zakona koji se tiču analize rada, funkcionisanja i finansiranja političkih partija, kao i finansiranja izborne kampanje.