



ODSJEK POLITICOLOGIJA

„USKLAĐENOST FINANSIRANJA POLITIČKIH STRANAKA
NA DRŽAVNOM NIVOU SA MEĐUNARODNIM
STANDARDIMA“
-magistarski rad-

Kandidat
Nermin Nišić
Broj indeksa: 87/II-PLG

Mentor
Doc.dr. Elma Huruz Memović

Sarajevo, februar 2020.godine

SADRŽAJ

1. Uvod.....	4
1.1. Problem istraživanja	4
1.2. Predmet istraživanja	6
1.3. Ciljevi istraživanja	6
1.4. Sistem hipoteza.....	7
1.5. Metode istraživanja.....	7
1.6. Vremenski plan istraživanja.....	8
2. Definisanje ključnih pojmova	8
3. Teorijske osnove političkog organizovanja.....	9
3.1. Geneza političkih stranka, njihov nastanak, tipovi, organizovanje	9
3.2. Razvoj političkih stranka u Bosni i Hercegovini kroz istoriju	12
4. Političko finansiranje i međunarodni standardi	15
4.1. Finansiranje političkih partija	15
4.2. Politička korupcija	16
4.3. Transparentnost	18
4.4. Regulisanje političkog finansiranja	18
4.5. Standardi u političkom finansiranju	21
4.6. Izvori međunarodnih standarda u oblasti političkog finansiranja	23
4.7. Međunarodni standardi u oblasti političkog finansiranja	26
5. Političko finansiranje u Bosni i Hercegovini.....	35
5.1. Finansiranje političkih stranaka na državnom nivou u Bosni i Hercegovini	35
5.2. Pravni okvir političkog finansiranja na nižim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini	40
5.2.1. Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine	40
5.2.2. Federacija Bosne i Hercegovine	41
5.2.3. Republika Srpska	42
6. Različiti modeli političkog finansiranja	43
6.1. Finansiranje političkih subjekata u zemljama Evropske unije	43

6.1.1. <i>Austrija</i>	43
6.1.2. <i>Danska</i>	45
6.1.3. <i>Njemačka</i>	47
6.1.4. <i>Poljska</i>	49
6.2. <i>Finansiranje političkih subjekata u zemljama u okruženju</i>	52
6.2.1. <i>Crna Gora</i>	52
6.2.2. <i>Hrvatska</i>	53
6.2.3. <i>Srbija</i>	59
7. Rezultati istraživanja	61
8. Zaključci.....	80
Popis tabela i ilustracija.....	82
Bibliografija	83

1. Uvod

1.1 Problem istraživanja

Političke stranke predstavljaju jedne od najvažnijih političkih institucija u modernim demokratijama s obzirom na njihov značaj u političkom odlučivanju. One imaju esencijalnu važnost u organizovanju političkog života i pluralizma u demokratskom društvu. Političke stranke obavljaju važnu funkciju integrisanja pojedinaca i društvenih grupa u politički sistem, one mobiliju javnost, a posebno tokom izbora. Političke stranke su organizovane grupacije stvorene radi osvajanja ili očuvanja vlasti, a ova borba se u demokratskom društvu odvija na redovnim, slobodnim i poštenim izborima.

Sredstva za finansiranje političkih stranaka predstavljaju jedan od neophodnih uslova za učešće u izborima u modernim demokratijama, da bi vršile svoju demokratsku ulogu efikasno, te da bi egzistirale i uspješno funkcionalise. Finansijska sredstva omogućavaju strankama da se obrate biračkom tijelu sa svojim porukama, a nakon svakih izbora, strankama su neophodna sredstva za redovno funkcionisanje i efektivan dijalog sa građanima. U demokratskom društvu neophodno je da je finansiranje političkih stranaka regulisano na način da omogućava jednakе uslove za sve učesnike u političkoj borbi.

Politički subjekti učestvuju u procesima gdje se donose važne oduke bitne za društveni i ekonomski život šire zajednice. Slobodni i pošteni izbori, demokratska politika, efektivna vladavina i korupcija su vezani za političko finansiranje. Finansijski obezbijeđene političke stranke i političari lakše se mogu oduprijeti izazovu ilegalnih donacija, a neprimjereni utjecaj novca u politici može kreirati začarani krug korupcije i umanjiti nivo javnog povjerenja u politički sistem u cjelini. Prisustvo novca u političkim procesima povećava mogućnost političke korupcije, te je važno da se ovo područje jasno i sveobuhvatno pravno reguliše te učini transparentnim za šиру javnost.

Trenutno ne postoji niti jedna država u svijetu koja barem minimalno nije regulisala kako se finansijska sredstva mogu koristiti u izbornim kampanjama ili politici. Međunarodni standardi koji regulišu ovu oblast političkog finansiranja su značajno unaprijeđeni i jasno definisani tokom zadnje dvije decenije, pogotovo u Evropi, a njihovo daljnje unaprijeđenje je kontinuiran proces na globalnom nivou. Bosna i Hercegovina, kao potpisnica brojnih međunarodnih konvencija i sporazuma, te članica međunarodnih, multilateralnih organizacija (Ujedinjene

nacije, Vijeće Evrope, Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi, te mnoge druge), u obavezi je poštovati i primjenjivati relevantne međunarodne standarde i univerzalne principe pa tako i one koji se odnose na finansiranje političkih stranaka. Od prvih višestranačkih izbora u Bosni i Hercegovini 1990.godine, organizovanih uz minimalan i neadekvatan pravni okvir, pogotovo po pitanju finansiranja kampanja političkih stranaka, pa do posljednjih opštih izbora održanih 2014.godine, pravna regulativa u Bosni i Hercegovini je značajno unaprijeđena.

U periodu koji je obuhvaćen ovim radom, finansiranje političkih stranaka u Bosni i Hercegovini je različito uređeno na različitim društveno-administrativnim nivoima vlasti, a u skladu sa nadležnostima ovih nivoa vlasti. Tako se ova oblast uređuje na nivou Bosne i Hercegovine, entiteta Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, te Brčko Distrikta, doprinoseći neharmonizovano uređenom političkom prostoru u Bosni i Hercegovini. Na državnom nivou, odnosno nivou Bosne i Hercegovine, finansiranje političkih stranaka je regulisano Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine, Zakonom o finansiranju političkih stranaka, aktima koje donosi Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine, te zakonima koji regulišu registraciju i poslovanje političkih stranaka kao pravnih lica.

Ovaj rad ima za cilj da utvrdi da li je finansiranje političkih stranaka na nivou Bosne i Hercegovine, odnosno Zakon o finasiranju političkih stranaka Bosne i Hercegovine, u skladu sa međunarodnim standardima i najboljim praksama u ovoj oblasti. U radu će biti izvršena uporedna analiza najboljih praksi i usklađenosti finansiranja političkih stranaka zemalja u okruženju te pojedinim zemljama Evropske unije¹ sa međunarodnim standardima te komparacija sa načinom na koji je oblast uređena na nivou Bosne i Hercegovine.

1.2 Predmet istraživanja

Predmet istraživanja ovog magistarskog rada je komparacija načina na koji je uređeno finansiranje političkih stranaka na državnom nivou u Bosni i Hercegovini sa međunarodnim standardima te rješenjima i praksama u pojedinim zemljama u regionu i Evropskoj uniji.

¹ U periodu kada je vršeno istraživanje Velika Britanija je bila u sastavu Evropske unije

1.3 Ciljevi istraživanja

Teorijski cilj istraživanja

Tokom perioda od 2.svjetskog rata sve do pred raspad bivše Jugoslavije, na političkoj sceni na prostorima bivše Jugoslavije djeluje jedna državna politička stranka. S obzirom na prirod tadašnjeg jednostranačkog sistema te monopol na političko finansiranje u bivšoj državi, nije ni postojala potreba za naučnim diskusijama na temu političkog finansiranja.

Nakon ukidanja jednostranačkog sistema, u republikama članicama bivše Jugoslavije pa tako i u Bosni i Hercegovini dolazi do formiranja višestraanačkog, pluralističkog političkog sistema, te formiranja političkih stranaka različitih političkih orijentacija. Od tog momenta počinje da se pojavljuje potreba za regulisanjem političkog prostora, a time se i širi naučni interes za istraživanja tema poput finansiranja političkih stranaka, te regulisanje finansiranja izbornih kampanja.

Od 2000.godine pa do danas u Bosni i Hercegovini finansiranje političkih stranaka je značajno unaprijeđeno u smislu regulisanja ove oblasti, počevši sa usvajanjem Zakona o finansiranju političkih stranaka na državnom nivou. S obzirom na ograničen broj naučnih radova, te literature na temu finansiranja političkih stranaka dostupne u Bosni i Hercegovini, ovaj rad ima za cilj dati doprinos proširenju naučno-istraživačkog opusa o ovoj važnoj temi, otvoriti određena pitanja te ponuditi određene smjernice i odgovore.

Društveni cilj istraživanja

S obzirom na ulogu političkih stranaka u demokratskom društvu, ovaj rad ima za cilj da doprinese razumjevanju značaja kvalitetnog regulisanja njihovog finansiranja, te usklađenosti ove oblasti sa međunarodnim standardima. Unapređenje transparentnosti finansiranja stranaka može doprinijeti političkoj stabilnosti bosansko-hercegovačkog političkog prostora te legitimnosti izbornog procesa kroz prihvatanje rezultata izbora od strane glasačkog tijela i ostalih sudionika u izornoj utrci. Ovaj rad također ima za cilj ukazati na potrebu rješavanja problema koji će biti obrađeni ovim istraživanjem.

1.4 Sistem hipoteza

Generalna hipoteza:

- Finansiranje političkih stranaka na državnom nivou nije u potpunosti u skladu sa međunarodnim standardima i najboljim praksama u ovoj oblasti.

Kolateralne hipoteze:

- Zakon o finansiranju političkih stranaka na državnom nivou nije u potpunosti u skladu sa međunarodnim standardima i najboljim praksama.
- Transparentnost finansiranja političkih stranaka nije u skladu sa međunarodnim standardima i najboljim praksama.
- Doniranje političkim strankama te upravljanje donacijama nije usklađeno sa međunarodnim standardima.

1.5 Metode istraživanja

U svrhu istraživanja teme ovog rada, od prikupljanja do sređivanja i obrade podataka do prezentacije dobijenih rezultata, koristiće se različite naučne metode, kao što su komparativna, statistička metoda te induktivno-deduktivna metoda, a u svrhu prikupljanja kvantitativnih i kvalitativnih podataka analiza sadržaja i strukturirani intervjuji te, po potrebi, online anketa.

1.6 Vremenski plan istraživanja

Istraživanje teme će se vršiti za period 2010-2014. godine, odnosno period od posljednjih izmjena Zakona o finansiranju političkih stranaka u 2010.godini do opštih izbora 2014.godine. Vremenski okvir potreban za izradu magistarskog rada, te slijed aktivnosti istraživanja, prikazan je u tabeli 1.

OPIS AKTIVNOSTI	2018				2019		
	Sep	Okt	Nov	Dec	Jan	Feb	Nov
Prikupljanje i proučavanje literarne građe i naučnih informacija.							
Selekcija, analiza i sinteza relevantnih činjenica, spoznaja, zakonitosti i teorija.							
Provodenje istraživanja; stvaranje generalnih zaključaka.							
Pismeno formuliranje rezultata istraživanja; pisanje teksta, grafička i tehnička obrada magistarskog rada							

Tabela 1: Gantogram aktivnosti izrade magistarskog stručnog rada

2. Definisanje ključnih pojmova

U ovom istraživačkom radu razmatrati će se, mjeriti, te upoređivati slijedeći pojmovi:

- *Finansijski nadzor i kontrola*
- *Finansijsko izvještavanje*
- *Javno finansiranje*
- *Donacije pravnih lica*
- *Donacije i članarine fizičkih lica*
- *Finansiranje iz inostranstva*
- *Anonimne donacije*
- *Ograničenje visine troškova u izbornoj kampanji*
- *Sistem sankcija*

3. Teorijske osnove političkog organizovanja

3.1 Geneza političkih stranka, njihov nastanak, tipovi, organizovanje

Moderno demokratsko društvo je teško zamislivo bez političkih stranaka. Demokratiji su potrebne jake i održive stranke, sposobne i sa kapacitetom da predstavljaju svoju biračku bazu, te učestvuju u osmišljavanju, donošenju te provođenju politika za sveopštu dobrobit. Stranke formulišu i integrišu različite interesе, vizije i mišljenja.

Mnogi autori su dali svoj osvrt na to šta su političke stranke, kako su nastale i koja im je funkcija. Sublimirajući različite definicije, političke stranke se u najkraćem mogu definisati kao političke organizacije ljudi istih ili sličnih političkih uvjerenja organizovane da bi učestvale u vršenju državne vlasti, a u cilju ostvarenja političkih ciljeva, odnosno interesa. Brojni autori smatraju da je do nastanka političkih partija došlo spontano i postepeno, te se teško može precizno odrediti trenutak kada su se prvobitni labavi oblici političkog okupljanja pretvorili u političku partiju. Sam termin (politička) partija², etimološki znači dio šire celine (lat. part – dio; partire – dijeliti), nastao je početkom osamnaestog vijeka, a u šиру upotrebu ušao je posle publikovanja Disertacije o partijama Henrika Bolingbroka 1733.godine (franc. Une dissertation sur les parties). Prethodnica nastanku političkih stranaka bile su grupe političkih istomišljenika koje su se organizovale da bi vršile uticaj na državu i obezbijedile pobjedu svoje ideje u vezi sa nekim pitanjem državnog uređenja i organizacijom države.

Vladimir Goati smatra da su političke stranke nastale prije približno dva stoljeća u Velikoj Britaniji, te da su se proširile na ogromnu većinu zemalja na svim kontinentima. U zemljama stabilne demokratije partije „prožimaju“ sve ostale demokratske institucije: one određuju način rada i sadržaj odluka parlamenta; aktivnost vlade zavisi od opredjeljenja vladajuće partije (ili koalicije partija); personalni sastav učesnika izbora određuju partije; ishod izbora, takođe, zavisi od odnosa snaga među strankama. Goati također smatra da je postojanje više samostalnih stranaka (najmanje dvije), koje se nadmeću za podršku građana na slobodnim i ravnopravnim izborima, jedno od konstitutivnih obilježja demokratije, te dodaje da izuzetak i danas predstavljaju nekoliko malih država u regionu Perzijskog zaljeva, u kojima ne djeluju političke stranke.³

² U ovom istraživanju ravnopravno je korišten i termin „politička stranka“

³ Goati, 2007, strana 11

Kako tvrde LaPalombara i Weiner, do formiranja stranaka dolazi samo tamo „gdje aktivnosti političkog sistema dostignu izvestan stepen kompleksnosti, ili kad god pojmom političke moći uključuje ideju da masovna publika mora da učestvuje ili da bude konsultovana“. Pojavu partija oni objašnjavaju krizama u političkom sistemu i procesom modernizacije, te navode tri: (a) kriza legitimizacije; (b) kriza integracije i (c) kriza participacije. Prva se odnosi na problem nosioca suverene vlasti u društvu (monarhija-republika). Prve partije u zapadnoj Evropi (Velika Britanija, Francuska) obrazovane su početkom devetnaestog vijeka u toku krize legitimizacije koja izbija kada buržoazija svojim društvenim djelovanjem dovodi u pitanje stari režim. Ta kriza pojavljuje se, sa znatnim vremenskim zaostatkom (u drugoj polovini XX vijeka) i u ekonomski nerazvijenim zemljama, kada narodnooslobodilački pokreti ističu zahtjeve za eliminisanje kolonijalne vladavine. Kriza integracije tiče se problema teritorijalnog integriteta zemlje i težnje rascjepkanih nacionalnih grupa da se udruže u jedinstvenu političku zajednicu. Tokom krize integracije, u drugoj polovini prošlog vijeka formirane su prve političke stranke u Nemačkoj, Italiji i Belgiji. Najzad, kriza participacije izbija kad potisnute društvene grupe istaknu zahtjeve za veće učešće u političkom životu. U zapadnoevropskim zemljama te krize počinju u sumrak feudalizma, kada buržoazija traži veći politički uticaj.⁴

Po Duvergeru (1976), do formiranja političkih partija dolazi na dva načina. Prvi je povezivanje „parlamentarnih grupa“ koje konstituišu sami poslanici i „izbornih komiteta“ obrazovanih od strane građana sa ciljem odabira kandidata za poslanike i podrške njihovom izboru. Svrha povezivanja je dvostruka: obezbjeđivanje ponovnog izbora poslanika i omogućavanje biračima da utiču na aktivnost izabranih poslanika. To je, kako navodi isti autor, „opšta shema“ nastanka partija. Drugi način nastanka partija je vanparlamentarni: u ovom slučaju različite grupe i organizacije (sindikati, crkva, profesionalna udruženja, privredne korporacije, armija) obrazuju partije radi ostvarivanja svojih interesa i ciljeva u političkoj sferi, zbog čega se može smatrati da su takve partije „spoljašnja kreacija“.⁵

U većini zemalja zapadne Evrope formiranje političkih stranaka odvijalo se paralelno sa pretvaranjem skupštine staleža u parlament koji je, suprotstavljajući se apsolutnoj monahiji, postepeno zadobijao sve veću autonomiju i značaj. Bitne uzroke nastanka političkih stranaka Duverger traži u širenju biračkog prava i u težnjama birača da organizovano utiču na članove parlamenta, kao i u nastojanju poslanika da budu ponovo izabrani. Treba imati u vidu da je

⁴ LaPalombara, Weiner, 1966, Chapter I

⁵ Duverger, 1976, prema: Goati, 2007, strana 21

biračka osnova sistema parlamentarne demokratije na početku XIX stoljeća bila veoma uska. U istom stoljeću započeo je i proces izbornih reformi kojima je bitno prošireno biračko pravo.⁶

Dajući doprinos tipološkom definisanju stranaka, Duverger povlači razliku između kadrovskih i masovnih stranaka. Kadrovske stranke su sastavljene od političkih elita koje su fokusirane na izbore i ograničavale utjecaj onih izvan ovog kruga, a koji su bili potrebni samo u izbornoj kampanji. Masovne stranke su se trudile da regrutuju nove članove koji su bili izvor prihoda stranke i od kojih se često očekivalo da šire stranačku ideologiju, te da pomažu oko izbora. Socijalističke stranke su primjer masovnih stranaka, dok su britanska Konzervativna stranka i njemačka Hrišćansko-demokratska unija primjeri hibridnih stranaka. U Sjedinjenim Američkim Državama, gdje su obje velike stranke bile kadrovskog tipa, uvođenje preliminarnih izbora te druge reforme dovele su do njihove transformacije tako da moć unutar ovih stranaka drže aktivisti koji se natječu u ostvarivanju što većeg utjecaja te u predlaganju kandidata.⁷

Političke stranke obavljaju ključne zadatke u demokratskom društvu, poput:

- Objedinjavanje i artikuliranje javnih prioriteta javnih politika, te javnih potreba i problema
- Educiranje glasačkog tijela o funkcionisanju političkog i izbornog sistema i stvaranje opštih političkih vrijednosti
- Stvaranje ravnoteže između suprotstavljenih zahtjeva te njihovo prevođenje u javne politike
- Aktiviranje i mobilizacija građana prema sudjelovanju u donošenju političkih odluka i prevođenje njihovog mišljenja u održive političke opcije
- Kanalisanje javnog mnjenja prema vlasti
- Regrutowanje i sposobljavanje kandidata za javnu službu.⁸

U modernim društvima, širok dijapazon dostupnih kanala komuniciranja između političkih i socijalnih grupa, te tendencija širenja mogućnosti komunikacije ekspanzijom interneta i socijalnih medija, dovode do novih prilika za razvoj političkih stajališta javnog mnjenja te njihov utjecaj na političke odluke. Pa ipak, političke stranke i dalje predstavljaju glavnu grupaciju koja kanališe ove stavove i predstavlja ih u procesu donošenja političkih odluka.

⁶ Ibid, strana 19

⁷ Ibid, strana 246-247

⁸ Prema AceProject online enciklopediji: www.AceProject.org. Pristupljeno 1.11.2019.godine

Unutrašnje organizovanje i funkcionisanje individualnih političkih stranaka je djelimično određeno i prilikama koje su izvan same političke stranke, poput izbornog sistema, političke kulture te pravnog okvira. Međutim, na interne procese unutar samih stranaka najčešće najveći uticaj imaju faktori poput ličnih karakteristika vodstva stranke, ideoloških osnova, istorija stranke, unutarstranačka politička kultura, te u najvećem dijelu – unutrašnja, unutarstranačka demokratija.

3.2 Razvoj političkih stranka u Bosni i Hercegovini kroz istoriju

Put razvoja političkog predstavljanja, političkog pluralizma, razvoja političkih stranaka i jačanja njihove uloge u artikulaciji interesa socijalnih grupa, te istorijsko iskustvo Bosne i Hercegovine su vrlo specifični u odnosu na zemlje u okruženju i šire. Početke političkog života u Bosni i Hercegovini, prof.dr. Pejanović identificuje u periodu tokom uprave Austrougarskog carstva nad Bosnom i Hercegovinom, odnosno u drugoj polovini XIX vijeka, paralelno sa početkom industrijalizacije u BiH, razvojem tržišne privrede, uvođenjem građanskih osnovnih i srednjih škola, te izgradnjom putne infrastrukture. Formiraju se političke stranke i građanska udruženja, te se ideje političkog predstavljanja i demokratije povezuju i javljaju u obliku predstavničke demokratije.⁹ Prof.dr.Arnautović također prepoznaće period austrougarske vladavine u BiH kao bitan period u kojem se u BiH rađa slobodno političko organizovanje, kao jedna od temeljnih komponenti građanskog društva.¹⁰

Oblik političkog predstavljanja, te organizacija i predstavljanje političkih stranaka u Saboru Bosne i Hercegovine u periodu od kraja devetnaestog i početkom dvadesetog vijeka zasnivali su se na etničko-konfesionalnoj osnovi. Kako zapaža prof.dr.Pejanović, zasnivanje političkog predstavništva na etničko-konfesionalnoj osnovi, i pored činjenice da Sabor Bosne i Hercegovine nije imao značajnije nadležnosti naspram centralne vlasti u Beču, imalo je negativan uticaj na profiliranje i razvoj stranačkog sistema u Bosni i Hercegovini, te je bilo izvan liberalnodemokratske tradicije evropskih zemalja.¹¹

U vremenu Kraljevine Jugoslavije (1918–1941) većina stranaka u Bosni i Hercegovini, osim socijaldemokratske i zemljoradničke stranke, također je formirana na etničkoj osnovi. U

⁹ Pejanović, 2013, strana 91

¹⁰ Arnautovic, 1996, strana 25

¹¹ Ibid, strana 91

tadašnju Privremenu skupštinu u koju su trebale biti zastupljene sve stranke i političke grupacije, od 296 članova, Narodno vijeće za Bosnu i Hercegovinu izabralo je 42 člana iz stranaka zastupljenih u Vijeću. 1920. godine Narodno je vijeće prestalo funkcionisati i sva vlast u Bosni i Hercegovini prešla je na tijela Centralne vlade u Beogradu. Na izborima za Skupštinu održanim 1920. godine, 63 mandata, koliko ih je bilo određeno za Bosnu i Hercegovinu, osvojile su Jugoslavenska muslimanska stranka, Savez težaka, Narodna radikalna stranka, Hrvatska težačka stranka, Komunistička partija Jugoslavije, Hrvatska pučka stranka i Demokratska stranka. Na skupštinskim izborima 1923. i 1925., te vanrednim izborima za zastupnike Kraljevine SHS 1927. godine, najveći broj mandata u Bosni i Hercegovini doatile su Jugoslavenska muslimanska organizacija, Narodna radikalna stranka i Hrvatska republikanska seljačka stranka.¹² Ove tri stranke, prema prof.dr. Arnautoviću, su predstavljale glavne izborne favorite u BiH, koja se gotovo u cjelini diferencirala po konfesionalno-nacionalnom osnovu.¹³

Politički sistem u bivšoj Jugoslaviji od završetka II svjetskog rata pa do kraja devedesetih godina prošlog vijeka u osnovi je bio jednostranački, odnosno nije dozvoljavao višestranačje na ovim prostorima. Tek je donošenjem zakona o udruživanju građana, a zatim i zakona o političkim organizacijama stvorena osnova i pravni okvir za osnivanje i djelovanje širokog spektra političkih stranaka, te uspostavljanje višestranačkog sistema. Zakon o političkim organizacijama, usvojen 1991. godine, nastavio se primjenjivati u onoj mjeri u kojoj nije kontradiktoran odredbama dejtonskog Ustava BiH, a novi zakon nikada nije donesen u Parlamentarnoj skupštini BiH, dok su Republika Srpska i Brčko Distrikt usvojili vlastite zakone koji regulišu tu materiju. Razvoj političkog sistema u Bosni i Hercegovini zahtjevao je i doveo do usvajanja i drugih zakona kojima se uređuju različiti domeni djelovanja političkih stranaka. Ovaj proces nije rezultirao stvaranjem harmonizovanog pravnog okvira za osnivanje i djelovanje stranaka na čitavom području BiH.

U novom, višestranačkom političkom sistemu, formiranje stranaka odvijalo se po dva osnova i to reformom političkih organizacija koje su postojale u prethodnom, jednopartijskom sistemu, te osnivanjem novih političkih stranaka. Kako navodi prof.dr. Pejanović „zbog načina formiranja kao i dominacije etničkog momenta u nastajanju političkih stranaka 1990. godine pluralna stranačka struktura u Bosni i Hercegovini javlja se u dva prepoznatljiva oblika: prvi su etničke ili narodne, odnosno nacionalne stranke, kao stranke sa jednonacionalnim sastavom, a drugi su građanske, odnosno stranke sa multietničkim sastavom. U ovakvom strukturiranju

¹² Radušić, 2010, strana 40

¹³ Arnautović, 1996, strana 37

političkih stranaka izostala je prepoznatljiva razdioba na ljevicu, centar i desnicu. Nove stranke u liku etničkih stranaka: HDZ, SDS i SDA imale su promociju u javnom mnijenju kao stranke demokratskog preobražaja i socijalnog napretka.“, te nastavlja „stranke nastale reformom političkih organizacija iz vremena jednopartijskog sistema nisu u svojoj promociji mogle neutralisati hipoteku prošlosti.“¹⁴ Prvi demokratski izbori 1990.godine provedeni su bez odgovarajuće pravne regulative koja bi regulisala finansiranje izborne kampanje, rezultirajući situacijom u kojoj su stranke prikupljale i trošile finansijska sredstva uz minimalan nadzor, bez postojanja nezavisnog regulatornog tijela koje bi vršilo nadzor i kontrolu.¹⁵

¹⁴ Pejanović, 2005, strana 52

¹⁵ Više o izbornoj kampanji političkih stranaka tokom izbora 1990.godine, Arnautović, 1996, strana 67-100

4. Političko finansiranje i međunarodni standardi

4.1 Finansiranje političkih partija

Finansijska sredstva predstavljaju neophodan faktor u funkcijanju političkih stranaka. U zavisnosti od veličine, organizacionog ustrojstva i tipa stranke, veličine stanovništva, nivoa na kojima se biraju politički predstavnici, izbornog sistema, te drugih faktora, zavisi i količina finansijskih sredstava potrebna političkim strankama da bi mogle ostvarivati svoju ulogu u političkom životu.

Pod terminom *političko finansiranje* u ovom radu se podrazumjeva finansiranje redovnih aktivnosti te finansiranje izbornih kampanja političkih stranaka i kandidata. Ova dva oblika finansiranja ne predstavljaju jedine niti najvažniji oblik trošenja sredstava u demokratskom procesu. Zapravo, kako tvrdi i Walecki¹⁶, postoji mnogo drugih, nestramačkih aktera i individua koji su indirektno uključeni u političku borbu sa jasnim političkim ciljevima, a čiji ciljevi i djelovanje nisu obuhvaćeni terminom političkog finansiranja, niti su percipirani kao takvi.

Efikasna izborna kampanja zahtijeva značajne resurse, što implicira potrebu da političke stranke obezbijede sredstva, prvenstveno finansijska, da predstave svoje programe i da komuniciraju sa biračima. Stoga, smatra se da su sredstva za finansiranje političkih stranaka neophodan uslov za izbore u modernim demokratijama. Ipak, novac može dovesti do korupcije i nepoštene političke konkurenčije tokom izbornog procesa, pa je stoga važno da izborno zakonodavstvo i zakonodavstvo u vezi sa političkim partijama sadrži jasne i sveobuhvatne propise o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja. Uzimajući u obzir utjecaj i važnost političkog finansiranja, u okviru političkog i pravnog sistema država ima obavezu uspostaviti pravične i jednake uslove za učesnike demokratskog izbornog i političkog procesa, te obezbijediti odgovarajući pravni i regulativni okvir finansiranja političkih aktivnosti, bilo da su u pitanju redovne stranačke aktivnosti ili izborne kampanje.

4.2 Politička korupcija

Goati pod političkom korupcijom podrazumjeva „širok spektar prestupa i nezakonitih akata koje počine političke vođe prije, tokom i nakon vršenja funkcije. Od sitne ili birokratske

¹⁶ Walecki, 2007, strana 1

korupcije razlikuje se po tome što je vrše političke vođe ili izabrani funkcioneri kojima je povjerena javna vlast i koji su odgovorni da predstavljaju javni interes. Težnja za eliminisanjem političke korupcije je – komparativno posmatrano – ako ne univerzalni, ono bar najčešći cilj regulisanja finansiranja partija.”¹⁷

Trend sve podrobnijeg pravnog regulisanja područja političkog finansiranja, odnosno finansijske sfere aktivnosti političkih stranaka, usmjeren je ka ostvarivanju više ciljeva: eliminisanju korupcije, kontroli izbornih troškova političkih stranaka, izjednačavanju uslova izborne utakmice kada su u pitanju finansije, podsticanju građana da sudjeluju na izborima te podršci jačanju kapaciteta političkih stranaka. “Navedeni ciljevi nisu uvijek komplementarni, jer, na primjer, finansijske mjere kojima se izjednačavaju finansijski uslovi dovode u pitanje svođenje partijskog spektra na samo nekoliko snažnih partija, kao što i limitiranje izbornih troškova može da rezultira smanjenjem izborne participacije građana. Zbog toga se zakonodavac suočava sa teškim problemom da, umjesto maksimalizacije nekog od ciljeva, nađe kompromisna rješenja koja znače njihovu optimizaciju.”¹⁸

Kako politička borba u savremenom društvu postaje sve kompleksnija i zahtjevija, te zahtjeva sve značajnija sredstva, to može da dovede političku stranku u poziciju da kompromituje vlastite političke metode i ciljeve, te da uđe u sferu političke korupcije, a u cilju obezbjeđivanja finansijskih i drugih potrebnih sredstava. Politička korupcija se pojavljuje u dva osnovna oblika, i to: kroz „kupovinu“ nosilaca javnih funkcija od strane pravnih ili fizičkih lica da bi donijeli nezakonitu ili iznuđenu odluku, te onda kada nosioci javnih funkcija vrše „iznudu“ privilegija za vršenje vlastitih zakonom propisanih obaveza. „Politička korupcija implicira zloupotrebu političkih institucija i proceduralnih pravila u cilju sticanja privatne koristi i zato razara vladajuće institucije. Politička korupcija je odstupanje od racionalno-legalnih vrijednosti i principa moderne države i vodi raspadu institucija. Osnovni problem političke korupcije jeste nedostatak političke volje da se suoči sa problemom: nosioci vlasti ne žele da mijenjaju sistem čiji su oni glavni profiteri.“¹⁹

Pinto-Duschinsky zapaža određene osobenosti političke korupcije u odnosu na konvencionalne definicije. Kako navodi, „konvencionalna definicija političke korupcije je često nedovoljno definisana, te se na nju ne može primijeniti klasična definicija korupcije, poput – korištenje

¹⁷ Goati, 2007, strana 220

¹⁸ Ibid, strana 220

¹⁹ Andvig, Fjeldstad, Amundsen, Sissener, Søreid, 2001, strana 44

javne funkcije za nelegalno vlastito bogaćenje – iz najmanje dva razloga, i to zbog toga što je takva definicija korupcije neprimjenjiva na sve oblike političkog prikupljanja sredstava, te iz razloga što u slučaju političke korupcije novac nije neophodno korišten u cilju vlastitog bogaćenja, nego za potrebe političke stranke ili kandidata. Takva definicija ne obuhvata slučaj kad stranački kandidati na izborima, koji (još) ne vrše javnu funkciju, primaju novac (materijalna dobra, prava) kao naknadu za usluge koje će učiniti poslije eventualne pobjede.²⁰

Zanimljiv osvrt na političku korupciju daje Peter Lösche, navodeći da je mogućnost „kupovine“ političke stranke obrnuto сразмерna njenoj veličini. Lösche zasniva ovu konstataciju na iskustvenoj evidenciji da je teže izdejstvovati nelegalnu mjeru (odluku, rješenje) ako o njoj odlučuje, u različitim fazama, veći broj pojedinaca (stranačkih funkcionera, poslanika, eventualno ministara ili visokih državnih službenika) nego ako odluka zavisi od jednog ili nekoliko ljudi. Pretpostavci da veliki broj ljudi nije spremna na kršenje zakona treba dodati i to što povećanje broja učesnika dovodi do porasta troškova (finansijskih, transakcionih) koruptivne operacije, a i povećava rizik da ona bude otkrivena. Drugi faktor koji Lösche zapaža je stepen diverzifikacije prihoda; stranku je teže korumpirati ako ima više izvora prihoda. U tom slučaju, izostanak ili smanjivanje jednog izvora ne znači drastičan gubitak koji ugrožava opstanak stranke, te je i manja spremnost njenih funkcionera da se upuštaju u rizične koruptivne aktivnosti.²¹ Jedna od najvećih prepreka kada je u pitanju politička korupcija, osim problema jasnog definisanja, jeste i činjenica da ju je često nemoguće dokazati jer se najčešće, paradoksalno, ostvaruje uz poštovanje svih pravila kod donošenja odluka.

4.3 Transparentnost

Bez transparentnog financiranja političkih stranaka nema transparentnosti političkog i izbornog procesa, kao ni ostvarivanja načela dobrog upravljanja. Zahtjev za transparentnošću u političkim finansijama definisan je članom 7(3) Konvencije protiv korupcije Ujedinjenih nacija, koja navodi da sve zemlje imaju obavezu "...razmotriti preuzimanje odgovarajućih zakonodavnih i administrativnih mjera, u skladu sa ciljevima Konvencije i u skladu sa osnovnim principima domaće legislative, da bi se povećala transparentnost u finansiranju kandidatura za izabrane javne funkcije i, gdje je to moguće, finansiranje političkih stranaka."

²⁰ Pinto-Duschinsky, 2002, strana 70-71

²¹ Prema Saalfeld, 2000, strana 113

4.4 Regulisanje političkog finansiranja

Regulisanjem političkog finansiranja političke stranke, institucije, te pravne i fizičke osobe potiču se na odgovorno i transparentno djelovanje s ciljem izgradnje odgovornog i transparentnog društva s visokim nivoom povjerenja građana. Regulisanje političkog finansiranja je kompleksno i zahtjevno, te obuhvata različite oblasti koje se dotiču aktivnosti političkih stranaka. Međutim, većina autora se slaže da se najčešći oblici regulisanja ove oblasti svode na obavezu i transparentnost u izvještavanju o finansijama političkih stranaka, regulisanje finansiranja iz javnih izvora, te regulisanje ograničenja i zabrana, odnosno dozvoljenih i nedozvoljenih prihoda i rashoda.

Pravni okvir može pomoći u suprotstavljanju negativnom utjecaju novca u politici, ali nije dovoljan da osigura transparentnost političkog finansiranja. Jedan od bitnih elemenata je postojanje mehanizma, odnosno nadležnog tijela koje ima jasan mandat i kapacitet da efikasno vrši funkciju nadgledanja aktivnosti i aktera iz oblasti političkog finansiranja. Da bi bilo efikasno, ovakvo tijelo mora imati pristup odgovarajućim, efektivnim sankcijama²². Ipak, neki od najbitnijih elemenata su da ovakvo tijelo ima političku nezavisnost i političku volju da primjenjuje postojeće zakonodavstvo.

Kako se navodi u Kodeksu dobrog vladanja u izbornim pitanjima²³ Venecijanske komisije “...finansiranje mora biti transparentno; takva transparentnost je bitna bez obzira na nivo političkog i ekonomskog razvoja zemlje.”²⁴ Važnost osiguranja transparentnosti kao i tačnosti finansijskog izvještavanja, naglašena je u istom dokumentu Venecijanske komisije i OSCE/ODIHR-a, uz preporuku da se izbori trebaju poništiti u slučaju odstupanja od normi ili značajnih razlika prilikom izvještavanja o finansiranju izborne kampanje.²⁵

Dostupnost informacija o finansijama političkih aktera, a posebno političkih stranaka i kandidata, ključna je za efikasan sistem kontrole političkih finansija. Bez takvog znanja, često je nemoguće znati da li se poštuju drugi regulisani aspekti političkog finansiranja. Mjere poput uvođenja ograničenja donacija ili troškova kampanje su besmislene bez transparentnog

²² Vijeće Evrope, u članu 16 Preporuke Rec(2003)4, sugeriše da kršenje pravila koja se tiču finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja bude predmet efektivnih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija

²³ [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e). Pristupljeno 1.11.2019.godine

²⁴ Venecijanska komisija, 2002, paragraf 108

²⁵ Venecijanska komisija, OSCE/ODIHR, 2010, paragraf 136

izvještavanja. Pravni okvir može, odnosno trebao bi, propisati obavezu periodičnog izvještavanja u razumnim intervalima o finansijskom poslovanju političkih subjekata, uključujući donacije, te troškove, kako one koji nastaju tokom redovnog funkcionisanja, tako i troškovima nastalim u vezi sa izbornom kampanjom.

Kao što je navedeno ranije, novac je neophodan dio politike, a finansiranje političkih stranaka iz državnog budžeta može pomoći smanjenju negativnog uticaja novca na politiku, te pozitivno utjecati na razmjere političke korupcije.²⁶ S druge strane, javno finansiranje može doprinijeti stvaranju jednakih uslova za političku borbu dajući priliku manjim ili novim političkim strankama da učestvuju u izbornom procesu. Jedan od pozitivnih faktora je i u smanjenju iskušenja političkih učesnika da posegnu za nedozvoljenim izvorima finansiranja ili zloupotrebi državnih sredstava u političkoj kampanji. Pružanje javnih sredstava političkim strankama za redovne aktivnosti i funkcionisanje predstavlja sve češću mjeru intervencije države u cilju osiguranja da relevantni politički akteri imaju dovoljno sredstava da dopru do svojih birača. Finansiranje izbornih kampanja iz budžetskih sredstava je nešto rijeđa praksa.

Ograničenje visine troškova u izbirnoj kampanji, te utvrđivanje dozvoljenih izvora i visine donacija²⁷ su još neki od oblika regulisanja političkog finansiranja. Potencijalan doprinos je u davanju jednakih šansi svim političkim akterima u političkoj, odnosno izbirnoj borbi, smanjenju političke korupcije, te generalno smanjenju prekomjerne potrošnje. Kako zapaža Walecki: „Limitiranje izbornih troškova usmjereno je protiv neracionalnog „rasipanja novca“, ali ta mjera ima još jedan važan pozitivan efekat: ograničava deformišući uticaj ekonomske moći na političku ravnopravnost građana. To je, zapravo, korak ka izjednačavanju šansi i olakšavanju ulaska novih učesnika u politički prostor. U ovom slučaju zakonodavac je prinuđen da vodi računa o opasnosti da smanjivanje izbornih troškova ispod određenog nivoa dovede do ograničavanja širine i intenziteta izborne kampanje i do povećanja izborne apstinencije.“²⁸

Regulisanjem oblasti političkog finansiranja, država sprovodi mјere koje će obezbijediti transparentnost donacija i izbjegavanja tajnih donacija, izbjegavanja konflikta interesa, izbjegavanje negativne percepcije javnosti o finansijskim aktivnostima političkih stranaka, te doprinos nezavisnosti političkih stranaka. Također, potrebno je osigurati da doniranje

²⁶ Dr.Ohman navodi da začeci javnog finansiranja političkih stranaka, (rjeđe i kandidata) potiču u Južnoj Americi ranih 1920-ih godina, nakon čega se šire u Evropi 1960-tih godina. Ohman, 2016

²⁷ Prema Zakonu o finansiranju političkih stranaka BiH, dobrovoljni prilozi (donacije) su 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.

²⁸ Walecki, 2001a, strana 410

političkim stranakama bude javno deklarisano, posebno u slučajevima kada donacije prelaze dozvoljeni nivo, i razmotriti mogućnost uvođenja limita donacija političkim strankama, te usvojiti mjere koje će spriječiti zaobilaznja uspostavljenih ograničenja.²⁹

4.5 Standardi u političkom finansiranju

Pod terminom *međunarodni standardi* podrazumjevaju se principi definisani u međunarodnim instrumentima, uključujući i političke deklaracije, kao i pojašnjenja i interpretacije tijela za zaštitu ljudskih prava i sudova, kako bi se odredio opseg primjene i sadržaj ovih principa.³⁰ Regulisanje finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja je fenomen relativno novijeg datuma³¹, što predstavlja razlog postojanja relativno malog broja međunarodnih standarda i smjernica u ovom polju. U mnogim zemljama sa dužom demokratskom tradicijom zakonodavstvo koje reguliše političko finansiranje je usvojeno tek u zadnjih nekoliko decenija. Izazovi koji doprinose manjku međunarodnih standarda mogu se identificirati u značajnoj razlici u nivou političke kulture u različitim zemljama i regionima te drugim faktorima koji utječu na ulogu novca u politici, a time i u političkim i izbornim procesima.

Kada je u pitanju uspostavljanje međunarodnih standarda, postoji mnogo aspekata otvorenih za diskusiju: da li se političkim strankama treba pomoći samo tokom izbornog perioda ili trajno; da li se sredstva trebaju distribuirati na osnovu broja osvojenih predstavničkih mesta ili na osnovu procenta prikupljenih glasova; da li javno finansiranje treba isključiti privatno finansiranje ili dozvoliti neke mješovite sisteme; i, na kraju, ali ne i najmanje važnije, kako utvrditi granicu finansiranja političkih partija, kao i mehanizme za kontrolu računa političkih stranaka. Na kraju, cilj je isti - uspostavljanje pravičnog izbornog okruženja, smanjenje ovisnosti od privatnog kapitala koji može deformisati političku konkurenčiju, te obezbjeđenje transparentnosti putem finansijskog izvještavanja. Još početkom dvadesetog vijeka Weber (1976) iznosi ocjenu da stranačke finansije predstavljaju najmanje pregledno poglavlje istorije stranke, ali i jedno od njenih najvažnijih, a koja do danas nije izgubila na važnosti.³²

²⁹ Prema Rec (2003)4, član 3

³⁰ Definicija preuzeta iz Compendium of International Standards for Elections, 2016, Election Observation and Democratic Support, Publication Office of the European Union, Luxembourg, strana 13

³¹ Prvi demokratski izbori u Bosni i Hercegovini 1990.godine provedeni su bez postojanja legislative koja reguliše finansiranje političkih stranaka, te su stranke imale mogućnost da prikupljaju i troše sredstva bez ograničenja i kontrole

³² Prema Goati, 2007, strana 183

Nezakonito finansiranje političkih stranaka je česta pojava koja se susreće u većini zemalja, a Pinto-Duschinski navodi slijedeće oblike ove pojave:

- nezakoniti pokloni;
- korišćenje novca stečenog korupcijom za finansiranje izborne kampanje ili za druge stranačke ciljeve;
- upotrebu državnih resursa (uposlenika, prostora) u stranačke svrhe;
- donacije (novčane ili u obliku usluga) radi obezbeđenja ili obećanja neke prednosti (koristi);
- uzimanje sredstava iz nedozvoljenih izvora, prije svega iz kriminalnih krugova, i
- trošenje novca u nedozvoljene namjene, poput kupovine glasova.³³

Regulisanje političkog finansiranja je kompleksan zadatak, kako zbog neophodnog postojanja političke volje i podrške da se ustroji odgovarajući pravni i regulatorni okvir u ovoj oblasti, tako i da se isti sproveđe u praksi. Modela i varijanti regulisanja političkog finansiranja ima skoro koliko i država koje su ovaj bitan aspekt političkog života regulisale, a sa različitim uspjehom u kreiranju ravnopravnih uslova za sve političke aktere uz poštovanje međunarodno priznatih demokratskih principa. Raznolikost propisa potiče i iz razlika u pravnim sistemima država i samim tim otežava postavljanje zajedničkih standarda. Da bi se uspostavio fer i konkurentan izborni sistem, država ima obavezu obezbijediti jednake uslove u kojima svaki politički akter može da učestvuje, osigurati da se politički akteri ponašaju transparentno, te da su odgovorni građanima. Nedostatak uređenog sistema političkog finansiranja ugrožava princip odgovornosti i dobrog upravljanja. Prema Waleckom, globalni standardi za finansiranje političkih partija i dalje su kontroverzno pitanje zbog nemogućnosti postizanja dogovora o detaljnim propisima i normama koji bi predstavljali idealan sistem političkog finansiranja.³⁴

4.6 Izvori međunarodnih standarda u oblasti političkog finansiranja

Pitanjem definisanja međunarodnih standarda u oblasti političkog finansiranja bave se brojne međunarodne organizacije, kako regionalne, tako i globalne. Naime, da bi određene preporuke postale međunarodni standard te bile opšteprihvaćene, potrebno je da budu dovoljno fleksibilne da bi bile relevantne kako za zemlje u demokratskoj tranziciji, tako i za zemlje stabilne demokratije. Naučnici i praktičari su saglasni u tome da je potrebno da postoje dovoljno

³³ Pinto-Duschinski, 2002, strana 71

³⁴ Walecki, 2007, strana 2

fleksibilna pravila po pitanju sistema političkog finansiranja da bi bila relevantna za širok dijapazon zemalja, a to su:

- da svima pruža jednake mogućnosti za natjecanje na izborima;
- da spriječava političke aktere da monopoliziraju izbole zloupotrebo državnih resursa;
- da spriječava pristrano i politički motivisano korištenje regulatornih mehanizama protiv političkih protivnika; i
- da osigurava da stranke i kandidati budu transparentni o tome kako su prikupili te utrošili finansijska sredstva.³⁵

Međunarodni sporazumi i ostali instrumenti koji definišu standarde predstavljaju obavezu zemljama koje su potpisnice tih međunarodnih instrumenata. Tokom posljednih nekoliko decenija, oblast zaštite ljudskih prava je značajno evolvirala na globalnom nivou, posebno po pitanju demokratskih izbornih procesa. Kriteriji kojima se izborni procesi definišu kao demokratski proizlaze iz međunarodnog prava, te najboljih praksi prepoznatih od strane država i međunarodnih institucija. U tom smislu, termin međunarodni standardi također uključuje komentare i pojašnjenja međunarodnih sudova i tijela koja se bave zaštitom ljudskih prava; takve interpretacije međunarodnih sporazuma i instrumenata se smatraju integralnim dijelovima međunarodnih standarda.

Međunarodni standardi, odnosno njihovo definisanje i primjena, imaju i geografski element. Postoje značajne razlike od regionala do regionala, zavisno od izvora standarda, odnosno internacionalnih i regionalnih sporazuma i instrumenata, te ostalih faktora koji doprinose definisanju standarda.³⁶ U tom smislu možemo ih posmatrati kao međunarodne i regionalne standarde, odnosno, u smislu ovog istraživanja, međunarodne i evropske standarde u oblasti političkog finansiranja.

Na osnovu člana 21 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima UN-a: 1) svako ima pravo da učestvuje u upravljanju javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika; 2) svako ima pravo da na ravnopravnoj osnovi stupa u javnu službu u svojoj zemlji; 3) volja naroda je osnova državne vlasti: ova volja treba da se izražava na povremenim i slobodnim izborima, koji će se sprovoditi opštim i jednakim pravom glasa, tajnim

³⁵ Walecki, 2007, strana 3

³⁶ U prilog tezi o značajnim regionalnim razlikama, dr. Ohman navodi da su evropske institucije stigle dalje u nivou razvoja regulativnog okvira standarda u političkom finansiranju i regulisanju u odnosu na institucije ostalih regija (Ohman, 2010, strana 1)

glasanjem ili odgovarajućim postupkom kojim se obezbeđuje sloboda glasanja.³⁷ U članu 7.3 Konvencije UN-a protiv korupcije³⁸ se navodi da “svaka država ugovornica će također razmotriti mogućnost preuzimanja odgovarajućih zakonskih i administrativnih mjera u skladu s ciljevima ove Konvencije, te u skladu s osnovnim načelima svog unutrašnjeg zakonodavstva, za obezbjeđenje transparentnosti u finansiranju kandidatura za izbornu javnu funkciju i, gdje to odgovara, finansiranje političkih stranaka.“ U Komentaru br. 25 Komiteta UN-a za ljudska prava na član 25. Međunarodne konvencije o građanskim i političkim pravima, stoji da „...Razumna ograničenja troškova kampanje mogu biti opravdana tamo gdje je to neophodno kako bi se osiguralo da slobodni izbor glasača ne bude narušen ili demokratski proces iskrivljen nesrazmernim troškovima u ime bilo kojeg kandidata ili stranke.“³⁹ Članovi 10. i 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima prepoznaju pravo na slobodu izražavanja, okupljanja i udruživanja, dok se članom 3. Dodatnog protokola Konvencije garantuje pravo na slobodne izbore: „...visoke ugovorne stranke obvezuju se organizovati slobodne izbore u razumnim periodima, tajnim glasanjem, pod uslovima koji će osigurati slobodno izražavanje mišljenja ljudi tokom izbora za članove zakonodavnih tijela.“ Član 11. Konvencije zabranjuje postavljanje restrikcija u vezi sa ispoljavanjem prava na udruživanje i okupljanje, a što implicira i prava političkih stranaka da prikupljaju sredstva, osim u slučajevima kada je to zakonski definisano, te u javnom interesu.⁴⁰

U evropskom kontekstu, Vijeće Evrope, Evropska komisija za demokratiju putem zakona Vijeća Evrope – Venecijanska komisija⁴¹, te Organizacija za evropsku sigurnost i saradnju (OSCE) i Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (OSCE/ODIHR) su značajno doprinijele regulisanju oblasti političkog finansiranja, te samim tim i formiraju evropskih standarda u ovoj oblasti. Preporuka Vijeća Evrope Rec(2003)4 državama članicama o zajedničkim pravilima u borbi protiv korupcije kod finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja predstavlja osnovu u uspostavljanju zajedničkih standarda i pravila u ovoj oblasti. Preporukom Vijeće Evrope propisuje da države članice moraju usvojiti pravila kojima se

³⁷ www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/. Pриступљено 15.1.2019.godine

³⁸ www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf. Pриступљено 1.12.2018.godine

³⁹ Član 19. Komentara

⁴⁰ Evropska konvencija o ljudskim pravima, 1953. Dostupna na:

www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf. Pриступљено 15.1.2019.godine

⁴¹ Venecijanska komisija je savjetodavno tijelo o ustavnim pitanjima Vijeća Evrope koje pruža pravnih savjeta članovima organizacije, te pomoći državama koje žele uskladiti vlastitu pravnu i institucionalnu strukturu sa evropskim standardima i međunarodnim najboljim praksama u oblasti demokratije, ljudskih prava i pravila zakona.

reguliše oblast finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, a u cilju očuvanja i unapređenja povjerenja građana u političke sisteme zemalja članica.

Venecijanska komisija je, samostalno ili u saradnji sa Kancelarijom za demokratske institucije i ljudska prava (OSCE/ODIHR), dala seriju mišljenja o različitim aspektima finansiranja izbornih kampanja prilikom ocjenjivanja zakona ili nacrta zakona u značajnom broju zemalja. Najvažniji dokumenti na kojima su ova mišljenja zasnovana obuhvataju „Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima: smjernice i obrazloženja“ Venecijanske komisije iz 2002. godine⁴², „Kodeks dobrih praksi za političke stranke“ Venecijanske komisije iz 2008. godine⁴³, te „Rukovodeći principi pravnog regulisanja djelatnosti političkih stranaka“, zajednički pripremljeni od strane OSCE/ODIHR i Venecijanske komisije iz 2010.godine⁴⁴. Vijeće ministara Vijeća Evrope, u Rezoluciji (97)24 iz 1997.godine, usvojilo je set od 20 principa za borbu protiv korupcije, te između ostalih, preporučuje državama članicama „...da podstaknu usvajanje, od strane izabranih predstavnika, kodeksa ponašanja i promovišu pravila za finansiranje političkih stranaka i izborne kampanje koje sprečavaju korupciju.“⁴⁵

4.7 Međunarodni standardi u oblasti političkog finansiranja

Pravila o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja moraju se zasnivati na slijedećim principima: razumnom balansu između javnog i privatnog finansiranja, fer kriterijima za raspodjelu državnih doprinosa strankama, strogim pravilima u vezi sa privatnim donacijama, pragu za troškove stranaka povezanim sa izbornim kampanjama, potpunoj transparentnosti bankovnih računa, uspostavljanju nezavisnog organa za reviziju i svrshishodnim sankcijama za one koji krše pravila.⁴⁶

⁴² [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e).

Pristupljeno 15.1.2019.godine

⁴³ www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282009%29002-e. Pristupljeno 15.1.2019.godine

⁴⁴ [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e). Pristupljeno 15.1.2019.godine

⁴⁵ Vijeće ministara Vijeća Evrope, 1997. Rezolucija dostupna na: rm.coe.int/16806cc17c. Pristupljeno 15.1.2019.godine

⁴⁶ Preporuka Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope 1516 (2001), član 7. Dostupna na: www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en. Pristupljeno 15.1.2019.godine

Finansijsko izvještavanje

Finansijsko izvještavanje predstavlja polaznu tačku u regulisanju političkog finansiranja, te jedan od osnovnih instrumenata u sprječavanju političke korupcije. Obaveza finansijskog izvještavanja proizilazi iz potrebe za transparentnošću u finansiranju političkih stranaka i kandidata kroz pravovremeno pružanje informacija javnosti o finansijskim i materijalnim prihodima i rashodima političkih stranaka i kandidata.

Jedna od osnovnih mjera koja vodi ka cilju unapređenja transparentnosti finansiranja političkih stranaka je obaveza vođenja odgovarajuće knjigovodstvene evidencije, odnosno knjigovodstvenih knjiga od strane političkih stranaka, odnosno direktno ili indirektno povezanim pravnih lica koja su pod kontrolom političkih stranaka, kako je preporučeno u Rec (2003)⁴ Vijeća Evrope. Identična obaveza postoji po pitanju korištenja bankovnih računa od strane političkih stranaka, koji trebaju biti konsolidovani, odnosno da uključuju, po mogućnosti, račune povezanih pravnih lica.⁴⁷

Države imaju obavezu da propisu obavezu političkim strankama da podnose redovne finansijske izvještaje nezavisnom regulatornom tijelu, a najmanje jednom godišnje.⁴⁸ Političke stranke se obavezuju da izvještaje o vlastitim finansijama predoče javnosti, uključujući direktne i indirektne troškove iz izborne kampanje, obuhvatajući sve kandidatske liste i svakog kandidata, donacije, uključujući oblik i vrijednost svake donacije, te donatore.⁴⁹ Račune treba redovno i najmanje jednom godišnje predočiti nezavisnom organu zaduženom za nadzor finansiranja političkih stranaka. Ovo obuhvata nadzor nad računima političkih stranaka i troškove izbornih kampanja, kao i njihovo prezentiranje javnosti, odnosno objavlјivanje.⁵⁰ Kada je u pitanju finansijsko izvještavanje iz izborne kampanje, preporučeno je da pravni okvir treba da zahtjeva periodično izvještavanje o svim primljenim sredstvima i troškovima iz perioda izborne kampanje, a u razumnim vremenskim intervalima.⁵¹ Stranke trebaju biti obavezne dostaviti finansijski izvještaj prije početka kampanje, te izvještaje iz perioda kampanje najdalje 30 dana nakon izbora; ova obaveza treba da se odnosi i na nezavisne kandidate i kandidatske liste.⁵²

⁴⁷ Preporuka Vijeća Evrope Rec(2003)4, član 11.

⁴⁸ Ibid, član 13

⁴⁹ Ibid, članovi 10, 12 i 13, kao i član 3, paragraf b

⁵⁰ Ibid, član 13, kao i u Venecijanska komisija, OSCE/ODIHR, 2010, paragraf 206

⁵¹ OSCE/ODIHR, 2001, strana 22

⁵² Venecijanska komisija, OSCE/ODIHR, 2010, paragraf 200

Vijeće Evrope nalaže obavezu da političke stranke vode evidenciju svih troškova u izbornim kampanjama, da vode odgovarajuću računovodstvenu evidenciju, te račune političkih stranaka. Također, stranke su obavezne evidentirati sve primljene donacije.⁵³ Venecijanska komisija preporučuje da se računi korišteni za finansiranje izbornih kampanja predoče tijelu nadležnom za nadzor izbornih procedura, npr. izbornoj komisiji, unutar razumnog vremenskog roka poslije izbora, te da do transparentnosti o utrošku sredstava u izbornoj kampanji treba doći putem javne objave računa izborne kampanje.⁵⁴⁵⁵ Javnost, te posebno organizacije civilnog društva i mediji, mogu da imaju značajnu ulogu kada je u pitanju transparentnost političkog finansiranja, te specifično finansijskog izvještavanja, i to putem vršenja pritiska na obveznike finansijskog izvještavanja, kao i na tijelo zaduženo za nadzor nad finansiranjem političkih stranaka, te vršeći dodatnu reviziju nad javno objavljenim izvještajima.

Javno finansiranje

Prema preporuci Vijeća Evrope, državama se preporučuje da osiguraju podršku političkim strankama, u razumnim granicama, te na osnovu objektivnih, poštenih i razumnih kriterija, uz napomenu da države trebaju osigurati da ovakva podrška ne utječe na nezavisnost političkih stranaka.⁵⁶⁵⁷ Također, preporučuje se da se takva pomoć ograniči na razuman iznos, a ne da predstavlja zamjenu za privatno finansiranje političkih stranaka.⁵⁸ Argument za ovu preporuku je ponuđen od strane Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope koja naglašava da prekomjerno oslanjanje na državno finansiranje može dovesti do slabljenja veza između stranaka i njihovog biračkog tijela.⁵⁹

Venecijanska komisija je po pitanju kriterija, odnosno pitanja ko bi trebao imati pravo na javno finansiranje, preporučila da, uz primjenu načela ravnopravnosti, kao minimum, sve političke stranake sa parlamentarnom zastupljenosću trebaju primati državna sredstva, ali i navodi da "...kako bi se, međutim, osigurale jednake mogućnosti za različite političke aktere, javno

⁵³ Vijeće Evrope, Rec(2003)4, član 5 i 12

⁵⁴ Venecijanska komisija, 2001, smjernice 11 i 12

⁵⁵ Dr. Ohman napominje da „...tvrđnje da sistem transparentnog izvještavanja može učiniti donatore manje voljnim da finansijski i materijalno podrže opozicione stranke i kandidatime, potencijalno dajući prednost političkim akterima na vlasti, moraju se uzeti u obzir sa pravom biračkog tijela da ima informacije o finansijskim poslovima onih koji žele da ih zastupaju.” Ohman, 2016, strana 6

⁵⁶ Vijeće Evrope, Rec(2003)4, član 1

⁵⁷ Podrška političkim strankama od strane države može, pored finansijske, biti i u drugim formama, poput plaćenog vremena na medijima, besplatnog korištenja javnih prostorija i sl.

⁵⁸ Vijeće Evrope, Rec(2003)4, član 1

⁵⁹ Preporuka Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope 1516 (2001), član 8a, pod iii

finansiranje može biti prošireno i na politička tijela koja predstavljaju značajan dio biračkog tijela i predstavljaju kandidate na izborima. Nivo finansiranja može da odredi zakonodavac, na periodičnoj osnovi, prema objektivnim kriterijima.⁶⁰ Ne postoji univerzalno propisan sistem za određivanje raspodjele javnih sredstava.⁶¹

Kako Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR poručuju, raspodjela javnih sredstava političkim strankama po kriteriju podrške stranke kandidatima ženskog pola se ne treba smatrati diskriminirajućim, nego posebnim mjerama definisanim u članu 4. Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW⁶²).⁶³ U Evropi ne postoji konsenzus po pitanju šta predstavlja razuman i odgovarajući iznos finansiranja političkih stranaka iz državnog budžeta, te postoje značajne razlike u nivou finansiranja političkih stranaka iz javnih izvora. Iako nije često zastupljeno u praksi u Evropi, Venecijanska komisija preporučuje i pružanje podrške političkim strankama kroz finansiranje dijela troškova izborne kampanje do određenog dijela u odnosu na ustanovljeni gornji limit potrošnje ili u proporciji sa brojem osvojenih glasova; istovremeno, ostavlja se mogućnost postavljanja donjeg praga broja glasova koje bi stranke trebale osvojiti da bi se kvalifikovale za ovaj vid finansiranja.⁶⁴ Ako zakonski okvir predviđa javno finansiranje izborne kampanje, stav je OSCE/ODIHR, onda je potrebno obezbijediti jednak tretman svim političkim strankama i kandidatima, uz pojašnjenje da ovo ne znači i da će i svi kandidati i političke stranke dobiti jednak iznos sredstava za kampanju. Potrebno je da postoje jasni, zakonom definisani objektivni kriteriji, koji ne ostavljaju prostora subjektivnoj interpretaciji od strane vlasti.⁶⁵

Regulisanje potrošnje i donacija

Vijeće Evrope definiše donaciju kao svaki namjeran čin u cilju pružanja pomoći, ekonomске ili neke druge, političkoj stranci.⁶⁶ Također sugeriše uvođenje ograničenja u nivou donacija političkim stranakama, kao i donošenje odgovarajućih mjera kojima bi se spriječilo zaobilaženje ovih ograničenja.⁶⁷ Političke stranke obavezne su da vode evidenciju o primljenim

⁶⁰ Venecijanska komisija, 2001, smjernica 4

⁶¹ Venecijanska komisija, OSCE/ODIHR. 2010, paragraf 185

⁶² www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm. Pristupljeno 20.1.2019.godine

⁶³ Venecijanska komisija, OSCE/ODIHR. 2010, paragraf 191

⁶⁴ Venecijanska komisija, 2001, smjernica 9

⁶⁵ OSCE, 2001, strana 21

⁶⁶ Vijeće Evrope, Rec (2003) 4, član 2

⁶⁷ Ibid, član 3

donacijama, uključujući vrijednost i formu svake individualne donacije, te da identifikuju donatore preko određene vrijednosti donacije.⁶⁸

Među evropskim i međunarodnim organizacijama postoji koncenzus po pitanju zabrane određenih vrsta donacija: Venecijanska komisija je jasna u preporuci da političke partije mogu primati finansijske donacije, ali i da donacije od strane stranih država ili preduzeća moraju biti zabranjene⁶⁹, dok Vijeće Evrope slično navodi da države trebaju posebno ograničiti, zabraniti ili na drugi način regulisati donacije od stranih donatora.⁷⁰ U Smjernicama za pravno regulisanje djelatnosti političkih stranaka iz 2010.g., Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR upozoravaju na potrebu da se ovo područje pažljivo uredi da bi se izbjeglo kršenje prava na slobodno udruživanje u slučaju političkih stranaka aktivnih na međunarodnom nivou, a posebno u svjetlu rastuće uloge političkih partija unutar Evropske unije, kako je navedeno u Povelji o osnovnim pravima za Evropsku uniju, član 12(2), te u skladu sa paragrafom 10.4 i 26. Dokumenta iz Kopenhagena⁷¹ koji predviđaju spoljnu saradnju i podršku pojedincima, grupama i organizacijama koje promovišu ljudska prava i osnovne slobode.⁷²

Kao rezultat zahtjeva Evropskog suda za ljudska prava za očitovanjem po pitanju donacija iz inostranstva iz 2006.godine, Venecijanska komisija je donijela zaključak da bi se svaki pojedini slučaj morao razmatrati odvojeno, uzimajući u obzir politički sistem konkretnе države, odnose sa susjednim državama, ustav i ustavne vrijednosti, kao i kontekst opšeg zakonodavstva o financiranju stranaka, uz poštovanje člana 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima.⁷³ Venecijanska komisija također smatra da ne treba spriječiti mogućnost primanja finansijskih donacija od državljana koji žive u inostranstvu.⁷⁴

Donacije pravnih lica su obuhvaćene Preporukom Vijeća Evrope na način da se preporučuje tretiranje u skladu sa generalnim principima o donacijama političkim strankama, uz obavezu registrovanja svih donacija pravnih lica u finansijsko-računovodstvenim evidencijama kako stranaka tako i samih pravnih lica uz obavezu da su vlasnici kapitala odnosno članovi pravnog lica informisani o činu doniranja. Uz to, preporučuje se obaveza uvođenja mjera koje imaju za

⁶⁸ Ibid, član 12

⁶⁹ Venecijanska komisija, 2001, smjernica 6

⁷⁰ Vijeće Evrope, Rec (2003) 4, član 7

⁷¹ www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true. Pristupljeno 1.2.2019.godine

⁷² Venecijanska komisija, OSCE/ODIHR, 2010, paragraf 172

⁷³ Venecijanska komisija, Mišljenje o zabrani finansijskih donacija političkim strankama iz inostranih izvora, 2006, dostupno na: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)014-e). Pristupljeno 1.2.2019.godine

⁷⁴ Venecijanska komisija, 2001, smjernica 6

cilj ograničenje, zabranu ili striktnu regulaciju doniranja pravnih lica koje imaju poslovne odnose sa nekim od nivoa vlasti, odnosno sa javnom administracijom. Također, nalaže se državama članicama da striktno zabrane doniranje političkim strankama od strane pravnih lica pod kontrolom državnog, odnosno administrativnog organa.⁷⁵

Postoji opšti konsensus među ovim organizacijama da građani trebaju imati pravo pružiti finansijsko-materijalnu podršku političkim strankama, po osnovu prava slobodnog udruživanja i izražavanja, s tim da je obaveza države da osigura da ovakva podrška ne utječe na princip nezavisnosti političkih stranaka. Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR sugerisu omogućavanje finansiranja političkih stranka iz ovog izvora radi davanja mogućnosti strankama da demonstriraju podršku koju uživaju.⁷⁶ Preporučeno je i uvođenje ograničenja iznosa kojeg fizičko lice može donirati političkoj stranci, kao mjera minimiziranja mogućnosti korupcije ili kupovine političkog utjecaja.⁷⁷ Jedan od oblika demonstracije podrške strankama je i putem članarina. Međutim, Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR propisuju da da je neophodno da se osigura da članarine ne budu zloupotrebljene u cilju zaobilaženja ograničenja nivoa donacija, a što se može postići tretiranjem članarina kao privatnih donacija.⁷⁸ Anonimne donacije, bilo od pravnih ili fizičkih lica, je neophodno striktno regulisati, uključujući i ograničenje ukupnog iznosa anonimnih donacija, na način da se kroz ovaj vid finansiranja ne može vršiti značajan utjecaj bez kontrole javnosti.⁷⁹

Uzimanje bankovne ili druge pozajmice kao vida finansiranja izborne kampanje ili aktivnosti političke stranke neophodno je zakonski regulisati na način da je osigurana transparentnost ovakvog vida finansiranja, pogotovo ako se koristi za finansiranje kampanje. Također, neophodno je da zakonski okvir predvidi i reguliše okolnosti vraćanja pozajmice, bilo od strane same stranke koja je korisnik ili nekog drugog, pravnog ili fizičkog, lica, odnosno otpis pozajmice, za što Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR preporučuju⁸⁰ da se tretira kao privatna donacija i da podliježe ograničenjima ovog vida finansiranja. Obaveza je država članica da uspostavi pravila koja će garantovati osnovne principe ovog vida finansiranja političkih stranaka, kao što su transparentnost, sprječavanje sukoba interesa, te osiguranje nezavisnosti političkih stranaka, a koje se odnose na donacije od strane kako fizičkih tako i

⁷⁵ Vijeće Evrope, Rec (2003)4, član 5

⁷⁶ Venecijanska komisija, OSCE/ODIHR, 2010, paragraf 170

⁷⁷ Ibid, paragraf 175

⁷⁸ Ibid, paragraf 163

⁷⁹ Ibid, paragraf 174

⁸⁰ Venecijanska komisija, OSCE/ODIHR, 2010, paragraf 171

pravnih lica.⁸¹ Smjernice Venecijanske komisije o finansiranju političkih stranaka sadrže slične odredbe.⁸²

OSCE/ODIHR upozorava na potrebu pažljivog pristupa svakom ograničavanju mogućnosti doniranja od strane fizičkih i pravnih lica za potrebe izborne kampanje političkih subjekata u smislu mogućeg kršenja individualnog prava na slobodno udruživanje i izražavanje.⁸³ Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR se slažu da bi političke stranke trebale da imaju mogućnost da koriste prodaju reklamnih materijala kao jedan od izvora finansiranja, bilo za izbornu kampanju ili za operativne troškove stranke, s tim da se poštuju pravila koja se tiču izvještavanja i ograničenja potrošnje.⁸⁴

Zakonodavstvo bi, uglavnom, trebalo da omogući političkim strankama na državnom nivou da pruže podršku regionalnim i lokalnim ograncima i obrnuto. Takvu podršku treba smatrati unutrašnjom stranačkom funkcijom i uglavnom ne ograničavati zakonodavstvom. Istovremeno, stranke su obavezne da izvijeste o ovim internim transakcijama u finansijskim izvještajima.⁸⁵ Također, kandidatima treba biti dozvoljeno da koriste vlastita sredstva u svojoj izbirnoj kampanji, uz mogućnost ograničenja na ovaj vid finansiranja u okviru ograničenja na ukupnu potrošnju u okviru izborne kampanje, uz obavezu finansijskog izvještavanja.⁸⁶

Ograničenje nivoa troškova koji mogu nastati u izbirnoj kampanji predstavlja jedan od značajnih poluga koje imaju za cilj obezbjeđenje jednakih šansi političkim akterima tokom izborne utakmice. Venecijanska komisija preporučuje uvođenje ograničenja nivoa troškova u izbornim kampanjama, u skladu sa situacijom u zemlji, te da se taj limit proporcionalno veže za broj glasača u konkretnoj izbirnoj utrci.⁸⁷ Venecijanska komisija time stavlja fokus na relativnu raspoloživih sredstava političkim kandidatima. Vijeće Evrope na sličan način sugeriše ograničavanje ukupnog nivoa sredstava navodeći da države treba da razmotre usvajanje mjera za sprečavanje prekomjerne potrebe finansiranja političkih stranaka, kao što je postavljanje granice rashoda u izbirnoj kampanji.⁸⁸ Stav OSCE/ODIHR je da je prihvatljivo ograničiti ukupan iznos troškova izbornog subjekta u u dатој izbirnoj kampanji. Iako bi pravni okvir trebao dozvoliti izbornim kandidatima da imaju dovoljno sredstava da prenesu vlastite političke

⁸¹ Vijeće Evrope, Rec (2003)4, član 1 i 3

⁸² Venecijanska komisija, 2001, smjernica 7

⁸³ OSCE/ODIHR, 2001, strana 22

⁸⁴ Venecijanska komisija, OSCE/ODIHR, 2010, paragraf 167

⁸⁵ Ibid, paragraf 166

⁸⁶ Venecijanska komisija, OSCE/ODIHR, 2010, paragraf 168

⁸⁷ Venecijanska komisija, 2001, smjernica 8

⁸⁸ Vijeće Evrope, Rec(2003)4, član 9

poruke, ne postoji minimalni standard koji bi ograničio priliku izbornim subjektima da kupe izbore.⁸⁹ Potrošnja se može u određenoj mjeri regulisati i ograničavanjem iznosa koji pravna, odnosno fizička lica mogu donirati političkim subjektima.⁹⁰

OSCE naglašava potrebu za fleksibilnošću u vezi ograničenja iznosa privatnih donacija: Iako bi zakonski okvir trebao dozvoliti privatno finansiranje političkih kampanja, dozvoljena su razumna ograničenja na iznos privatnih doprinosa. Šta predstavlja razumno [ograničenje] ovisi o vrsti izbora i faktora jedinstvenih za određene zemlje, kao što su geografija, demografija, i relativnih troškova medija i drugih materijala kampanje."⁹¹

Nadzor i kontrola

Postojanje nezavisnog, sposobljenog i aktivnog regulatornog tijela predstavlja jedan od najznačajnijih faktora da bi se osigurala transparentnost u političkom finansiranju te da bi se obezbijedili jednakci uslovi u izbornoj utakmici svim političkim strankama. Uspostavljanje institucije nezavisnog regulatora nad finansiranjem političkih stranaka i izbornih kampanja je naloženo kao obaveza od strane Vijeća Evrope, a u čiji mandat treba uključiti nadzor nad računima političkih stranaka i troškovima izbornih kampanja, kao i njihovo objavlјivanje.⁹² Sličan stav ponudio je OSCE navodeći da pravni okvir treba posebno identifikovati agenciju koja je odgovorna za prijem i održavanje doprinosa kampanje i izveštaja o rashodima,⁹³ dok Parlamentarna skupština Vijeća Evrope poziva države članice da uspostave nezavisna revizorska tijela sa dovoljnim ovlašćenjima za nadgledanje računa političkih partija i troškova vezanih za izborne kampanje.⁹⁴ Kada su u pitanju razlike između redovnog finansiranja političkih stranaka i finansiranja izbornih kampanja, prihvaćeno je da su principi i pravila uglavnom isti, a što je navedeno i u preporukama Vijeća Evrope, koje definišu da bi pravila o finansiranju političkih stranaka trebalo da se primjenjuju mutatis mutandis na finansiranje izbornih kampanja kandidata i na finansiranje političkih aktivnosti izabranih predstavnika.⁹⁵

⁸⁹ OSCE/ODIHR, 2001, strana 22

⁹⁰ Čest argument u prilog uvođenju ograničenja visine i izvora donacija je smanjenje ovisnosti političkih stranaka i kandidata prema donatorima, pogotovo onim većim

⁹¹ OSCE, Smjernice za analizu pravnog okvira za izbore, 2001, strana 22

⁹² Vijeće Evrope, (Rec (2003)4, član 14 a i b

⁹³ OSCE, Smjernice za analizu pravnog okvira za izbore, 2001, strana 23

⁹⁴ Preporuke Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope 1516 (2001), član 8d

⁹⁵ Vijeće Evrope, Rec (2003)4, član 8

Uz odgovarajući nadzor od strane regulatornog tijela, neophodno je postojanje i adekvatnog sistema sankcija. Vijeće Evrope preporučuje državama članicama da kršenje pravila o finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja treba da bude podložno djelotvornim, proporcionalnim i odvraćajućim sankcijama. Venecijanska komisija također naglašava važnost adekvatnog sistema sankcija, te preporučuje da sankcionisanje neregularnosti u finansiranju političkih stranaka i kandidata proporcionalno ozbiljnosti prekršaja, uz mogućnost potpunog ili djelimičnog gubljenja prava na finansiranje za narednu godinu.⁹⁶ Također, uz gubitak prava na finansijska sredstva, navodi se i mogućnost sankcionisanja kroz poništenje rezultata izbora kandidata odnosno političke stranke.⁹⁷ S druge strane, OSCE naglašava da kandidati ne bi trebali biti diskvalifikovani iz izborne utrke zbog manjih neregularnosti.⁹⁸ Postoji koncenzus između Venecijanske komisije, Vijeća Evrope, te OSCE/ODIHR-a kada je u pitanju primjena proporcionalne sankcije utvrđenom prekršaju.

⁹⁶ Venecijanska komisija, 2001, smjernice 13 i 14

⁹⁷ OSCE/ODIHR, Venecijanska komisija, 2010, stav 136

⁹⁸ OSCE/ODIHR, Smjernice za analizu pravnog okvira za izbore, 2001, strana 22

5. Političko finansiranje u Bosni i Hercegovini

Pravni okvir finansiranja političkih stranaka unutar Bosne i Hercegovine je kompleksan u smislu da je zakonodavstveno regulisan na više nivoa vlasti, te dijelom predstavlja refleksiju kompleksne unutrašnje državno-administrativne strukture u BiH. Kako će u nastavku biti izloženo, relevantni zakonodavno-pravni okvir po pitanju finansiranja političkih stranaka je u suštini neharmonizovan, odnosno bitno različito uređen na državnom, te nižim nivoima vlasti unutar Bosne i Hercegovine.

5.1 Finansiranje političkih stranaka na državnom nivou u Bosni i Hercegovini

Pravno-regulatorni okvir koji reguliše materijalno-finansijsko poslovanje političkih stranaka u Bosni i Hercegovini čine Zakon o finansiranju političkih stranaka BiH (u daljem tekstu: ZFPS BiH),⁹⁹ ¹⁰⁰ Izborni zakon BiH, podzakonski akti i pravilnici usvojeni od strane Centralne izborne komisije BiH (u daljem tekstu: CIK BiH), kao i zakoni koji regulišu poslovanje pravnih lica. Na nižim nivoima vlasti oblast je dodatno regulisana zakonima te propisima tih nivoa vlasti.

Finansijsko izvještavanje

Političke stranke su obavezne da vode *evidenciju prihoda i rashoda* te podnose *finansijske izvještaje* Centralnoj izbornoj komisiji BiH i to godišnje izvještaje po osnovu Zakona o finansiranju političkih stranaka, izvještaje za period izbornih kampanja po osnovu Izbornog zakona BiH, te dodatne izvještaje, dokumentaciju i informacije po zahtjevu CIK-a BiH. Političke stranke i nezavisni kandidati učesnici u izbornom procesu¹⁰¹ imaju obavezu podnošenja *finansijskog izvještaja* za period koji počinje tri mjeseca prije dana podnošenja prijave za ovjeru do dana podnošenja prijave, te finansijski izvještaj za period od dana podnošenja prijave za ovjeru do dana ovjere izbornih rezultata, u kojima su obavezni izvestiti o stanju raspoloživih sredstava u gotovini, prihodima, rashodima, zasnovanim na članarini,

⁹⁹ Službeni glasnik BiH, broj 95/12

¹⁰⁰ Zakon o finansiranju političkih stranaka BiH se primjenjuje na političke stranke, koje su u skladu sa članom 2. Zakona registrovane kod nadležnog suda u bilo kojem entitetu, s ciljem provođenja političkih aktivnosti i ostvarivanja političkih ciljeva.

¹⁰¹ Odnosi se na stranke i kandidate na izbore za sve nivoe vlasti u BiH

dozvoljenim donacijama iz inostranstva, prilozima fizičkih i pravnih lica, prilozima u obliku roba i usluga, prihodima od vlastite imovine i zakonski dozvoljenih poduzetničkih aktivnosti, kreditima, pozajmicama, donacijama, olakšicama, povratu novca, ostalim materijalnim troškovima i ostalim dozvoljenim izvorima prihoda. Također, obavezni su dostaviti informacije o *identitetu* lica ili izvora uplata i doprinosa u robama i uslugama, kao i identitet lica koja su primila uplate koja pojedinačno premašuju iznos od 100 KM, zajedno sa datumom i iznosom takvih uplata. Ovi izvještaji treba da sadrže ukupan iznos svih dospjelih dugovanja i ukupan iznos isplata po sljedećim osnovama: troškovi štampanja plakata i plakatiranja, troškovi štampanja predizbornih oglasa, proglašenja, saopštenja i sl. u javnim glasilima, troškovi organizacije i održavanja predizbornih skupova i troškovi štampanja, reprodukcije i slanja predizbornog materijala koji se šalje biračima, kao i iznos i vrstu neizmirenih dugova i obaveza koje duguje podnositelj izvještaja ili koje treća lica duguju podnositoci izvještaja, a u slučaju da su takvi dugovi i obaveze izmireni za manji iznos od prijavljenog iznosa ili vrijednosti, i izjavu koja se odnosi na okolnosti i uvjete pod kojima su takvi dugovi ili obaveze otpisani.¹⁰² Centralna izborna komisija BiH može zahtjevati od obveznika podnošenja dodatnih finansijskih izvještaja, u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih stranaka.

U skladu sa Izbornim zakonom BiH, tokom izborne godine, sve političke stranke i nezavisni kandidati koji učestvuju u izbornom procesu na bilo kojem nivou imaju obavezu podnošenja finansijskih izvještaja Centralnoj izbirnoj komisiji BiH i to finansijski izvještaj za period koji počinje tri mjeseca prije dana podnošenja prijave za ovjeru do dana podnošenja prijave, te finansijski izvještaj za period od dana podnošenja prijave za ovjeru do dana ovjere izbornih rezultata.¹⁰³ Podnošenje finansijskog izvještaja za tromjesečni period prije podnošenja prijave za učešće na izborima za ovjeru je jedan od kriterija da bi prijava bila ovjerena. Podnošenje finansijskog izvještaja za period tokom izborne kampanje do dana ovjere rezultata izbora je preduslov za izdavanje uvjerenja od strane Centralne izbirne komisije BiH kandidatima koji su osvojili mandate. CIK BiH je obavezan osigurati nesmetan pristup javnosti svim finansijskim izvještajima političkih subjekata. Na osnovu Izbornog zakona BiH, kandidati za izborne funkcije i izabrani članovi organa vlasti na svim nivoima vlasti, dužni su podnijeti izjavu sa detaljnim informacijama o svom imovinskom stanju, uključujući i članove uže porodice i domaćinstva. Identične izjave su dužni podnijeti i nakon isteka, odnosno prestanka mandata.

¹⁰² Član 15.1 Izbornog zakona BiH

¹⁰³ Po članu 15.1 Izbornog zakona BiH

Javno finansiranje

Zakon o finansiranju političkih stranaka BiH dozvoljava finansiranje političkih stranaka iz javnih izvora za finansiranje rada političkih stranaka te koalicija političkih stranaka i nezavisnih kandidata zastupljenih u Parlamentarnoj skupštini BiH i parlamentarnih grupa, odnosno klubove poslanika i delegata u Parlamentarnoj skupštini BiH. Ukupna sredstva koja se izdvajaju za ovu svrhu ograničena su na najviše 2% državnog budžeta u kalendarskoj godini. Raspodjela ovih sredstava se vrši na način da političke stranke, odnosno koalicijama koje su osvojile mandate 30% sredstava dijeli se jednakom, 60% sredstava se dijeli prema broju poslaničkih, odnosno delegatskih mandata koje svaka politička stranka, koalicija političkih stranaka, ima u trenutku dodjele mandata, kao i nezavisnim kandidatima, te 10% iznosa koji se raspoređuje parlamentarnim grupama srazmjerno broju poslaničkih, odnosno delegatskih mesta koja pripadaju manje zastupljenom spolu.¹⁰⁴ Zakonski okvir ne predviđa finansiranje troškova izbornih kampanja političkih stranaka iz državnog budžeta Bosne i Hercegovine.¹⁰⁵

Regulisanje potrošnje i donacija

Zakon koji reguliše finansiranje političkih stranaka na nivou BiH postavlja zabrane i ograničenja po pitanju nedozvoljenih izvora finansiranja kao i ograničenja po pitanju dozvoljenog iznosa finansiranja, između ostalog.¹⁰⁶ Političke stranke imaju širok dijapazon dozvoljenih izvora finansiranja, uključujući: članarine, dobrovoljne priloge pravnih i fizičkih lica, izdavačke djelatnosti, prodaju propagandnog materijala i organizovanje stranačkih manifestacija, prihode od imovine u vlasništvu političke stranke, dobit preduzeća koja su u vlasništvu političke stranke¹⁰⁷, zakonski propisana sredstva iz budžeta Bosne i Hercegovine, te mogućnost finansiranja iz budžeta entiteta, kantona, Brčko Distrikta BiH, te jedinica lokalne uprave i samouprave. Političke stranke ova sredstva mogu koristiti isključivo za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom i statutom stranke.

¹⁰⁴ Daljnja raspodjela ovih sredstava, kontrola trošenja i druga relevantna finansijska pitanja se regulišu odgovarajućim aktima od strane Zajedničke komisije za administrativne poslove Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

¹⁰⁵ Izborni zakon predviđa indirektno javno finansiranje izbornih kampanja u obliku besplatnog prostora na javnim elektronskim medijima, a što detaljno reguliše CIK BiH

¹⁰⁶ Odnosi se na sve političke stranke, po članu 2 Zakona o finansiranju stranaka, a ne samo one koje učestvuju u izborima na nivou BiH

¹⁰⁷ Zakon o finansiranju političkih stranaka propisuje da prihodi od imovine i preduzeća u vlasništvu stranke ne smiju iznositi više od 20% iznosa ukupnog godišnjeg prihoda stranke

Zakon utvrđuje zabranu finansiranja političkih stranaka od strane organa uprave države Bosne i Hercegovine, entiteta, kantona, Brčko Distrikta BiH, te gradskih i opštinskih organa, javnih institucija i preduzeća, odn. preduzeća gdje ulog javnog kapitala iznosi najmanje 25%, humanitarnih organizacija, vjerskih zajednica, kao i organizacija odn. udruženja koje se finansiraju javnim sredstvima. Zabранa finansiranja se odnosi i na privatna preduzeća koja posluju sa organima izvršne vlasti na svim nivoima preko određenog finansijskog iznosa poslovanja.¹⁰⁸ Zabranjeno je i finansiranje političkih stranaka podizanjem kredita kod banaka. Finansiranje političkih stranaka od strane pravnih ili fizičkih lica iz inostranstva je također zabranjeno, osim kada su u pitanju specifični edukativni programi.

Dobrovoljni prilozi fizičkih lica su ograničeni na maksimalan iznos od 10.000 KM, odnosno najviše 15.000 KM kada su u pitanju članovi političke stranke, a što uključuje članarine¹⁰⁹, tokom kalendarske godine, dok pravna lica mogu podržati političku stranku sa maksimalno 50.000 KM u kalendarskoj godini. Zakon ne ograničava fizičko, odnosno pravno lice da finansira više političkih stranaka. Novčane donacije se uplaćuju na transakcijski račun političke stranke. Za dobrovoljne priloge koji se daju političkoj stranci u formi roba ili usluga fizička i pravna lica dužna su izdati račun na kojem će biti naznačena tržišna vrijednost darovanog proizvoda ili usluge, a na kojem je naznačeno da glasi na političku stranku i da ne podliježe naplati. Anonimni prilozi su zabranjeni, te se sredstva iz takvih i drugih nedozvoljenih izvora moraju prebaciti na račun budžeta BiH. Politički subjekti su obavezni otvoriti i koristiti namjenski bankovni račun za potrebe finansiranja izborne kampanje, te sve transakcije vršiti preko ovog računa, uključujući uplate donacija fizičkih i pravnih lica, budžetskih sredstava za finansiranje izborne kampanje, te plaćanje svih troškova kampanje. Isplate koje nisu vezane za troškove izborne kampanje se ne mogu vršiti sa ovog računa.

Centralna izborna komisija BiH propisuje *ograničenja* po pitanju utroška finansijskih sredstava od strane političkih stranaka u izbornim kampanjama i to na način da objavljuje broj glasača za svaku izbornu jedinicu sedam dana od zaključivanja centralnog glasačkog spiska, te se po tom osnovu izračunava dozvoljeni iznos utroška za svaku izbornu jedinicu. Politički subjekti mogu utrošiti najviše 20 feninga po glasaču za izbore za kantonalne skupštine, te do 30 feninga po glasaču za sve ostale izbore – opštinske za načelnika/gradonačelnika i općinska

¹⁰⁸ Zakon o finansiranju političkih stranaka, član 8 (4), Službeni glasnik BiH broj 95/2012

¹⁰⁹ Član 4, stav 1 Zakona o finansiranju političkih stranaka definiše članarinu kao redovni novčani iznos koji član političke stranke plaća na način i pod uslovima utvrđenim njenim statutom ili drugim aktom

vijeća/skupštine, Narodnu skupštinu RS, Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH, Predstavnički dom Parlamenta BiH, Predsjedništvo BiH, te predsjednika i potpredsjednike RS.

Nadzor i kontrola

Nadležnost za nadzor i kontrolu finansijskih izvještaja, te reviziju finansiranja političkih stranaka u skladu sa ZFPS BiH ima CIK BiH, a koja se vrši preko Službe za reviziju finansiranja političkih stranaka. Pored revizije i kontrole finansijskih izvještaja političkim stranakama, CIK BiH može samostalno započeti istragu odnosno preduzeti odgovarajuće mjere, kao i po uloženom prigovoru. Jedan od elemenata osiguranja transparentnosti finansiranja političkih stranaka jeste i obaveza CIK BiH da objavljuje, odnosno omogući pristup javnosti izvještajima o reviziji političkih stranaka s nalazima revizije i mišljenjem revizora.¹¹⁰ U slučaju uskraćivanja pristupa finansijskim podacima, odnosno nepridržavanja Zakona o finansiranju političkih stranaka, CIK BiH ima mogućnost izricanja sankcija – novčanih kazni, odnosno administrativnih mjera, uključujući uskraćivanje prava na kandidovanje na narednim izborima. Apelaciono vijeće Suda BiH nadležno je za razmatranje žalbi na odluke CIK-a BiH, te je ovlašteno da izriče novčane kazne u skladu sa Izbornim zakonom BiH.

5.2 Pravni okvir političkog finansiranja na nižim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini

5.2.1 Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine

Oblast finansiranja političkih stranaka u Brčko Distriktu BiH, pored krovnog ZFPS BiH i Izbornog zakona BiH, dodatno je uređena Zakonom o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine¹¹¹, a koji se odnosi na stranke registrovane kod nadležnog suda u Bosni i Hercegovini i upisane u registar kancelarija političkih organizacija kod Osnovnog suda Brčko Distrikta BiH i koje su ovjerene od strane Centralne izborne komisije BiH za učešće na izborima za Skupštinu Brčko Distrikta BiH. Kontrolu finansiranja i korištenja sredstava od strane političkih stranaka po osnovu ovog zakona vrši Centralna izborna komisija BiH. Kako je predviđeno ovim zakonom, pravo na finansiranje iz budžeta Brčko Distrikta BiH

¹¹⁰ Putem web stranice CIK-a BiH www.izbore.ba. CIK BiH također objavljuje mišljenje o reviziji u Službenom glasniku BiH

¹¹¹ Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, broj 29/04, 14/07 i 19/07

političke stranke ostvaruju za troškove predizborne kampanje za Skupštinu Brčko Distrikta BiH, te za redovan rad zastupničkih klubova u Skupštini Brčko Distrikta BiH. Ovo pravo se odnosi i na koalicije ovjerene od strane Centralne izborne komisije BiH na identičan način kao za političke stranke.

Zakon ograničava iznos sredstava za finansiranje izbornih kampanja za Skupštinu Brčko Distrikta BiH i veže ga za iznos budžeta Distrikta tokom izborne godine i to u iznosu od 0.03% prihoda budžeta u godini izbora, odnosno 60.000 KM, u zavisnosti od toga koji od ova dva iznosa je niži. Političke stranke imaju pravo na pokriće troškova iz kampanje u visini do 4.000 KM, uz navedene kategorije troškova koji mogu biti pokriveni iz ovih sredstava, i to za plakate, reklame, bilborde, letke, organizovanje javnih skupova, te druge aktivnosti vezane za predizbornu kampanju. Redovan rad političkih stranaka, odnosno sredstva za redovno finansiranje stranaka na godišnjem nivou su ograničena na 0.1% prihoda budžeta, odnosno 200.000 KM, uz identičan princip kao kod pokrivanja troškova izborne kampanje, odnosno, da se primjenjuje niži iznos. Zakon također utvrđuje način raspodjele redovnih sredstava za rad političkih strankaka i njihovih zastupničkih klubova u Skupštini Brčko Distrikta BiH na način da se 30% sredstava raspodjeljuje u jednakim iznosima zastupničkim klubovima koji su zastupljeni u Skupštini Brčko Distrikta BiH, a 70% proporcionalno broju zastupnika u Skupštini Brčko Distrikta BiH u trenutku raspodjele. Aktivnosti za čije pokrivanje troškova su namjenjena sredstva za redovan rad političkih stranaka odnose se na održavanje stalnih prostorija, politička istraživanja i analize političke strategije, aktivnosti političkog obrazovanja i registracije birača, osnivanje fondacija i drugih organizacija koje unapređuju interes političke stranke, zastupanje pred sudom u politički relevantnim sporovima, promovisanje programa i ciljeva političke stranke.

5.2.2 *Federacija Bosne i Hercegovine*

Pored ZFPS BiH BiH, te Izbornog zakona BiH koji regulišu oblast finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, Federacija Bosne i Hercegovine nije donijela poseban zakon kojim bi se regulisalo finansiranje, te samim tim i raspodjela sredstava političkim stranakama na ovom nivou vlasti. Izdvajanje sredstava u Federaciji BiH se vrši na osnovu zakona o izvršavanju budžeta Federacije BiH koji se donosi za svaku budžetsku godinu. Iznos sredstava za političke stranke se određuje godišnje ovim zakonom u okviru pozicije „transfer za političke

stranke i koalicije“. Zakon o izvršavanju budžeta Federacije BiH za 2018.godinu¹¹² predviđa izdvajanja za političke stranke i koalicije u iznosu od 0.2% ukupnih prihoda u budžetu na način da 40% iznosa pripada političkim subjektima koji su zastupljeni u Parlamentu Federacije BiH, u jednakim iznosima, a 60% prema broju poslanika u domovima Parlamenta, na dan dodjele mandata.

5.2.3 Republika Srpska

U Republici Srpskoj oblast finansiranja političkih stranaka je regulisana ZFPS BiH, Izbornim zakonom BiH, Zakonom o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i opštine¹¹³, te Izbornim zakonom Republike Srpske. Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i opštine propisuje finansiranje redovnog rada političkih stranaka, koalicija, nezavisnih zastupnika, odn.vijećnika, pokrivanje dijela troškova izbornih kampanja, te rada zastupničkih klubova i grupa. Ovim zakonom se reguliše pravo na finansijska sredstva po osnovu ovog zakona, te propisuju izvori finansiranja, odnosno budžet RS te budžeti jedinica lokalne samouprave. Utvrđen je minimalni iznos od 0.2% ukupnih budžetskih prihoda iz prethodne godine za potrebe finansiranja troškova redovnih aktivnosti političkih subjekata. Ovaj iznos se raspoređuje tako da se 20% sredstava raspoređuje u jednakim iznosima političkim strankama i koalicijama koje imaju zastupnike u skupštini i nezavisnim zastupnicima, a 80% sredstava se raspoređuje proporcionalno broju osvojenih mandata u skupštini. Ova sredstva se dodjeljuju radi pokrića paušalnih troškova za rad u izbornim jedinicama poslanika, odnosno odbornika, putnih troškova u inostranstvo ako organizator nije Narodna skupština RS ili Vijeće naroda RS, odnosno skupština jedinice lokalne samouprave, troškova nabavke materijala - goriva, štampe, službenih glasnika i publikacija, troškova smještaja i ishrane poslanika, delegata, odnosno odbornika u vrijeme kada se ne održavaju sjednice Skupštine RS ili Vijeća RS i ostale troškove vezane za rad poslanika, delegata, odnosno odbornika u klubovima i grupama. Finansijska sredstva za pokrivanje troškova izbornih kampanja određena su u iznosu ne manjem od 0.05% ukupnih budžetskih prihoda iz prethodne godine. Aktivnosti koje se mogu finansirati iz ovih sredstava su: troškovi štampanja plakata i plakatiranje, troškovi štampanja predizbornih oglasa, proglašenja, saopštenja i slično u javnim glasilima, troškovi organizacije i sprovođenja predizbornih skupova, troškovi štampanja, reprodukcije i slanja predizbornih

¹¹² Službene novine Federacije BiH, broj 5/18

¹¹³ Službeni glasnik RS, broj 65/08

materijala koji se šalju biračima i druge povezane aktivnosti, u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora.

Izbornim zakonom Republike Srpske¹¹⁴ dodatno su utvrđeni kriteriji za pokrivanje troškova izborne kampanje na način da se dio sredstava za pokriće troškova izborne kampanje za izbor poslanika, odnosno odbornika, obezbeđuje se u budžetu Republike Srpske, odnosno opštine, i to tako da se: jedna trećina raspodjeljuje sredstava strankama koje imaju poslanike u skupštinama, i to od toga 50% sredstava se raspoređuje u jednakim iznosima svim strankama, a ostatak se raspoređuje srazmjerno broju mandata; jedna trećina sredstava političkim strankama kojima su potvrđene izborne liste; jedna trećina sredstava političkim strankama koje osvoje mandate, srazmjerno broju osvojenih mandata u Narodnoj skupštini, odnosno opštinskoj skupštini. Sredstva za pokriće dijela troškova izborne kampanje nezavisnih kandidata i liste nezavisnih kandidata se obezbjeđuju iz istih izvora, s tim da se raspodela vrši na način i po kriterijumima koje utvrdi Republička izborna komisija.

¹¹⁴ Službeni glasnik RS, broj 34/02, 35/03, 24/04, 19/05, 24/12, 109/12

6. Različiti modeli političkog finansiranja

6.1 Finansiranje političkih subjekata u zemljama Evropske unije¹¹⁵

6.1.1 Austrija

Savezni zakon o finansiranju političkih stranaka¹¹⁶ reguliše najvažnija pitanja koja se tiču političkog finansiranja u Austriji, uz Savezni zakon o aktivnostima parlamentarnih grupa političkih stranaka u dvodomnom parlamentu koji se sastoji od Državnog vijeća (*Nationalrat*) i Saveznog vijeća (*Bundesrat*)¹¹⁷, te Savezni zakon o podršci političkim stranakama od strane Saveza¹¹⁸. Finansijski nadzor nad računima političkih stranaka i stranaka koje su uključenje u kampanju povjeren je Sudu za računovodstveni nadzor. To, pored ostalog, uključuje i prikupljanje, reviziju te objavu finansijskih izvještaja te ostalih dokumenata koje Sud može zahtjevati od stranaka, odnosno grupe glasača koji sprovode izbornu kampanju, oduzimanje nelegalnih donacija, te proslijedivanje slučajeva kršenja zakona nadležnom organu na dalje procesiranje.

Na godišnjem nivou, Savez, pokrajine i lokalni nivoi vlasti mogu finansirati političke stranke na relevantnim nivoima, u rasponu od 3,10 do 11 EUR (\approx 6 do 21 KM) po glasaču na nivou vlasti za koji se vrši finansiranje stranaka. Pokrajine mogu udvostručiti ovaj iznos kako bi osigurale učešće u formiranju političke volje na nivou okruga i zajednice. Stranke koje su zastupljene u Državnom vijeću sa najmanje pet predstavnika primaju 218.000 EUR (\approx 405.000 KM) sa saveznog nivoa za osnovno finansiranje na godišnjem nivou, te dodatni iznos u zavisnosti od ostatka sredstava koja se proporcionalno raspodjeljuju po ovom osnovu¹¹⁹. Stranke koje su osvojile najmanje 1% glasova na izborima za Državno vijeće imaju pravo na finansiranje po osnovu njihovih aktivnosti tokom izborne godine, a u iznosu od 2.5 EUR (\approx 5

¹¹⁵ Istraživanje nacionalnih legislativnih okvira je ograničeno i fokusirano na finansiranje političkih stranaka koje učestvuju na državnim izborima, te primaju javna sredstva na državnom nivou. Istraživanje ne ulazi u detalje finansiranja političkih stranaka nižih nivoa vlasti, kao ni finansiranje stranaka koje učestvuju u izborima ili radu Evropskog parlamenta.

¹¹⁶ Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 – PartG). www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007889.

Pristupljeno 1.11.2019.godine

¹¹⁷ Bundesgesetz, mit dem die Tätigkeit der Klubs der wahlwerbenden Parteien im Nationalrat und im Bundesrat erleichtert wird (Klubfinanzierungsgesetz 1985 – KlubFG). www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000815.

Pristupljeno 1.11.2019.godine

¹¹⁸ Federal Act on Federal Support of Political Parties (Support of Political Parties Act 2012), Federal Law Gazette I No. 57/2012. www.legislationline.org/documents/id/18020. Pristupljeno 1.11.2019.godine

¹¹⁹ Ukupan iznos za stranke po ovom osnovu se određuje po formuli: broj glasača na državnom nivou x 4.6 EUR (\approx 9 KM)

KM) po primljenom glasu. Za rad parlamentarnih grupa u Državnom i Saveznom vijeću, te Evropskom parlamentu izdvajaju se sredstva koja se izračunavaju po osnovi Saveznog zakona o aktivnostima parlamentarnih grupa političkih stranaka u Državnom parlamentu i u Saveznom parlamentu.

Iznos koji politička stranka može utrošiti tokom izborne kampanje, te za izbore za Evropski parlament, ograničen je na 7 miliona EUR (\approx 13 miliona KM), a u slučaju formiranja zajedničke izborne liste taj iznos se povećava na kumulativni iznos troškova pojedinačnih stranaka u koaliciji. Ovaj iznos uključuje i individualne troškove kampanje pojedinačnih kandidata na listi, s tim da se u zbir ne računa lični trošak kandidata tokom kampanje do iznosa od 15.000 EUR (\approx 28.000 KM).

Dozvoljeno je finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja od strane fizičkih i pravnih lica, uz određena ograničenja. Ograničenje postoji na donacije domaćih ili stranih pravnih i fizičkih lica političkim strankama u gotovini na iznos veći od 2.500 EUR (\approx 4.900 KM). Političkim strankama je, između ostalih, zabranjeno da primaju anonimne donacije u iznosu od preko 1.000 EUR (\approx 1.950 KM) po individualnoj donaciji, donacije od neprofitnih organizacija, javnih ustanova, institucija ili kompanija gdje je udio javnog kapitala najmanje 25%, kao i od lica kada je očigledno da strana očekuje određene komercijalne ili pravne povlastice.

Stranke su obavezne podnosići godišnji finansijski izvještaj do 30. septembra za prethodnu godinu, dok ne postoji obaveza podnošenja izvještaja o donacijama tokom izborne kampanje. Također, finansiranje izbornih kampanja nije posebno regulisano. U finansijskim izvještajima, političke stranke su obavezne izvestiti o primljenim sredstvima po osnovu sponzorstva koja prelaze iznos od 12.000 EUR (\approx 23.400 KM) tokom kalendarske godine, odnosno kumulativni iznos za svaki od tri nivoa vlasti – savezni, pokrajinski i opštinski. Također, stranke su obavezne prijaviti i prihode od oglašavanja u iznosu većem od 3.500 EUR (\approx 6.800 KM). Provincije mogu usvojiti striktnija ograničenja kada su u pitanju prihodi od sponzorstva i oglašavanja.

Finansijske kazne za kršenje odredbi Saveznog zakona o finansiranju političkih stranaka određuju tročlani Nezavisni panel za transparentnost političkih stranaka, u okviru odredbi ovog zakona.

6.1.2 Danska

Finansiranje političkih stranaka u Danskoj regulisano je Parlamentarnim izbornim zakonom¹²⁰, Zakonom o grantovima političkim strankama¹²¹, te Zakonom o donacijama i objavi računa političkih stranaka,¹²² a finansiranje iz javnih sredstava je predviđeno na državnom, regionalnom i lokalnom nivou.

Na državnom nivou, javno finansiranje na godišnjem nivou (odnosno, grantovi) predviđeno je za stranke, te nezavisne kandidate, koji su učestvovali na posljednjim generalnim izborima i osvojili najmanje 1.000 glasova i to 22.30 DKK ($\approx 5,8$ KM) za svaki osvojeni glas. Iznos od 2.50 DKK ($\approx 0,65$ KM) po osvojenom glasu dobiće liste kandidata koje su osvojile najmanje 500 glasova na regionalnim izborima. Da bi se stranke kvalifikovale za javno finansiranje, obavezne su aplicirati za grant jednom godišnje Ministarstvu za unutrašnje poslove i zdravlje, a koje donosi odluku o tome da li aplikant ispunjava uslove predviđene zakonom. U aplikaciji, svaka stranka je obavezna obrazložiti koliki iznos sredstava planira utrošiti na političke aktivnosti u narednoj, tj. godini za koju se podnosi aplikacija, te podnijeti deklaraciju da su utrošena sredstava na političke aktivnosti iz javnih izvora u nivou primljenog granta za prethodnu godinu. Ministarstvo može reducirati iznos granta za političku stranku ukoliko planirani budžet u aplikaciji u potpunosti ne odgovara sredstvima koja se mogu alocirati. Ne postoje striktna pravila kako stranke mogu trošiti javna sredstva, osim obaveze da se finansirane aktivnosti sprovode na danskoj teritoriji. Još jedan oblik finansiranja političkih stranaka je finansiranje parlamentarnih grupa zastupljenih u državnom parlamentu. Pored javnog finansiranja, političke stranke se mogu finansirati iz članarima, vlastitih prihoda, te donacija pravnih i fizičkih lica, kako iz Danske tako i iz inostranstva, bez ograničenja iznosa donacije. Dozvoljene su anonimne donacije, kada je donator nepoznat.

Političke stranke su obavezne voditi računovodstvenu evidenciju na način propisan zakonom. Finansijski izvještaji moraju sadržavati informacije o donatorima u slučaju kada je ukupan iznos donacija pravnog ili fizičkog lica prelazi 20.000 DKK (≈ 5.200 KM), bilo u finansijskom ili nekom drugom obliku; međutim, od stranaka se ne zahtjeva da objave tačan iznos primljene

¹²⁰ Konsolidovana verzija zakona br. 369 od 10.04.2014.godine.

www.legislationline.org/documents/id/21706. Pristupljeno 1.11.2019.godine

¹²¹ Konsolidovana verzija zakona br. 1291 od 8.12.2016.godine.

https://www.legislationline.org/download/id/5875/file/Denmark_grants_political_parties_act_2006_en.pdf.

Pristupljeno 1.11.2019.godine

¹²² Zakon dostupan na danskom jeziku na: www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=2409.

Pristupljeno 1.11.2019.godine

donacije, nego ukupan iznos svih primljenih donacija i spisak donatora. Finansijski izvještaji moraju sadržavati informaciju o ukupnom iznosu anonimnih donacija primljenih tokom godine, te konkretni iznos svake anonimne donacije koja prelazi iznos od 20.000 DKK. Kada su u pitanju rashodi, izvještaj mora sadržati ukupan iznos utrošenih sredstava te bilancu. Stranke su obavezne podnijeti finansijske izvještaje Parlamentu na godišnjoj osnovi, te omogućiti uvid javnosti. Davanje netačnih informacija u procesu apliciranja za grantove javnog finansiranja političkih stranaka predstavlja krivično djelo i sankcioniše se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do 4 mjeseca. Državni revizor ima pravo da izvrši reviziju finansijskih izvještaja političkih stranaka koje su primaoci grantova javnog finansiranja političkih stranaka.

6.1.3 Njemačka

Finansiranje političkih stranaka u Njemačkoj na federalnom nivou regulisano je Zakonom o političkim stranakama,¹²³ a u vezi sa aktivnostima političkih stranaka kako je definisano Osnovnim zakonom (odnosno, ustavom Savezne Republike Njemačke).¹²⁴

Stranke ostvaruju pravo na javno finansiranje ukoliko osvoje više od 0.5% glasova na izborima na državnom nivou (za Bundestag ili Evropski parlament) ili više od 1% ukupnog broja glasova u nekoj od 16 saveznih država tokom tekućeg izbornog ciklusa. Iznos u kojem su političke stranke finansirane bazira se na dva kriterija: a) za svaki osvojeni glas za stranačku listu stranka prima 0.7 EUR (\approx 1,37 KM) ili b) iznos od 0.7 EUR za svaki glas u izbornoj jedinici u koji je stranka osvojila preko 10% glasova. Uz to, za svaki euro koje stranka prikupi iz ostalih izvora (članarina, prilozi od izabralih dužnosnika, legalne donacije) primiče dodatnih 0.38 EUR (\approx 0,74 KM) iz sredstava za javno finansiranje stranaka, uz ograničenje da se uzimaju u obzir donacije od fizičkih osoba do vrijednosti 3.300 EUR (\approx 6.400 KM). U slučaju odstupanja od gornja dva uslova, stranka će dobiti 0.85 EUR (\approx 1,65 KM) po osvojenom glasu do maksimalno 4 miliona osvojenih glasova. Ukupan iznos javnih sredstava koji može biti alociran za političke stranke na federalnom nivou ograničen je na 133 miliona EUR (\approx 260 miliona KM), dok je ukupan budžet za finansiranje stranaka 150.8 miliona EUR (\approx 295 miliona KM). Ne postoji striktna pravila kako stranke mogu trošiti javna sredstva.

¹²³ Dostupan na: www.bundestag.de/blob/189734/2f4532b00e4071444a62f360416cac77/politicalparties-data.pdf. Pristupljeno 1.11.2019.godine

¹²⁴ Dostupan na: www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf. Pristupljeno 1.11.2019.godine

Pored javnog finansiranja na osnovu kriterija Zakona o političkim strankama, političke stranke imaju pravo na širok dijapazon izvora finansiranja: članarina, donacija privatnih i pravnih lica, profita iz poslovnih aktivnosti, itd. Korporativne donacije strankama su dozvoljene, bez ograničenja u iznosu. Strankama je zabranjeno da prime donacije od strane javnih kompanija, parlamentarnih stranaka i grupa, od političkih fondacija, neprofitnih, humanitarnih i vjerskih udruženja i fondacija, te donacije iz inostranstva.¹²⁵ ¹²⁶ Također, strankama nije dozvoljeno da prime donaciju kada postoji očekivanje da će donator ostvariti određenu finansijsku ili političku korist. Donacije od strane izabranih predstavnika su dozvoljene, uz obavezu da se donacije u ukupnom godišnjem iznosu od preko 10.000 EUR (\approx 19.500 KM) prikažu u finansijskom izvještaju, uz informacije o donatoru. Pojedinačne donacije u iznosu od preko 50.000 EUR (\approx 97.500 KM) moraju odmah biti prijavljene Predsjedniku Bundestaga, koji će publikovati ovu informaciju, uz identitet donatora. Donacije u iznosu do 1.000 EUR (\approx 1.955 KM) političke stranke mogu primiti u gotovini. Anonimne donacije u iznosu od preko 500 EUR (\approx 975 KM) nisu dozvoljene. Ne postoji ograničenje na ukupan iznos primljenih donacija niti ograničenje koliko politička stranka može potrošiti tokom godine.

Političke stranke imaju obavezu podnijeti godišnji finansijski izvještaj nad kojim je izvršena finansijsko-računovodstvena revizija¹²⁷ od strane ovlaštenog računovođe ili računovodstvene firme Predsjedniku Bundestaga, kao instituciji zaduženoj za nadzor nad raspodjelom i trošenjem javnih sredstava prema političkim strankama. Nepodnošenje finansijskog izvještaja od strane političke stranke u zakonski predviđenom roku može rezultirati gubljenjem prava na dio ili cjelokupan iznos finansijske podrške iz javnih sredstava, u zavisnosti od kašnjenja.

U slučaju postojanja dokaza da postoje nepravilnosti u podnesenom finansijskom izvještaju, Predsjednik Bundestaga će omogućiti političkoj stranci da izvrši korekcije, odnosno zahtjevati od onog ko je izvršio reviziju da potvrdi da je podneseni izvještaj tačan, te, ukoliko je potrebno, angažovati dodatnu reviziju izvještaja na račun Bundestaga. Izvještaji se publikuju godišnje od strane Bundestaga, kao i u novinama, a dostupni su i na internetu. Državna agencija za reviziju¹²⁸ kontroliše da li institucija Predsjednika Bundestaga obavlja ove funkcije kako je predviđeno Zakonom o političkim strankama. Kršenje ovog zakona može rezultirati

¹²⁵ Osim donacija u iznosu do 1.000 EUR uplaćene od strane fizičkog lica iz inostranstva

¹²⁶ Također, zabranjene su inostrane donacije uz određene izuzeke, na primjer za njemačke građane koji žive u inostranstvu, građane Evropske unije, odnosno kompanije koje su u natpolovičnom njemačkom vlasništvu ili vlasništvu građanina Evropske unije, te donacije nacionalnim manjinama iz država koje graniče sa Njemačkom.

¹²⁷ U određenim slučajevima stranke nisu obavezne osigurati reviziju izvještaja, na pr. kada ukupno primljena sredstva tokom godine ne prelaze 5.000 EUR (\approx 9.750 KM)

¹²⁸ Njem: *Bundesrechnungshof*

zatvorskom kaznom do tri, odnosno pet godina, ili finansijskom kaznom, bilo da je u pitanju politička stranka ili osoba ili agencija koja je vršila reviziju finansijskih izvještaja.

6.1.4 Poljska

Oblast političkog finansiranja u Poljskoj regulisana je Zakonom o političkim strankama¹²⁹, na osnovu kojeg političke stranke imaju pravo na redovno finansiranje iz javnih sredstava, te Izbornim zakonom¹³⁰, kojim se, između ostalog, reguliše i finansiranje izbornih kampanja iz javnih izvora finansiranja.

Strankama dozvoljeni izvori sredstava su članarine, pokloni, nasljedstva, zaostavštine, prihodi od imovine, te sredstva iz javnih izvora. Da bi se stranka kvalifikovala za finansiranje redovnih aktivnosti iz javnih sredstava potrebno je da osvoji najmanje 3% glasova na parlamentarnim izborima, ili da ukupno osvoji 6% glasova kada učestvuje u koaliciji. Ova sredstva se raspodjeljuju proporcionalno broju osvojenih glasova, u skladu sa formulom specificiranom u članu 29. Zakona o političkim strankama, a u slučaju koalicija u procentu definisanom tokom formiranja koalicije. Stranke koje učestvuju u izborima i koje su osvojile najmanje jedno mjesto u Parlamentu kvalifikovane su za pokrivanje dijela troškova izborne kampanje. Zakon o političkim strankama propisuje da politička stranka može trošiti sredstva isključivo za potrebe zbog kojih je osnovana ili u dobrotvorne svrhe. Političkim strankama nije dozvoljeno da se bave poslovnim aktivnostima.

Stranke koje primaju sredstva iz javnih izvora su obavezne odvojiti između 5 i 15 procenata tog iznosa u ekspertni fond koji osniva stranka u cilju finansiranja ekspertnih studija iz pravnih, političkih i socio-ekonomskih oblasti, kao i da finansira vlastite izdavačke i edukacijske aktivnosti. Pored ekspertnog fonda, stranke su obavezne formirati stalni izborni fond, iz kojeg će finansirati učešće na parlamentarnim, predsjedničkim, lokalnim i izborima za Parlament Evropske unije. Izborne aktivnosti iz ovog fonda se mogu finansirati samo tokom izborne kampanje za koji se sredstva drže na odvojenom bankovnom računu.

Zakonom o političkim strankama uspostavljena su određena ograničenja po pitanju donacija političkim strankama, te se zabranjuju donacije pravnih lica, sindikata i udruženja, donacije iz

¹²⁹ Dostupan na: www.sejm.gov.pl/prawo/partiepol/partiepol.htm. Pristupljeno 1.11.2019.godine

¹³⁰ Dostupan na: www.legislationline.org/documents/id/18846. Pristupljeno 1.11.2019.godine

inostranstva (izuzev poljskih građana koji žive u inostranstvu), kao i anonimne donacije. Zakonom je također određen maksimalan iznos donacija od strane privatnih lica u izborni fond na 15 iznosa minimalnih mjesečnih plata (≈ 26.150 KM), odnosno 25 minimalnih mjesečnih plata (≈ 43.600 KM) u kalendarskoj godini u kojoj se održava više izbora.¹³¹ Dozvoljeno je prikupljanje članarina u gotovini. Zabranjene su donacije u gotovini u iznosu od preko jedne minimalne mjesečne plate, a što se odnosi i na individualne članarine u toku jedne godine.

Izborni zakon iz 2011. godine definira pravila o financiranju izbornih kampanja. Jedina tijela koje ima pravo voditi izbornu kampanju su izborni odbori. Zavisno o tipu izbora, pravo stvaranja izbornih odbora imaju političke stranke, glasači, te udruženja i društvene organizacije. Izborni odbori mogu prikupljati i trošiti sredstva samo u izbornoj kampanji. Izbornim odborima nije dozvoljeno da se angažuju u javnom prikupljanju sredstava za izbornu kampanju, niti jedan odbor može prikupiti sredstva i prebaciti ih drugom odboru. Pored različitih ograničenja, izbornom odboru političke partije (ili koalicije političkih stranaka) nije dozvoljeno prikupljanje sredstava iz bilo kojeg izvora, osim iz izbornog fonda te političke partije. Kada izborne odbore formiraju organizacije i glasači, jedini izvor sredstava su donacije pojedinaca (i to isključivo bezgotovinski) i bankovni zajmovi koje uzimaju odbori (za koje garantuju glasači u istom iznosu, odnosno ograničenju, kao sa ličnim donacijama). Izborni odbori za predsjedničke kandidate imaju mogućnost da, pored ličnih donacija i bankovnih zajmova, mogu primati sredstva i iz izbornog fonda političke stranke kandidata. Izbornim odborima nisu dozvoljene materijalne, te donacije u uslugama, osim usluga lijepljenja postera i podjele štampanih materijala, te korištenja prostorija subjekta koji je formirao odbor.

Donacije fizičkih lica izbornim komitetima su ograničeni u istom iznosu kao i donacije političkim partijama, s tim da kandidati mogu donirati izbornom komitetu do 45 iznosa minimalnih mjesečnih plata. Zakon o parlamentarnim izborima određuje maksimalan iznos koji stranka može utrošiti tokom izborne kampanje.

Stranke podnose godišnji finansijski izvještaj o primljenim i utrošenim finansijskim sredstvima iz javnih izvora Državnoj izbornoj komisiji, koja ima mandat da nadgleda i kontroliše oblast političkog finansiranja u Poljskoj. Državna izborna komisija će osigurati revizijski pregled izvještaja od strane revizora kojeg nominuje, te ga objavljuje zajedno sa izvještajem u Službenom listu Republike Poljske, ukoliko ga prihvati. Državna izborna komisija može tražiti

¹³¹ Pravilo se ne odnosi na drugi krug izbora, ponovljene ili prijevremene izbore

dodatna pojašnjenja od stranaka, te odbiti izvještaj, na što političke stranke mogu podnijeti apelaciju Vrhovnom sudu. Odbijanje izvještaja rezultira gubljenjem prava na javno finansiranje u periodu od jedne godine. Po istoj proceduri, stranke godišnje podnose izvještaj o prikupljenim sredstvima te troškovima iz izbornih fondova. U slučaju da stranka ne podnese izvještaj u zakonom definisanom roku, Državna izborna komisija može tražiti od nadležnog suda brisanje stranke iz registra stranaka. Odbijanje izvještaja rezultira gubljenjem prava na javno finansiranje u toku tri naredne godine.

6.2 Finansiranje političkih subjekata u zemljama u okruženju

6.2.1 Crna Gora

Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja¹³² je osnova pravnog okvira koji reguliše političko finansiranje u Crnoj Gori. Zakonom se omogućava finansiranje političkih subjekata za redovan rad i izborne kampanje iz javnih, odnosno budžeta Crne Gore i lokalnih samouprava, i privatnih izvora, odnosno iz članarina, priloga fizičkih i pravnih lica, prihoda od djelovanja političkih subjekata, prihoda od imovine, legata i zaduživanja kod banaka i drugih finansijskih institucija u Crnoj Gori.

Budžetska sredstva za finansiranje redovnog rada političkih subjekata u Skupštini Crne Gore iznose 0,6% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, umanjenih za sredstva kapitalnog budžeta i budžeta državnih fondova (tekući budžet), za godinu za koju se budžet donosi. Budžetska sredstva za finansiranje redovnog rada političkih subjekata u skupštini opštine, te glavnog grada iznose 1,1% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, umanjenih za sredstva kapitalnog budžeta (tekući budžet), za godinu za koju se budžet donosi. Ova sredstva se raspodjeljuju na način da se 20% sredstava raspodjeljuje u jednakim iznosima političkim subjektima u Skupštini, odnosno skupštinama opština, a ostalih 80% sredstava, proporcionalno ukupnom broju poslaničkih, odnosno odborničkih mandata koja imaju u trenutku raspodjele.

Troškovi izborne kampanje za izbor poslanika i odbornika, obezbjeđuju se u iznosu od 0,25% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, umanjenih za sredstva kapitalnog budžeta i budžeta državnih fondova (tekući budžet), za godinu za koju se budžet donosi. Ova sredstva se

¹³² Dostupan na: dik.co.me/zakon-o-finansiranju-politicckih-subjekata-i-izbornih-kampanja/ Pristupljeno 2.11.2019.godine

raspodjeljuju na način da 20% sredstava primaju politički subjekti koji učestvuju u izborima u jednakim iznosima, a 80% se raspodjeljuju političkim subjektima koji su osvojili mandate, proporcionalno broju osvojenih mandata. Troškovi izborne kampanje za predsjednika Crne Gore pokrivaju se u iznosu od 0,07% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, umanjenih za sredstva kapitalnog budžeta i budžeta državnih fondova (tekući budžet), za tekuću godinu.

Prilozi fizičkih lica su limitirani na maksimalan iznos do 2.000 EUR (\approx 3.900 KM), a pravnih najviše 10.000 EUR (\approx 19.500 KM) na godišnjem nivou. Visina sredstava iz privatnih izvora koje politički subjekat prikuplja za redovan rad u tekućoj kalendarskoj godini može iznositi do 100% sredstava koja mu pripadaju iz budžetskih sredstava, dok politički subjekat koji nema pravo na budžetska sredstva može prikupljati sredstva iz privatnih izvora u visini do 10% ukupnih sredstava planiranih za finansiranje redovnog rada političkih subjekata u Skupštini Crne Gore.

Zakon zabranjuje svaki oblik materijalno-finansijske podrške iz inostranstva, bilo od strane država ili pravnih lica. Također, između ostalih, zabranjene su anonimne donacije, te donacije javnih ustanova te pravnih lica sa učešćem državnog kapitala, nevladinih te vjerskih organizacija, kao i donacije od strane lica osuđivanih za djela korupcije i organizovanog kriminala. Ograničenja postoje i za pravna lica koja posluju sa javnim organima, te pravnim i fizičkim licima u prestupu prema poreskim organima.

Agencija za sprječavanje korupcije ima mandat da vrši kontrolu i nadzor nad finansiranjem političkih subjekata i izbornih kampanja, te objavljuje njihove finansijske izvještaje na svojoj web stranici. Državna revizorska institucija vrši reviziju godišnjih konsolidovanih finansijskih izvještaja političkih subjekata čiji ukupan prihod prelazi 10.000 EUR.

6.2.2 Hrvatska

Finansiranje političkih subjekata uređeno je Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti, izborne kampanje i referendumu.¹³³

Političke stranke imaju mogućnost ostvarivanja prihoda od imovine, članarine, izdavačke djelatnosti, donacija, prodaje propagandnog materijala, organizovanja stranačkih manifestacija te iz drugih dopuštenih izvora, kao i iz sredstava državnog budžeta, te budžeta jedinica lokalne samouprave. Zabranjeno je finansiranje političkih subjekata od strane stranih država, stranih političkih stranaka i pravnih¹³⁴ i fizičkih¹³⁵ lica, kao i državnih tijela i javnih preduzeća sa javnim kapitalom sa više od 5% državnoj udjela, odnosno gdje je osnivač Republika Hrvatska, anonimne donacije, donacije preko trećih lica, te finansiranje iz drugih zakonom nedozvoljenih izvora.

Sredstva za redovito godišnje financiranje političkih subjekata koji imaju predstavnike u Hrvatskom saboru, kao i nezavisnih predstavnika osiguravaju se u državnom proračunu u iznosu od 0,075% ostvarenih poreznih prihoda iz prethodno objavljenoga godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta¹³⁶, dok se za finansiranje političkih subjekata koji imaju članove u predstavničkim tijelima na nižim nivoima finansira iz budžeta tih nivoa vlasti u iznosu koji se određuje za svaku godinu.¹³⁷ Zakon predviđa dodatna finansijska sredstva za političke stranke, te nezavisne predstavnike po osnovu broja predstavnika manje zastupljenog pola u predstavničkom tijelu.¹³⁸ Za svakoga člana u predstavničkom tijelu podzastupljenog pola, političkim strankama, odnosno nezavisnim predstavnicima pripada i pravo na naknadu u visini od 10 % iznosa predviđenog po svakom članu predstavničkog tijela.

¹³³ Zakon je usvojen 23.03.2019.godine i dostupan je na: narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_03_29_602.html. Pristupljeno 1.11.2019.godine.

¹³⁴ Izuzetak je finansiranje edukativnih programa od strane stranih država, stranih političkih stranaka i stranih pravnih osoba čija je osnovna djelatnost edukacija u razvoju i promicanju demokratskih načela

¹³⁵ Izuzetak su državljeni država članica Europske unije koji imaju prebivalište ili privremeni boravak u Republici Hrvatskoj

¹³⁶ Za 2019.godinu, iz Državnog budžeta Republike Hrvatske raspoređeno je 56 miliona HRK (\approx 14.7 miliona KM) na ime sredstava za rad političkih stranaka koje imaju zastupnika u Hrvatskom saboru i nezavisnim zastupnicima koji su izabrani s nezavisnih lista. Izvor: www.sabor.hr/hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/odluka-odbora-za-ustav-poslovnik-i-politicki-sustav-o-12. Pristupljeno 1.11.2019.godine

¹³⁷ Zakon propisuje najmanji iznos sredstava po jednom članu predstavničkog tijela jedinice samouprave godišnje na osnovu broja stanovnika u jedinici samouprave, te se kreće od najmanje 1.000 HRK (\approx 260 KM) za jedinice samouprave do 3.000 stanovnika do najmanje 8.000 HRK (\approx 2.100 KM) za člana u predstavničkom tijelu Grada Zagreba.

¹³⁸ Zakon propisuje da podzastupljenost pola postoji ako je zastupljenost jednog pola u Hrvatskome saboru odnosno u predstavničkom tijelu jedinice samouprave niža od 40 %.

Zakon propisuje obavezu objavljivanja izvještaja o iznosu raspoređenih i isplaćenih sredstava iz državnog budžeta za redovno godišnje finansiranje političkih stranaka i nezavisnih predstavnika zastupljenih u Hrvatskoj svake godine na web stranici Hrvatskog sabora, najkasnije do 1.marta za prethodnu godinu. Istu obavezu objave na web stranicama imaju i jedinice samouprave kada je u pitanju redovno finansiranje stranaka i nezavisnih vijećnika.

Fizička i pravna lica mogu davati donacije političkim strankama, nezavisnim zastupnicima i nezavisnim vijećnicima, jednokratno ili više puta tokom kalendarske godine za finansiranje njihovih redovnih političkih aktivnosti. Donacija fizičke osobe jednoj političkom subjektu za redovno finansiranje u kalendarskoj godini ne smije prelaziti iznos od 30.000 HRK (\approx 7.900 KM), a pravnih lica do 200.000 HRK (\approx 52.500 KM) jednoj političkoj stranci, 100.000 HRK (\approx 26.250 KM) nezavisnom zastupniku, te 30.000 HRK (\approx 7.900 KM) za nezavisnog vijećnika. Donacije za redovno finansiranje uplaćuju se na centralni račun političkog subjekta. Za donacije koje se daju u obliku roba ili usluga¹³⁹ (uključujući donacije u ostalim nenovčanim oblicima, kao što su pokretna ili nepokretna imovina, imovinska prava i sl.) fizičke i pravne osobe¹⁴⁰ dužne su izdati potvrdu na kojoj će biti naznačena tržišna vrijednost darovanog proizvoda ili usluge, na kojoj je naznačeno da glasi na političku stranku odnosno na nezavisnog zastupnika. Za donacije u robama ili uslugama čija je vrijednost veća od 5.000 HRK (\approx 1.300 KM) davatelj i primatelj donacije dužni su zaključiti ugovor; za ovakve donacije za koje nije zaključen ugovor, politički subjekt dužan je prijaviti Državnom uredu za reviziju i Državnoj izbornoj komisiji te iznos vrijednosti takve donacije uplatiti u korist državnog budžeta, najkasnije u roku od 15 dana od dana primljene uplate.

Politički subjekti koji su u prvih šest mjeseci tekuće godine primili donacije dužni su najkasnije do 15. jula tekuće godine Državnoj izbornoj komisiji dostaviti izvještaj o donacijama koje su primili u prvih šest mjeseci tekuće godine, uključujući podatke o donatoru i iznosu, odnosno vrijednosti donacije. Državna izborna komisija je obavezna ove izvještaje objaviti na svojoj web stranici.

Politički subjekti mogu finansirati izbornu kampanju iz vlastitih sredstava, donacija fizičkih i pravnih lica, te, pod određenim uslovima propisanim Zakonom, iz državnog budžeta, odnosno

¹³⁹ Pod uslugama ne smatra se rad dobrovoljnih volontera.

¹⁴⁰ Fizičke i pravne osobe koje daju donacije dužne su primatelju donacije dostaviti izjavu da se protiv njih ne vodi postupak naplate dospjelih nepodmirenih obveza prema državnom proračunu odnosno proračunu jedinice samouprave ili zaposlenicima. U slučaju kada se zaključuje ugovor o donaciji navedena izjava prilaže se ugovoru.

budžeta jedinice samouprave. Za finansiranje izborne kampanje politički subjekti su obavezni otvoriti poseban bankovni račun za svake pojedine izbore na kojima sudjeluju, te o tome informisati Državnu izbornu komisiju. Račun je potrebno otvoriti najkasnije s danom podnošenja kandidature, a najranije šest mjeseci prije roka predviđenog za održavanje izbora.¹⁴¹ Politička stranka dužna je otvoriti poseban račun za finansiranje troškova izborne kampanje za svake pojedine izbore na kojima sudjeluje, uključujući i poseban račun za izbore u svakoj pojedinoj jedinici samouprave na kojima sudjeluje. Kada dvije ili više političkih stranaka predlože zajedničku listu, poseban račun za financiranje troškova izborne kampanje dužna je otvoriti jedna od političkih stranaka koje su predložile zajedničku listu, što se uređuje međusobnim sporazumom političkih stranaka. Sredstva koja je pojedina politička stranka obvezna uplatiti na poseban račun za finansiranje troškova izborne kampanje u skladu sa zaključenim međusobnim sporazumom ne smatraju se donacijom ni prihodom političke stranke koja je otvorila račun.

Politička stranka može drugoj političkoj stranci, koje su predložile zajedničku listu, dati pozajmicu za finansiranje izborne kampanje na temelju međusobnog sporazuma, uplatom na poseban račun za finansiranje izborne kampanje. Pozajmica koju je politička stranka na osnovu međusobnog sporazuma dala drugoj političkoj stranci te povrat pozajmice na glavni račun političke stranke koja je dala pozajmicu ne smatra se donacijom.

Sredstva prikupljena za financiranje izborne kampanje mogu se koristiti samo za podmirenje troškova izborne kampanje, te se ne smiju koristiti za podmirenje ličnih troškova kandidata,¹⁴² te drugih troškova koji nisu direktno povezani s izbornom kampanjom.

Ukupna vrijednost donacija fizičke osobe za finansiranje troškova izborne kampanje pojedinog političkog subjekta, odnosno kandidata, ne smije prelaziti iznos od 30.000 HRK (\approx 7.900 KM), odnosno 200.000 HRK (\approx 52.500 KM) za donacije pravne osobe. Kao što je slučaj sa donacijama za redovno finansiranje, obavezno je zaključivanje ugovora za sve donacije preko 5.000 HRK (\approx 1.300 KM). Ukupan iznos troškova izborne kampanje po kandidatu, odnosno kandidatskoj listi, ne smije prelaziti iznos veći od:

- 8 mil HRK (\approx 2.1 mil. KM) na izborima za predsjednika Republike Hrvatske

¹⁴¹ Računajući kao rok predviđen za održavanje izbora datum na koji su izbori bili održani u tekućem mandatu, ako održavanje izbora nije zakonom propisano na tačno određeni dan.

¹⁴² Kao što su na pr. troškovi za ličnu odjeću, otplatu dugovanja, troškovi članova porodice i sl.

- 1.5 mil HRK (\approx 400.000 KM) u jednoj izbornoj jedinici na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor
- 4 mil HRK (\approx 1 mil KM) na izborima za članove za Evropski parlament
- 800.000 HRK (\approx 210.000 KM) na izborima za gradonačelnika Grada Zagreba
- 480.000 HRK (\approx 126.000 KM) na izborima za župana i gradonačelnika velikoga grada
- 200.000 HRK (\approx 52.500 KM) na izborima za gradonačelnika i općinskog načelnika u jedinicama lokalne samouprave koje imaju više od 10.000 stanovnika
- 80.000 HRK (\approx 21.000 KM) na izborima za gradonačelnika i općinskog načelnika u jedinicama lokalne samouprave koje imaju od 3.001 do 10.000 stanovnika
- 40.000 HRK (\approx 10.500 KM) na izborima za gradonačelnika i općinskog načelnika u jedinicama lokalne samouprave koje imaju do 3.000 stanovnika.

Ukupan iznos troškova izborne kampanje može se povećati najviše do 20% za kandidate koji su prešli u drugi krug izbora. Ako je ukupna vrijednost primljenih donacija za finansiranje troškova izborne kampanje veća od dopuštenog iznosa troškova za kampanju, politički subjekti su dužni ukupnu vrijednost donacija koja prelazi dopušteni iznos vratiti uplatiocima, srazmjerno vrijednosti primljenih donacija.

Politički subjekti i kandidati kojima se uplaćuju sredstva za izbornu kampanju dužni su u roku od sedam dana prije dana održavanja izbora Državnoj izbornoj komisiji dostaviti izvještaj o primljenim donacijama i troškovima izborne kampanje, kao i izvještaj o iznosu cijena i ostvarenim popustima na cijenu medijskog oglašavanja u izbornoj kampanji, te finansijskim i ostalim detaljima o izvršenim medijskim uslugama. Zakon predviđa pokrivanje dijela troškova izbornih kampanja iz državnog budžeta, odnosno budžeta lokalnih i regionalnih jedinica samouprave. Za sredstva iz državnog budžeta su kvalifikovani kandidati za predsjednika Republike Hrvatske koji dobiju najmanje 10% važećih glasova birača, političke stranke i nezavisne liste koje na izborima za članove u Europski parlament dobiju najmanje 5% važećih glasova birača, te političke stranke i nezavisne liste koje na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor dobiju više od 5% važećih glasova birača izborne jedinice, političke stranke koje su predložile kandidate za predstavnike pripadnika nacionalnih manjina koji su postali predstavnici u Hrvatskom saboru, te kandidati za zastupnike pripadnika nacionalnih manjina koje su kandidirali birači i udruženja nacionalnih manjina, a koji su postali predstavnici u Hrvatskom saboru; kandidati za predstavnike pripadnika nacionalnih manjina zastupljenih u stanovništvu Republike Hrvatske s manje od 1,5% stanovnika koji na izborima nisu postali predstavnici u Hrvatskom saboru, a dobili su više od 15% važećih glasova birača izborne

jedinice, imaju pravo na naknadu u visini od 15% iznosa naknade koja pripada zastupniku. Pravo na naknadu troškova izborne kampanje iz budžeta jedinica samouprave imaju političke stranke i liste grupe birača koje na izborima za članove predstavničkih tijela jedinica samouprave dobiju najmanje jednog člana predstavničkog tijela, kandidati koji na izborima za općinskog načelnika, gradonačelnika i župana i njihove zamjenike dobiju najmanje 10% važećih glasova birača od ukupnog broja birača koji su izašli na izbole, kandidati koji na izborima za zamjenika općinskog načelnika, gradonačelnika i župana koji se biraju iz reda nacionalnih manjina dobiju najmanje 10% važećih glasova birača od ukupnog broja birača koji su izašli na izbole. Visinu naknade za pokrivanje dijela troškova izborne kampanje utvrđuje Vlada Republike Hrvatske odlukom, najkasnije sedam dana od dana objave odluke o raspisivanju izbora, a isplaćuje se u roku od 15 dana od dana objave izvještaja Državne izborne komisije o nadzoru poštivanja odredbi Zakona koje se odnose na izbornu kampanju.

Za potrebe izborne kampanje zabranjeno je koristiti sredstva iz državnog budžeta ili sredstva jedinica samouprave koja kandidati kao dužnosnici Republike Hrvatske ili izabrani dužnosnici lokalne i regionalne samouprave koriste u obavljanju svojih dužnosti. Takočer zabranjeno je korištenje kancelarijskih prostorija, službenih vozila i kancelarijske opreme državnih tijela i jedinica samouprave, osim licima na koje se odnose posebni propisi o licima pod zaštitom.

Državna izborna komisija je nadležna za nadzor redovnog finansiranja političkih subjekata prikupljanjem, objavlјivanjem i kontrolom godišnjih finansijskih i drugih izvještaja, kao i za nadzor zakonitost njihovog finansiranja na osnovu uvida u dostavljene podatke, te za provođenje finansijskog nadzora o prijavi ili vlastitoj procjeni. Također vrši i nadzor finansiranja izborne kampanje. Politički subjekti su dužni podnijeti godišnji finansijski izvještaj Državnom uredu za reviziju i Državnoj izbirnoj komisiji 60 dana od isteka izvještajnog perioda, a izvještaj iz perioda izborne kampanje 30 dana nakon održanih izbora. Državni ured za reviziju obavlja reviziju političkih subjekata i provodi i druge poslove iz svoje nadležnosti, te dostavlja izvještaj o obavljenoj reviziji Hrvatskom saboru do kraja tekuće godine za prethodnu godinu, i isti je dužan objaviti na vlastitoj web stranici.

Sankcije političkim subjektima koje su predviđene za kršenje odredbi ovog zakona koje se tiču finansiranja političkih subjekata se kreću od djelomičnog ili potpunog gubitka naknade troškova izborne kampanje ili obustave isplate, do gubitka prava na isplatu sredstava za godišnje finansiranje iz državnog budžeta, a koje izriče Državna izborna komisija. Sankcije za ostale prekršaje su novčane i kreću se od 2.000 HRK (\approx 500 KM) do 100.000 HRK (\approx 26.000

KM), a ovlašteni tužioci su državni tužilac, odnosno Ministarstvo finansija, dok su Državni ured za reviziju i Državna izborna komisija dužne o utvrđenim povredama Zakona obavijestiti nadležne organe te dostaviti relevantnu dokumentaciju.

6.2.3 Srbija

Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti Republike Srbije¹⁴³, regulisano je finansiranje političkih subjekata, te finansiranje iz javnih izvora, odnosno budžeta Republike Srbije, budžeta autonomne pokrajine i budžeta jedinice lokalne samouprave.

Političke strane se mogu finansirati iz privatnih izvora poput članarina, priloga, prihoda od imovine, kao i zaduživati kod banaka i drugih finansijskih organizacija u Republici Srbiji. Donacije fizičkih lica za redovno finansiranje stranaka su ograničene na godišnjem nivou na 20 prosječnih mjesecnih plata¹⁴⁴ (≈ 16.400 KM), a pravnih lica na 200 prosječnih mjesecnih plata (≈ 164.000 KM)¹⁴⁵. Identičan maksimalni iznos donacija je dozvoljen i za finansiranje izbornih kampanja, nezavisno od broja izbornih kampanja koje se održavaju tokom godine. Donacija čija je vrednost na godišnjem nivou veća od jedne prosječne mjesecne zarade se javno objavljuje na internet stranici političkog subjekta.

Političke stranke ne mogu primati finansijska sredstva od strane stranih država, fizičkih ili pravnih lica; izuzetak su međunarodna politička udruženja čiji prilog ne može biti u novčanom obliku. Također, zabranjene su anonimne donacije kao i finansiranje od strane javnih ustanova i preduzeća, privrednih društava i preduzetnika koji obavljaju usluge od opštег interesa, ustanova i preduzeća sa učešćem državnog kapitala, kao i dužnika po osnovu javnih prihoda, između ostalih. Političke stranke ne mogu biti vlasnici udjela ili akcija u pravnom licu, niti stjecati prihod iz promotivnih, odn. komercijalnih djelatnosti.

¹⁴³ Dostupan na: www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/zakoni/o-finansiranju-politickih-partija/. Pristupljeno 2.11.2019.godine

¹⁴⁴ Prosječna mjesечna plata u Srbiji u oktobru 2018.godine je iznosila 49.900 RSD neto, odnosno približno 820 KM, te je ovaj iznos korišten kao osnova za izračunavanje maksimalnog iznosa koji mogu donirati fizička, odnosno pravna lica. Izvor: www.stat.gov.rs. Pristupljeno 2.11.2019.godine

¹⁴⁵ Član 2 Zakona o finansiranju političkih aktivnosti: „prosečna mesečna zarada“ je prosečna mesečna zarada u Republici Srbiji, bez poreza i doprinosa, prema podacima organa nadležnog za poslove statistike za prethodnu godinu.“

Političkim strankama je dozvoljeno da imaju više bankovnih računa za finansiranje redovnih aktivnosti, uz obavezu da koriste isti identifikacioni broj. Kada je u pitanju finansiranje izborne kampanje, politički subjekti su obavezni otvoriti poseban račun isključivo za ovu svrhu.

Javna sredstva za finansiranje redovnog funkcionisanja političkih subjekata koji imaju izabrane predstavnike u predstavničkim tijelima određuju se na nivou od 0,105% poreskih prihoda budžeta Republike Srbije, poreskih prihoda budžeta autonomne pokrajine, odnosno poreskih prihoda budžeta jedinice lokalne samouprave, te raspodjeljuju srazmjerno osvojenom broju važećih glasova svih birača.

Sredstva za pokrivanje troškova izborne kampanje iz javnih sredstava određuju se u iznosu od 0,07% poreskih prihoda budžeta Republike Srbije, poreskih prihoda budžeta autonomne pokrajine, odnosno poreskih prihoda budžeta jedinice lokalne samouprave, za godinu za koju se budžet donosi. Ova sredstva se resposeđuju različito u odnosu na vrstu izbora, te izborni krug, osvojene mandate, te date garancije da će sredstva biti iskorištена za pokrivanje troškova izborne kampanje.

Političke stranke, te politički subjekti koji imaju predstavnike u predstavničkim tijelima obavezni su voditi knjigovodstvo o svim prihodima i rashodima, u skladu sa računovodstvenim propisima, te podnosići godišnje finansijske izvještaje Agenciji za borbu protiv korupcije, koja je nadležna za obavljanje kontrole finansijskih izveštaja političkog subjekta. Političke stranke su dužne objaviti finansijske izvještaje na vlastitim web stranicama, a što čini i Agencija na svojoj web stranici. Agencija, nakon obavljene kontrole, može uputiti zahtjev za reviziju tih izvještaja Državnoj revizorskoj instituciji, kao i pokrenuti postupak o odlučivanju da li postoji povreda Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

7. Rezultati istraživanja

U evropskom okviru, značajniji pomak u kreiranju standarda za harmonizaciju finansiranja političkih stranaka napravljen je relativno skorijeg datuma, mada su pojedine države razvijene demokratije krenule u stvaranje odgovarajućeg legislativnog okvira još sedamdesetih godina (npr. Njemačka 1966.godine, Finska 1969.g, Švedska 1972.g, Austrija 1975.g). Zemlje istočne Evrope su se priključile nešto kasnije (npr. Poljska 1998.godine), dok su zemlje bivše Jugoslavije ovom procesu pristupile u godinama nakon raspada jugoslovenske federacije. Parlament BiH donio je prvi zakon o finansiranju političkih stranaka 2000.godine, a koji je naknadno više puta mijenjan i doradijan; posljednji Zakon o finansiranju političkih stranaka u BiH donesen je 2012.godine, a zadnje izmjene su izvršene u 2016.godini.

Poredeći i analizirajući rješenja i odredbe u okviru zakonskih okvira kojim se reguliše oblast finansiranja političkih stranaka sa uzorkom zemalja u okruženju – u Crnoj Gori, Hrvatskoj¹⁴⁶ i Srbiji, te uzorkom članica Evropske unije – Austrije, Njemačke, Danske i Poljske, uviđa se da je ova značajna oblast umnogome različito regulisana. Iako postoje znatne razlike u načinu kako je regulisano političko finansiranje u državama u Evropi, pa time i u regionu zapadnog Balkana, postoji težnja da se promovira harmonizacija pravnog okvira u pogledu unapređenja transparentnosti u oblasti finansiranja političkih stranaka. U harmonizaciji pravnog okvira političkog finansiranja važnu ulogu imaju Evropska unija, te organizacije poput OSCE/ODIHR-a, Vijeća Evrope, Venecijanske komisije, Grupa zemalja protiv korupcije (GRECO)¹⁴⁷ i Transparency International-a.

Kao što je spomenuto ranije, kompleksno unutrašnje uredjenje Bosne i Hercegovine odražava se na harmonizovanost pravnog okvira, uključujući niže nivo vlasti, a koje predstavlja izazov kod uspostavljanje transparentnog i efikasnog sistema finansiranja političkih stranaka. Iako Zakon o finansiranju političkih stranaka u BiH ima ulogu svojevrsnog krovnog zakona, uz Izborni zakon BiH, relevantna zakonska rješenja i prakse po pitanju finansiranja političkih stranaka u Federaciji BiH, Republici Srpskoj, te Brčko Distriktu BiH nisu u potpunosti harmonizovani. Najočitiji primjer je finansiranje političkih stranaka iz javnih izvora na različitim administrativnim nivoima unutar BiH. Javna sredstva iz budžeta BiH su dostupna

¹⁴⁶ Za potrebe ovog istraživanja Hrvatska je razmatrana kao zemlja iz okruženja, osim tamo gdje su zemlje članice Evropske unije posmatrane u cijelini.

¹⁴⁷ GRECO je tijelo Vijeća Evrope koje vrši nadzor usklađenosti legislative u državama članicama sa anti-korupcijskim standardima Vijeća Evrope, a ovaj nadzor obuhvata i područje transparentnosti finansiranja političkih stranaka. Trenutno GRECO ima 49 zemalja članica.

parlamentarnim grupama u Parlamentarnoj skupštini BiH. Sredstva za redovno finansiranje političkih stranaka u Federaciji BiH se izdvajaju putem Zakona o izvršenju budžeta Federacije BiH koji se donosi svake godine.¹⁴⁸ Redovno finansiranje stranaka iz budžeta Brčko Distrikta BiH regulisano je Zakonom o finansiranju političkih stranaka Brčko Distrikta BiH, dok se Zakonom o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i općine ova oblast reguliše u Republici Srpskoj, u kojem se, pored redovnog finansiranja, predviđa izdvajanje budžetskih sredstava i za finansiranje izbornih kampanja.

GRECO je u okviru Trećeg kruga evaluacije izvršila analizu zakonskog okvira u zemljama članicama po Temi II – Transparentnost finansiranja političkih stranaka, te ponudila preporuke za usklađivanje zakonske regulative sa evropskim standardima, odnosno Preporukom Rec 2003(4) i Vodećim principima za finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja br.15. Uvidom u analize GRECO-a za pojedinačne zemlje, te izvještaje o napretku, može se uvidjeti da određeni broj zakonskih rješenja u pojedinim evropskim zemljama nisu u potpunosti u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima.¹⁴⁹

Od šest posmatranih zemalja, Hrvatska i Srbija su u potpunosti uskladile vlastito zakonodavstvo sa preporukama GRECO-a po Temi II Trećeg kruga evaluacije. Od devet preporuka, Crna Gora je implementirala šest u potpunosti, te tri djelomično. Austrija je u potpunosti implementirala devet od 11 preporuka, Njemačka je djelomično implementirala šest, dok jedna uopšte nije implementirana, dok je Poljska ispunila sve preporuke, s tim da su određene preporuke djelomično implementirane. Danska nije implementirala niti jednu od devet preporuka GRECO-a da uskladi regulativu sa evropskim standardima.

Evaluacija zakonskog okvira političkog finansiranja u BiH od strane GRECO-a je izvršena u periodu 2010-2011.godine, te su potom podnošeni izvještaji o napretku koji je BiH napravila po preporukama GRECO-a.¹⁵⁰ U posljednjem izvještaju o napretku na Temu II Trećeg kruga evaluacije koji je publikovan 22.2.2019.godine, GRECO je konstatovao da je BiH u potpunosti ispunila jednu preporuku, pet preporuka je ispunjeno djelomično, a tri nisu uopšte

¹⁴⁸ Kako Federacija BiH nema poseban zakon koji bi regulisao ovu oblast, to ostavlja mogućnost za politički motivisano određivanje i raspodjelu javnih sredstava iz budžeta političkim partijama, što potencijalno može da negativno utiče na princip jednakih uslova za sve učesnike u političkoj borbi za osvajanje vlasti.

¹⁴⁹ Analize i izvještaju o napretku zemalja članica GRECO su dostupni na www.coe.int/en/web/greco/evaluations Pristupljeno 1.11.2019.godine

¹⁵⁰ Detaljne informacije o GRECO evaluacijskim krugovima u Bosni i Hercegovini, kao i izvještaji o napretku u ispunjavanju preporuka, su dostupni na www.coe.int/en/web/greco/evaluations/bosnia-and-herzegovina. Pristupljeno 2.11.2019.godine

implementirane, te se zahtjeva od BiH da se sve neispunjene preporuke u potpunosti implementiraju.

Finansijski nadzor i kontrola

Jedan od osnovnih principa u regulisanju političkog finansiranja utemeljenih u evropskim standardima je postojanje i djelovanje nezavisnog regulatornog tijela za nadzor i kontrolu finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, a koje bi osiguravalo poštivanje zakonskih propisa o političkom finansiranju. Ovo, između ostalog, uključuje i nadzor nad računima političkih stranaka, nad troškovima iz izborne kampanje, te javno objavljivanje finansijskih izvještaja političkih stranaka.¹⁵¹ Osiguranje primjene legislative o političkom finansiranju je posebno važno, jer je regulatorna shema efikasna onoliko koliko su efikasne sankcije za njenu kršenje.¹⁵² U Bosni i Hercegovini ovaj mandat povjeren je CIK-u BiH Zakonom o finansiranju političkih stranaka BiH, dok evropska praksa poznaće različita rješenja koja se kreću od povjeravanja mandata specijalizovanoj agenciji, izbornoj komisiji, nezavisnom ili parlamentarnom odboru, državnoj agenciji za reviziju te drugim tijelima, odnosno drugaćijim rješenjima.

Jedna od primjedbi GRECO-a odnosi se na ograničen mandat CIK-a BiH u pogledu nadzora nad troškovima političkih stranaka u periodima izvan izborne kampanje. GRECO primjećuje da ova ograničenje otvara mogućnost političkim strankama da zaobiđu ograničenja u dozvoljenom nivou potrošnje tokom izborne kampanje na način da troše sredstva u cilju izborne kampanje prije početka zvaničnog perioda izborne kampanje, a izvan perioda koje obuhvataju finansijski izvještaji političkih stranaka iz izborne kampanje.¹⁵³

Zakonom o finansiranju političkih stranaka BiH prioritet kontrole se svodi na prihode, a u manjoj mjeri na rashode političkih stranaka. Na manjkavost ovakvog zakonskog rješenja koje značajno umanjuje transparentnost finansiranja stranaka ukazuje i GRECO u Evaluacijskom izvještaju za BiH o transparentnosti finansiranja stranaka, navodeći da ZFPS BiH ne omogućava da se dobije kompletan slike financijskih tokova kada su u pitanju političke stranke.

¹⁵¹ Vijeće Evrope, Preporuka Rec 2003(4), član 14

¹⁵² IFES, 2005, strana 8

¹⁵³ GRECO, Preporuka br.3(i), Treći evaluacijski izvještaj za BiH o transparentnosti finansiranja stranaka, 2011. Izvještaj dostupan na:

rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c4694.
Pristupljeno 2.11.2019.godine

ZFPS BiH ne sadrži pravila ili ograničenja u pogledu trošenja finansijskih sredstava od strane političkih stranaka. Ovaj problem je tim veći što je finansiranje iz javnih izvora najznačajniji izvor prihoda za političke stranke. GRECO preporučuje proširenje mandata CIK-a BiH na nadziranje potrošnje političkih stranaka u periodu izvan izbornih kampanja.¹⁵⁴

Finansijsko izvještavanje

Redovno podnošenje finansijskih izvještaja od strane političkih stranaka predstavlja jedan od osnovnih elemenata regulisanja političkog finansiranja i uvođenja transparentnosti, te jedan od temeljnih evropskih standarda u ovoj oblasti. U svih osam zemalja posmatranih u ovom istraživanju (Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Srbija, Austrija, Danska, Njemačka i Poljska) postoji obaveza redovnog finansijskog izvještavanja, kao i u svakoj od 28 zemalja Evropske unije, a što podrazumjeva i vođenje finansijsko-knjigovodstvene evidencije o primljenim i utrošenim sredstvima. U posmatranim državama, te Evropskoj uniji, postoje značajne razlike u tome kojem tijelu se podnose finansijski izvještaji, odnosno ova materija je značajno različito regulisana od države do države; rješenja variraju uglavnom između izborne komisije, državne agencije za reviziju, parlamentarnog tijela, ministarstava, sudova ili specijaliziranih institucija. Slična rješenja u evropskom okviru postoje i po pitanju tijela koje vrši reviziju finansijskih izvještaja, kao i regulatornog tijela koje vrši nadzor u oblasti političkog finansiranja, te osigurava poštovanje relevantnog zakonskog okvira. U Bosni i Hercegovini političke stranke podnose finansijske izvještaje CIK-u BiH, koji vrši reviziju podnesenih izvještaja putem vlastite Službe za reviziju finansiranja političkih stranaka. CIK BiH je obavezan da svake godine podnese izvještaj o izvršenoj reviziji finansijskog poslovanja političkih stranaka Parlamentarnoj skupštini BiH.

Pored redovnih finansijskih izvještaja, obaveza podnošenja finansijskih izvještaja iz izbornih kampanja unesena u zakonodavstvo u BiH, Crnoj Gori, Hrvatskoj, Srbiji i Poljskoj, dok u Austriji, Danskoj i Njemačkoj političke stranke nemaju obavezu podnošenja izvještaja iz izbornih kampanja. Obaveza postoji u 21 članici Evropske unije. Periodi za koje se podnose izvještaji također značajno variraju i često su regulisani podzakonskim aktima od strane tijela

¹⁵⁴ GRECO, 2011, Preporuka br.3(ii)

kojem se dostavljaju, dok evropski standardi preporučuju periodično izvještavanje o svim primljenim sredstvima i troškovima, u razumnim vremenskim intervalima.¹⁵⁵

Izborna legislativa¹⁵⁶ strankama propisuje obavezu podnošenja finansijskog izvještaja CIK-u BiH za period od dana podnošenja prijave za ovjeru za izbore do dana ovjere rezultata izbora. Uvidom u finansijske izvještaje dostupne na službenoj stranici CIK-a BiH može se zaključiti da se ova zakonska obaveza učestalo krši od strane političkih stranaka učesnica u izbornom procesu. Od 106 stranaka koje su učestvovali na lokalnim izborima 2016.godine, u zakonom propisanom roku (30 dana od dana objavljivanja izbornih rezultata u Službenom glasniku BiH) izvještaje je podnijelo 46 stranaka, 10 stranaka je podnijelo izvještaje sa zakašnjnjem do 15 dana, dok 50 stranka uopšte nije podnijelo izvještaje. Nakon opštih izbora 2018.g., 45 političkih stranaka su podnijele izvještaje u zakonskom roku, dok je 12 političkih stranaka izvještaje podnijelo sa zakašnjnjem do 14 dana. Izvještaje nije podnijelo 12 stranaka.¹⁵⁷

Informisanje javnosti o finansijskom poslovanju političkih stranaka putem javnog objavljivanja njihovih redovnih kao i finansijskih izvještaja iz izbornih kampanja je jedna od osnovnih mjera osiguranja transparentnosti političkog finansiranja. Obaveza javnog objavljivanja finansijskih izvještaja postoji u svim posmatranim državama, te u svim članicama Evropske unije. Od ostalih evropskih država, ova obaveza ne postoji u Švicarskoj, Monaku i San Marinu. U Austriji, Belgiji, Kipru, Francuskoj, Njemačkoj, Mađarskoj i Italiji, finansijski izvještaji se objavljuju u novinama, čineći ih javno dostupnim i time povećavajući transparentnost. U Francuskoj, Njemačkoj, Mađarskoj i Italiji financijski izvještaji se također objavljuju na internetu, kao i većini drugih zemalja. Izuzeci kada je u pitanju dostupnost ovih informacija su Česka, Finska i Grčka, gdje su izvještaji dostupni samo na zahtjev.¹⁵⁸ Pored obaveze objavljivanja rezultata revizije finansijskih izvještaja političkih stranaka CIK-u BiH (izvještaji revizija se redovno objavljuju na web stranici CIK-a BiH - www.izbori.ba), političke stranke su također obavezne da samostalno objavljuju završni račun i detaljan finansijski izvještaj na vlastitim web stranicama.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Po preporuci Vijeća Evrope Rec(2013)4, finansijski izvještaji treba da obuhvate sve kandidatske liste, kandidate, donacije, te donatore.

¹⁵⁶ Izborni zakon BiH, član 15.1, kao i ZFPS BiH, član 12, stav 3

¹⁵⁷ Izvor: CIK BiH, www.izbori.ba. Pristupljeno 2.11.2019.godine

¹⁵⁸ M.van Klinger et al, 2015, strana 15

¹⁵⁹ ZFPS BiH, član 13

Javno finansiranje

Prepoznajući da je novac neophodan i nezaobilazan dio politike, te utjecaj novca na političku korupciju, evropski standardi upućuju države da osiguraju podršku političkim stranakama, u finansijskoj, odnosno drugim formama, a u razumnim granicama, te na osnovu objektivnih, poštenih i razumnih kriterija.¹⁶⁰ Političke stranke unutar BiH imaju širok spektar dozvoljenih izvora finansiranja, u skladu sa relevantnom legislativom, odnosno Zakonom o finansiranju političkih stranaka u BiH. Posmatrajući ukupne iznose iz različitih izvora iz koji su se političke stranke finansirale tokom perioda 2014-2017.godine, prikazano u tabeli 2, pokazuje da su političke stranke koristile širok dijapazon dozvoljenih izvora finansiranja. Također, podaci u tabeli 2 ukazuju na činjenicu da je budžetsko finansiranje bilo primarni izvor finansiranja stranaka u posmatranom periodu. Tokom ovog perioda, ovi izvori su činili oko tri četvrtine finansijskih sredstava političkih stranaka, odnosno u prosjeku 75.61%.

Prihodi	Godina			
	2014.	2015.	2016.	2017.
Članarina	1.828.840	1.470.419	1.746.855	1.727.477
Donacije fizičkih lica	3.847.725	1.194.551	2.106.476	1.377.977
Donacije pravnih lica	1.107.454	1.126.789	704.931	80.785
Prihodi od imovine političkih stranaka	720.871	695.747	738.748	628.320
Dobit od pravnih lica u vlasništvu stranke	14.600	0	0	0
Prihodi od poklona i usluga što ih stranka nije imala obavezu platiti	262.918	298.955	194.906	221.376
Prihodi iz budžeta	18.839.971	16.876.491	18.745.680	18.215.963
Prihodi od izdavaštva, prodaje prop.materijala i organizovanja stranačkih manifestacija	0	0	1.380	843
Ostali prihodi	240.820	87.876	1.756.551	245.561
Kreditno zaduženje	13.000	2.224	-	-
Ukupan prihod	26.876.226	20.750.828	25.995.528	22.498.303

Tabela 2: Pregled izvora finansiranja političkih stranaka u periodu 2014-2017.godine (iznosi u KM; izvor: www.izbori.ba). Pristupljeno 1.2.2019.godine

¹⁶⁰ Vijeće Evrope, Rec(2003)4, član 1

Pravni okvir finansiranja političkih stranaka u BiH omogućava strankama da primaju sredstva iz javnih izvora sa različitih nivoa vlasti za finansiranje vlastitih aktivnosti. U tabeli 3 predstavljen je pregled isplaćenih sredstava političkim subjektima iz budžeta sa svih nivoa vlasti u periodu 2014-2017.godina, iz koje je evidentno da su političke stranke najveći dio sredstava crpe iz općinskih i gradskih budžeta, i to u prosjeku 37.69% ukupnih sredstava iz javnih izvora tokom četiri posmatrane godine.

Nivo vlasti	Godina			
	2014.	2015.	2016.	2017.
Općine i gradovi	6.854.170	7.024.249	6.645.104	6.468.242
Brčko Distrikt BiH	200.000	200.000	258.019	200.000
Kantoni	3.856.404	3.540.080	3.414.924	3.543.989
Federacija BiH	2.920.671	2.775.000	3.600.000	3.800.000
Republika Srpska	3.100.000	3.130.000	3.180.000	3.180.000
BiH – za političke stranke	570.836	570.281	534.224	561.730
BiH - za rad klubova u BiH parlamentu	350.246	359.121	406.721	375.798
Ukupno	17.852.327	17.598.731	18.038.992	18.129.758

Tabela 3: Pregled isplaćenih sredstava političkim subjektima iz budžeta sa svih nivoa vlasti u periodu 2014-2017.godina, iznosi u KM (izvor: www.izbori.ba)

Posmatrajući prakse zemalja u evropskom kontekstu, od 28 članica Evropske unije, u 26 su predviđeni neki od oblika finansiranja političkih stranaka iz javnih sredstava, bilo redovnog ili finansiranja izbornih kampanja (osim Malte i Italije), te u svakoj od posmatranih zemlje u ovom istraživanju (ilustracija 1). Ove forme javnog finansiranja izbornih kampanja mogu uključivati oslobođanje od plaćanja ili subvencije za oglašavanje na medijima, oglasnom prostoru, poštanskim uslugama, obezbjeđenje fizičkog prostora za aktivnosti iz kampanje, poreske olakšice i drugo.

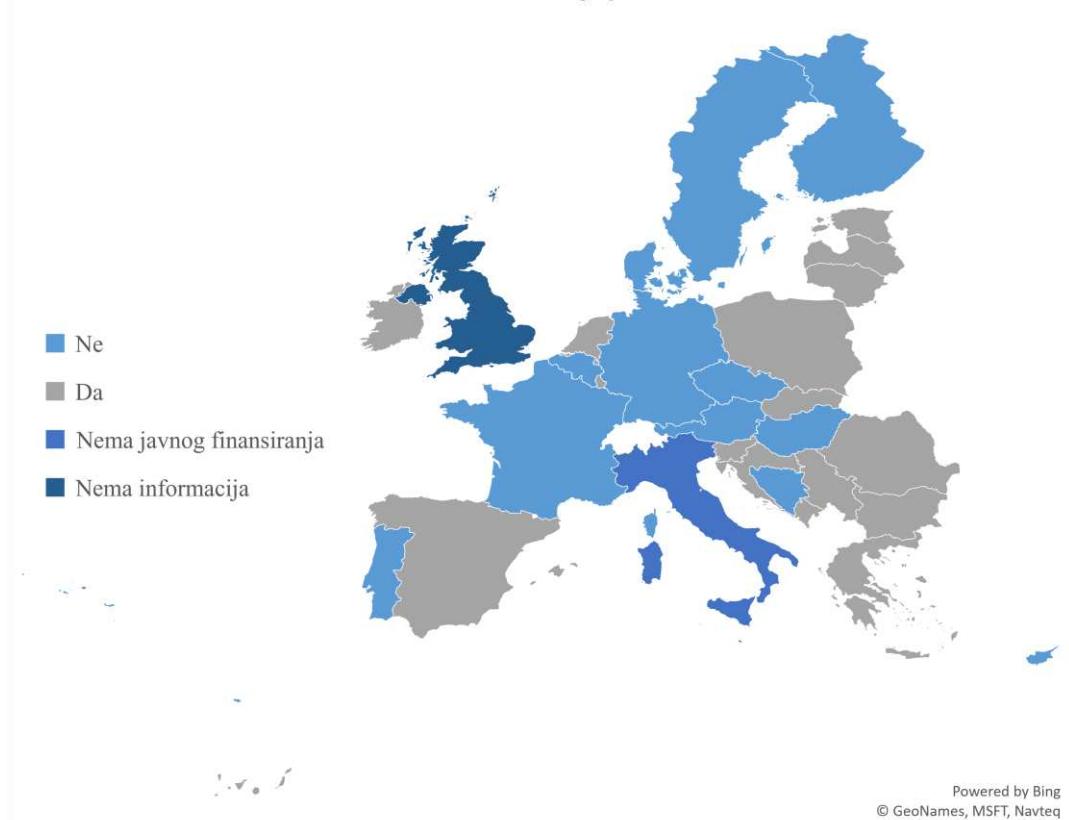
Finansiranje političkih stranaka iz javnih izvora



Ilustracija 1: Pregled finansiranja političkih stranaka iz javnih izvora u posmatranim zemljama, te zemljama članicama Evropske unije (izvor podataka: baza podataka International IDEA (www.idea.int, pristupljeno 15.1.2019.godine).

Zakon o finansiranju političkih stranaka BiH ne postavlja striktna ograničenja na gornji iznos i svrhu u koje je dozvoljeno trošiti sredstva koja prikupe političke stranke. Od 28 zemalja Evropske unije, njih 11, te BiH, nemaju zakonski strogo definisanu svrhu u koju političke stranke mogu koristiti javna sredstva kada je u pitanju finansiranje redovnih aktivnosti, a što dakle isključuje finansiranje kampanja. S druge strane, političke stranke u Crnoj Gori, Hrvatskoj i Srbiji, kao i u 14 država Evropske unije, mogu trošiti javna sredstava za finansiranje izbornih aktivnosti, redovnih aktivnosti, istraživanja i slično (ilustracija 2).

Definisana svrha korištenja javnih sredstava



Ilustracija 2: Pregled posmatranih te zemalja Evropske unije u kojima je definisana svrha korištenja javnih sredstava (izvor podataka: baza podataka International IDEA, www.idea.int, pristupljeno 15.1.2019.godine)

Finansiranje političkih stranaka iz javnih izvora se često negativno percipira u javnosti, što je slučaj i u BiH, te su česti javni pozivi na reduciranje odnosno ukidanje ovog vidi finansiranja političkih aktivnosti. Ovakvom stavu javnosti svakako doprinosi i ekonomsko stanje u BiH, negativna percepcija o političkim stranakama i odnosu vlasti prema potrebama građana, te negativno percipirani nivo korupcije u javnom sektoru.¹⁶¹ ¹⁶² Međutim, kako je diskutovano ranije¹⁶³, finansiranje političkih stranaka iz javnih izvora ima za cilj smanjenje negativnog uticaja novca na politiku, te političku korupciju, kao i stvaranje jednakih uslova što pogoduje manjim poličkim strankama dajući im priliku da se uključe u politički proces i da dopru do glasača. Evropski standardi upućuju na potrebu ograničenja javnog finansiranja stranaka na

¹⁶¹ Anketa percepcije građana u Bosni i Hercegovini 2016, USAID projekat MEASURE-BiH, www.measurebih.com/uimages/MEASURE-BiH_NSCP2016_FindingsReport_BSC.pdf. Pristupljeno 2.11.2019.godine

¹⁶² Corruption Perceptions Index 2017, Transparency International, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2018. Pristupljeno 2.11.2019.godine

¹⁶³ Pogledati poglavlje 4.4 Regulisanje političkog finansiranja

"razuman iznos", te da ovakva pomoć ne predstavlja zamjenu za finansiranje političkih stranaka iz privatnih izvora, što je naglašeno i od Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope, koja ukazuje da "... prekomjerno oslanjanje na državno finansiranje može dovesti do slabljenja veza između stranaka i njihovog biračkog tijela".¹⁶⁴ U evropskom kontekstu, međutim, ne postoji koncenzus o tome šta predstavlja „razuman“ iznos, te su nivoi finansijske podrške strankama značajno različiti od države do države. Kao što je prikazano u tabeli 2, političke stranke u BiH se u primarno oslanjaju na finansiranje iz javnih izvora.

Donacije pravnih lica

Prilozi pravnih lica čine relativno mali udio u finansiranju političkih stranaka u BiH sa prosječnim udjelom od 3.14% u ukupnom iznosu finansiranja stranaka tokom posmatranog perioda; najviši, odnosno najniži omjeri su registrovani 2014.godine sa 4.21%, te 2017.godine sa 0,4% (tabela 2). Vijeće Evrope je preporučilo obavezu političkim strankama da registruju donacije od strane pravnih lica, te uvođenje mjera koje će osigurati striktnu regulaciju, odnosno ograničenje i zabranu, finansiranja stranaka od strane pravnih lica koja imaju poslovne odnose sa državnom administracijom, te striktnu zabranu finansiranja stranaka od strane pravnih lica pod kontrolom državnog, odnosno administrativnog organa.¹⁶⁵ Kako pokazuje tabela 4, postoje značajne razlike u iznosu ograničenja finansiranja političkih stranaka od strane pravnih lica u posmatranim državama.

Država	Dozvoljeno finansiranje od strane pravnih lica	Individualni godišnji limit u KM
Bosna i Hercegovina	Da	50.000
Crna Gora	Da	19.950
Hrvatska	Da	52.500 političkoj stranci 26.250 nezavisnom predstavniku 7.900 nezavisnom vijećniku
Srbija	Da	164.000 (200 prosječnih mjesečnih plata) ¹⁶⁶
Austrija	Da	Nije ograničeno ¹⁶⁷

¹⁶⁴ Preporuka Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope 1516 (2001), član 8a, pod iii

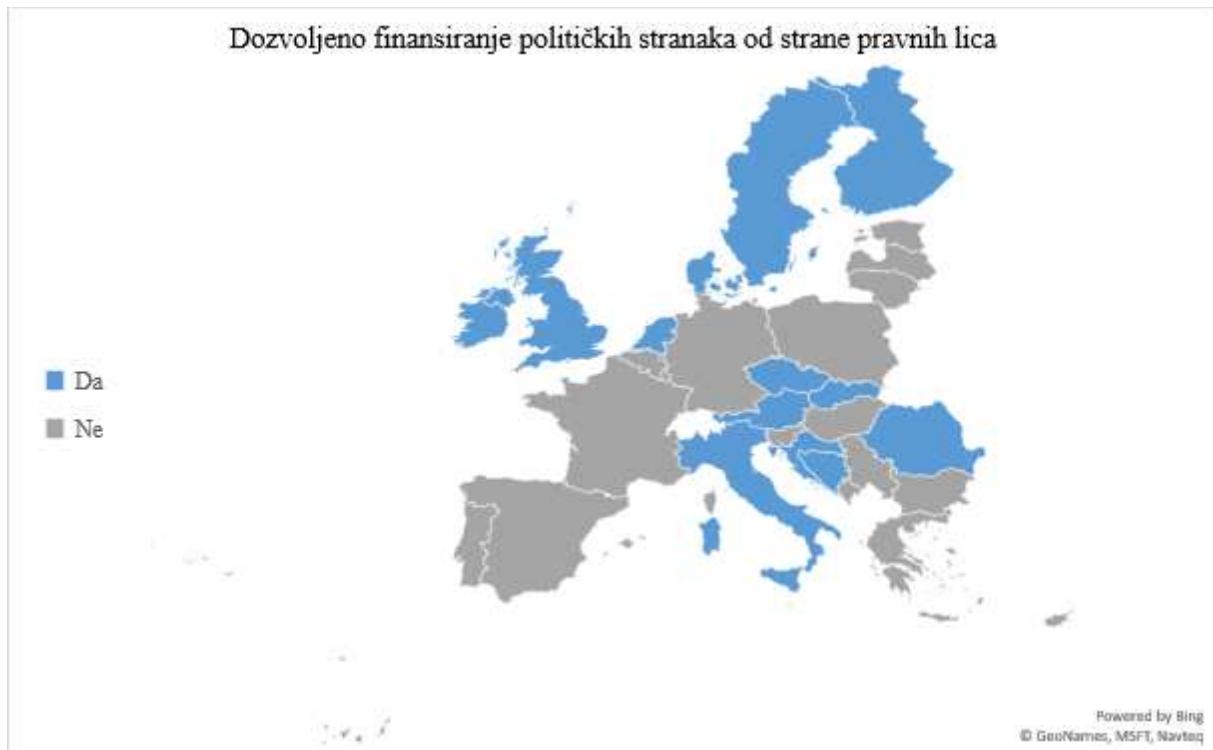
¹⁶⁵ Vijeće Evrope, Rec (2003)4, član 5

¹⁶⁶ Prosječna mjesečna plata u Srbiji u oktobru 2018.godine je iznosila 49.900 RSD neto, odnosno približno 820 KM, te je ovaj iznos korišten kao osnova za izračunavanje maksimalnog iznosa koji mogu donirati fizička, odnosno pravna lica. Izvor: www.stat.gov.rs. Pristupljeno 2.11.2019.godine

¹⁶⁷ Ograničenje postoji na donacije u gotovini na iznos veći od 2.500 EUR

Danska	Da	Nije ograničeno
Njemačka	Da	Nije ograničeno
Poljska	Ne	-

Tabela 4: Pregled finansiranja stranaka od strane pravnih lica u posmatranim zemljama



Ilustracija 3: Pregled dozvoljenog finansiranja političkih stranaka od strane pravnih lica u posmatranim zemljama, te zemljama članicama Evropske unije (izvor podataka: baza podataka International IDEA (www.idea.int, pristupljeno 15.1.2019.godine)

Donacije i članarine fizičkih lica

Ranije u ovom istraživanju je konstatovano da postoji konsensus da, poštujući pravo na slobodno udruživanje i izražavanje, građani trebaju imati mogućnosti pružiti finansijsko-materijalnu podršku političkim strankama. Istovremeno, obaveza je države da osigura uslove i okolnosti pod kojima ovakva podrška neće utjecati na nezavisnost političkih stranaka. Razmatrajući evropske standarde, kroz članarine te dobrovoljne priloge fizičkih lica političkim

strankama daje mogućnost da demonstriraju minimalnu podršku koju uživaju; uz to, ti izvori predstavljaju mjeru smanjenja mogućnosti korupcije.¹⁶⁸

ZFPS BiH svrstava članarine, kao i te donacije fizičkih lica u dozvoljene izvore finansiranja, a što je u skladu sa evropskim standardima i preporukama Venecijanske komisije.¹⁶⁹ Donacije fizičkih lica su ograničene na maksimalan iznos od 10.000 KM, dok član političke stranke može da uplati iznos do 15.000 KM, uključujući članarinu. Zakon ne ograničava maksimalan iznos sredstava koji politička stranka može da prikupi iz ovog iznosa. Prilozi fizičkih lica u periodu 2014-2017. godine činili su prosječno 8.87% ukupnog iznosa finansiranja političkih stranaka, a uz udio članarina od 7.05% za isti period, taj iznos predstavlja 15.92% od ukupnog finansiranja stranaka od strane fizičkih lica (tabela 2). U posmatranim državama postoje značajne razlike u dozvoljenom iznosu kojim fizičko lice mogu finansijski podržati političku stranku tokom jedne godine, te se kreću od 3.900 KM u slučaju Crne Gore, do 26.150 KM u Poljskoj, odnosno bez ograničenja, a što je slučaj u Austriji, Njemačkoj i Danskoj (tabela 5).

Država	Dozvoljeni prilozi fizičkih lica	Individualni godišnji limit u KM
Bosna i Hercegovina	Da	10.000 ¹⁷⁰
Crna Gora	Da	3.900
Hrvatska	Da	7.900
Srbija	Da	16.400 (20 prosječnih mjesecnih plata za redovno finansiranje; 20 prosječnih mjesecnih plata za svaku izbornu kampanju) ¹⁷¹
Austrija	Da	Nije ograničeno
Danska	Da	Nije ograničeno
Njemačka	Da	Nije ograničeno
Poljska	Da	26.150 ¹⁷²

Tabela 5: Pregled finansiranja stranaka od strane fizičkih lica u posmatranim zemaljama

¹⁶⁸ Venecijanska Komisija, OSCE/ODIHR, 2010, strana 35 i 36

¹⁶⁹ Venecijanska Komisija, OSCE/ODIHR, 2010, strana 35 i 36

¹⁷⁰ U iznos nisu uračunate članarine, s kojima je ukupno godišnje ograničenje 15.000 KM

¹⁷¹ Prosječna mjesечna plata u Srbiji u oktobru 2018. godine je iznosila 49.900 RSD neto, odnosno približno 820 KM, te je ovaj iznos korišten kao osnova za izračunavanje maksimalnog iznosa koji mogu donirati fizička, odnosno pravna lica. Izvor: www.stat.gov.rs. Pristupljeno 15.2.2019. godine

¹⁷² Maksimalan iznos od strane fizičkog lica u izbornoj godini. U godini u kojoj se održava više izbora maksimalan iznos je 25 mjesecnih plata (43.600 KM)

Donacije iz inostranstva

U kontekstu evropskih standarda postoji koncenzus po pitanju potrebe regulisanja, odnosno zabrane određenih vrsta donacija iz inostranstva,¹⁷³ poput donacija stranih država ili preduzeća. Također, u duhu poštovanja prava na slobodno udruživanje u slučaju političkih stranaka aktivnih na međunarodnom nivou, te ostvarivanja saradnje i podrške pojedincima, grupama i organizacijama koje promovišu ljudska prava i osnovne slobode, evropske institucije (Venecijanska komisija, OSCE/ODIHR) upozoravaju na potrebu da se ovo područje pažljivo uredi, te da se pojedinačni slučajevi odvojeno razmotre.¹⁷⁴ Pravni okvir finansiranja političkih stranaka u BiH zabranjuje finansiranje stranaka iz inostranstva uz izuzetke, a koji se odnose na specifične edukativne programe, ali ne i direktno finansiranje političkih stranaka, odnosno izbornih kampanja.

Pored BiH, finansiranje stranaka iz inostranstva je zabranjeno u Hrvatskoj, Crnoj Gori, Poljskoj, te Srbiji, dok Austrija, Danska i Njemačka to ne zabranjuju u potpunosti, te uvode određena ograničenja. U Evropskoj uniji, devet članica dozvoljava strankama ovaj vid finansiranja, dok zabrana finansiranja iz inostranstva postoji u 19 država članica finansiranja (od kojih Kipar i Španija dozvoljavaju finansiranje kandidata, ali ne stranaka).¹⁷⁵

Anonimne donacije

Finansiranje političkih stranaka iz anonimnih izvora, prema Venecijanskoj komisiji i OSCE/ODIHR, potrebno je striktno regulisati, uz uvođenje ograničenja ukupnog iznosa anonimnih donacija, te onemogućiti da se kroz ovaj vid finansiranja vrši značajan utjecaj na politički i izborni proces bez kontrole javnosti.¹⁷⁶ Vijeće Evrope u članu 3.a preporuke Rec (2003)4 poziva na donošenje specifičnih pravila kojim bi se osigurala transparentnost u doniranju političkim strankama, te izbjeglo tajno finansiranje političkih stranaka. ZFPS BiH zabranjuje anonimne priloge strankama, te nalaže da se takva sredstva, kao i sredstva iz drugih

¹⁷³ Venecijanska komisija, 2001, smjernica br.6

¹⁷⁴ Venecijanska komisija, OSCE/ODIHR, 2010, paragraf 172

¹⁷⁵ Izvor: International IDEA, baza podataka na <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>. Pristupljeno 1.11.2019.godine

¹⁷⁶ Venecijanska komisija, OSCE/ODIHR, 2010, paragraf 174

nedozvoljenih izvora, prebace na račun budžeta BiH.¹⁷⁷ Pored BiH, te posmatranih država - Crne Gore, Hrvatske, Srbije i Poljske, donacije iz anonimnih izvora su zabranjene u 19 država Evropske unije, dok devet država članica dozvoljava političkim strankama da primaju donacije iz anonimnih izvora¹⁷⁸, uz određena ograničenja, ili, što je slučaj u Danskoj, bez ograničenja.¹⁷⁹

Većina država članica Evropske unije imaju određena ograničenja po pitanju dozvoljenih donacija, poput zabrane donacija iz anonimnih izvora, donacija pravnih lica, i slično. Glavni izuzeci su Danska, Malta, Holandija i Švedska, gdje nema ograničenja ko može donirati političkoj stranci. Osim Malte, ova činjenica ukazuje da su zemlje sjeverne Evrope te koje imaju izuzetno liberalnu legislativu po pitanju donacija. Uzimajući u obzir da nedostatak pravila vezanih za donacije ima potencijal da poveća političku korupciju, iznenađuje da su zemlje sjeverne Evrope percipirane kao najmanje korumpirane u svijetu (prema Corruption Perception Index, Transparency International, www.transparency.org/cpi2018).¹⁸⁰

Ograničenje visine troškova u izbirnoj kampanji

U cilju ograničenja iznosa dozvoljenih troškova u izbirnoj kampanji, zemlje koje su regulisale ovu oblast pristupaju različitim metodama, od kojih su najčešće određivanje fiksnog maksimalnog iznosa po političkoj stranci (Austrija, Belgija, Slovačka), vezanjem maksimalnog dozvoljenog iznosa za ukupna sredstva koja je stranka primila iz javnih izvora (Albanija, Crna Gora), određivanje maksimalnog iznosa po glasaču u specifičnoj izbirnoj jedinici, odnosno tipu izbora (Bosna i Hercegovina, Italija, Litvanija, Makedonija, Slovenija, Španija), određujući limit po izbirnoj jedinici (Velika Britanija), te uzimajući kao osnovu minimalnu ili prosječnu platu u zemlji (Portugal). S druge strane, 15 zemalja Evropske unije nema ograničenja na iznos koji politička stranka može utrošiti u izbirnoj kampanji.¹⁸¹ Javno finansiranje je često namjenjeno za specifične aktivnosti vezane za izbornu kampanju. Ipak, u devet od 28 zemalja

¹⁷⁷ Odredba Zakona o finansiranju političkih stranaka je trenutno neprovodiva po mišljenju Ministarstva za finansije i trezor BiH, a koje smatra da bi uplate sredstava u budžet institucija BiH za koje nije utvrđen izvor, osnov i porijeklo bilo protivzakonito. Izvor: akt Ministarstva za finansije i trezor BiH broj: 08-16-1-102-2/16 od 19.01.2016.godine

¹⁷⁸ Izvor: International IDEA, baza podataka na <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>. Pristupljeno 1.11.2019.godine

¹⁷⁹ Političke stranke su obavezne podnijeti informaciju o ukupnom iznosu primljenih anonimnih donacija tokom godine, te navesti konkretni iznos svake anonimne donacije koja prelazi iznos od 20.000 DKK.

¹⁸⁰ M.van Klinger et al, 2015, strana 15

¹⁸¹ Izvor: Baza podataka na <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>. Pristupljeno 1.11.2019.godine

(Belgiji, Kipru, Češkoj, Danskoj, Estoniji, Francuskoj, Nemačkoj, Malti i Švedskoj), ne postoje stroga pravila o tome kako se ova sredstva mogu potrošiti.¹⁸²

Maksimalan iznos koji političke stranke u BiH mogu potrošiti tokom izborne kampanje za svaku izbornu jedinicu određuje CIK BiH uzimajući za osnov broj registrovanih glasača za svaku izbornu jedinicu, te propisani limit od 20 feninga po glasaču za izbore za kantonalne skupštine, te do 30 feninga po glasaču za sve ostale izbore.¹⁸³ Uvidom u izvještaje CIK BiH, iz opštih izbora 2014. i 2018.godine, vidljivo je da političke stranke kumulativno potroše značajno manje sredstava tokom izborne kampanje od zakonski dozvoljenog gornjeg limita (tabela 6).

Izbori	Opšti izbori 2014.godine		Opšti izbori 2018.godine	
	Zakonski propisani limit	Utrošeno ¹⁸⁴	Zakonski propisani limit	Utrošeno
Političke stranke	54.370.031	8.632.256	59.455.478	9.577.347
Nezavisni kandidati	5.144.192	3.422	8.518.207	9.889
Ukupno	59.514.223	8.635.678 14.50%	67.973.685	9.577.347 14.10%

Tabela 6: Pregled zakonskih limita i utrošenih sredstava u izbornim kampanjama (izvor: web stranica CIK BiH, www.izbori.ba)

Uvidom u evidenciju CIK-a BiH, vidljivo je da je tokom izbornih kampanja za lokalne izbore 2016. godine, te tokom opštih izbora 2018.godine, po jedna stranka potrošila više sredstava nego je bilo dozvoljeno.¹⁸⁵

Sistem sankcija

Sankcije su važan kontrolni mehanizam za obezbjeđenje poštovanja zakona od strane političkih stranaka i ostalih učesnika u političkom i izbornom procesu obuhvaćenih zakonom. Adekvatan

¹⁸² M.van Klinger et al, 2015, strana 15

¹⁸³ U što ulaze izbori za načelnika/gradonačelnika i općinska vijeća/skupštine, Narodnu skupštinu RS, Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH, Predstavnički dom Parlamenta BiH, Predsjedništvo BiH, te predsjednika i potpredsjednike RS.

¹⁸⁴ Nije poznato da li u ovaj iznos ulaze i troškovi stranaka koje nisu podnijele izvještaje

¹⁸⁵ Izvor: web stranica CIK BiH:

izbori.ba/Documents/2018/Fin_iz_2018/Fin_i/informacija/Prilog_4.%20pdf.pdf, te
izbori.ba/Documents/documents/revizija/2016/PII-2016/Info/Prilog_4.pdf. Pristupljeno 2.11.2019.godine

mehanizam sankcija predstavlja jedan od temeljnih principa kada su u pitanju pravila o finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja¹⁸⁶, s tim da sankcije trebaju biti efektivne, proporcionalne i u prirodi odvraćajuće.¹⁸⁷ Venecijanska komisija preporučuje da sankcionisanje neregularnosti bude proporcionalno ozbiljnosti prekršaja, uz mogućnost potpunog ili djelimičnog gubljenja prava na finansiranje za narednu godinu.¹⁸⁸ Međutim, sankcije su korektivni instrument u onoj mjeri u kojoj mogu prisiliti političke stranke da usvoje određena ponašanja, odnosno odvrate od kršenja zakona, ili, drugim riječima, da navedu stranke da regulišu svoje aktivnosti poštivajući zakonski okvir političkog finansiranja pod prijetnjom kazne. Zakonom o finansiranju političkih stranaka BiH mandat za izricanje sankcija povjeren je CIK-u BiH.¹⁸⁹ Sistem sankcija uključuje izricanje novčanih kazni u opsegu od 500 do 10.000 KM za političke stranke, odnosno 200 do 2.000 KM za fizička lica, kao i novčane kazne do trostrukog iznosa primljenih sredstava na način i iznosu u suprotnosti sa ZFPS.¹⁹⁰ CIK BiH je također ovlašten da preduzme odgovarajuće administrativne mjere u okviru svoje opšte nadležnosti.¹⁹¹ Kako se vidi u tabeli 7, obavljajući zakonom definisani mandat, CIK BiH svake godine izriče značajan broj finansijskih i administrativnih sankcija političkim subjektima.

Godina izricanja kazne	Broj donesenih odluka	Godina kršenja zakona	Iznos izrečenih kazni (KM)	Izrečene administrativne mjere
2014	27	2012	100.200	12
2015	21	2013	62.200	6
2016	19	2014	104.800	13
2017	4	2014	62.500	5
	21	2015	35.450	
2018	1	2015	3.000	6
	8	2017	12.000	

Tabela 7: Pregled izrečenih novčanih i administrativnih kazni od strane CIK BiH u periodu 2014-2018 (izvor: Praktikum za finansiranje izborne kampanje i političkih stranaka, CIK BiH, dostupan na www.izbori.ba)

¹⁸⁶ Preporuka Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope 1516 (2001)

¹⁸⁷ Vijeće Evrope, Preporuka Rec(2003)4

¹⁸⁸ Venecijanska komisija, 2001, smjernice 13 i 14

¹⁸⁹ ZFPS, član 14

¹⁹⁰ ZFPS, članovi 19 i 20

¹⁹¹ ZFPS, član 14

Primjenjujući postojeći mehanizam sankcija, u decembru 2018.godine, na osnovu izvršene revizije finansijskih izvještaja političkih stranaka za 2016.godinu, po osnovu kršenja ZFPS BiH, CIK BiH je novčano kaznila 36 političkih stranaka i jednu ovlaštenu osobu unutar političke stranke sankcijama u ukupnom iznosu od 88.300 KM. Izrečene su kazne u rasponu od 500 do 14.900 KM. Po osnovu revizije finansijskih izvještaja iz 2015.godine, kažnjeno je 18 političkih stranaka novčanim kaznama u rasponu od 500 do 3.900 KM, dok je za pet političkih stranaka izrečena administrativna mjera zabrane kandidovanja na narednim izborima. Dvanaest političkih stranaka je kažnjeno novčano po istom osnovu za period 2014.godine, te zabranjeno kandidovanje na narednim izborima za 13 stranaka.¹⁹²

Tokom opštih izbora 2018.godine, CIK BiH je više puta posegнуo za sankcijama, uključujući izricanje novčanih sankcija strankama i kandidatima za kršenja Izbornog zakona BiH u iznosima u rasponu od 1.000 do 7.000 KM.¹⁹³ Uvidom izrečene novčane kazne, te revizorske izvještaje CIK BiH o pregledu finansijskih izvještaja političkih stranaka¹⁹⁴, može se dobiti slika o učestalom kršenju odredbi Izbornog zakona BiH i ZFPS BiH od strane političkih stranaka i kandidata. Poređenje dijapazona zakonski dostupnih sankcija za kršenje zakonskih odredbi o političkom finansiranju u BiH sa državama obrađenim u ovom radu, te zemljama članicama Evropske unije, navodi na zaključak da dostupne te primjenjene sankcije nisu dovoljno efikasne u odvraćanju od kršenja zakona (tabela 8).

Pored novčanih kazni, u praksi evropskih zemalja postoji širok spektar mogućih sankcija protiv kršenja zakona iz oblasti finansiranja političkih stranaka, a koje se kreću od gubitka sredstava iz javnih izvora, finansijskih kazni, brisanja iz registracije, pa do zatvorskih kazni. GRECO, u Četvrtom izvještaju o usklađenosti u BiH u okviru Trećeg kruga evaluacije, također naglašava potrebu za reformom mehanizma te unapređenja efikasnosti sankcija, te potrebom proširenja dijapazona pravnih odnosno fizičkih osoba na koje se sankcije za kršenje Izbornog zakona BiH i ZFPS BiH mogu primjeniti.¹⁹⁵

¹⁹² Izvor: web stranica CIK BiH izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=64&Lang=3&Id=2708. Pristupljeno 10.2.2019. godine

¹⁹³ Izvor: web stranica CIK BiH izbori.ba. Pristupljeno 2.11.2019..godine

¹⁹⁴ Izvještaji dostupni na web stranici CIK BiH: izbori.ba Pristupljeno 2.11.2019.godine

¹⁹⁵ Izvor: GRECO, rm.coe.int/third-evaluation-round-second-compliance-report-on-bosnia-and-herzegovina/1680930c98. Pristupljeno 2.11.2019.godine

Država	Novčana kazna	Zatvorska kazna	Suspenzija /gubitak javnog finansiranja	Gubitak sredstava	Brisanje iz registracije	Druge /suspenzija
Austrija	✓			✓		
Belgija	✓	✓	✓	✓		✓
BiH	✓		✓ ¹⁹⁶			
Bugarska	✓		✓	✓	✓	✓
Crna Gora						
Češka R.	✓	✓	✓	✓	✓	
Hrvatska	✓		✓	✓		
Danska	✓	✓	✓			
Estonija	✓					
Finska	✓	✓	✓			
Francuska	✓	✓	✓			✓
Grčka	✓	✓	✓	✓		✓
Holandija	✓	✓	✓			
Irska	✓	✓	✓			✓
Italija	✓					✓
Kipar	✓	✓	✓			
Latvija	✓	✓	✓	✓	✓	
Litvanija	✓	✓	✓		✓	✓
Mađarska	✓		✓	✓		✓
Malta	✓			✓		✓
Njemačka	✓	✓	✓	✓		
Poljska	✓	✓	✓	✓	✓	
Portugal	✓	✓	✓	✓		
Rumunija	✓	✓		✓		✓
Slovačka	✓	✓				
Slovenija	✓		✓			
Srbija	✓	✓	✓			
Švedska	✓					
Velika Britanija	✓	✓		✓		

Tabela 8: Pregled dostupnih sankcija za kršenje legislative za političko finansiranje u posmatranim zemljama i članicama Evropske unije. Izvori: EuroPAM (www.europam.eu) i International IDEA (www.idea.int)¹⁹⁷

¹⁹⁶ Gubitak sredstava iz javnih izvora može nastati kao rezultat uskraćivanja prava na kandidovanje na narednim izborima

¹⁹⁷ Pristupljeno 2.11.2019.godine

8. Zaključci

Novac je neophodan i nezaobilazan faktor demokratskog procesa, neophodan da bi političke stranke mogle vršiti svoju ulogu u političkom procesu. Postojanje novca u politici podrazumijeva i postojanje iskušenja da se politički subjekti upuste u koruptivne ili druge nedemokratske aktivnosti, što nalaže potrebu za adekvatnim regulatornim okvirom, te određenim oblikom kontrole, kojim bi efikasno spriječile ovakve devijacije.

Bosna i Hercegovina je u poslijeratnom periodu napravila značajan iskorak kada je u pitanju kreiranje pravnog okvira za regulisanje političkog finansiranja donošenjem i unapređenjem Zakona o finansiranju političkih stranaka, te uložila značajne napore u usklađivanju legislative sa međunarodnim, odnosno evropskim standardima. Međutim, rezultati ovog istraživanja ukazuju na određene nedostatke u zakonskim rješenjima kada je u pitanju finansiranje političkih stranaka u BiH.

Kako pokazuje ovo istraživanje, građani Bosne i Hercegovine su u zadnjih četiri godine prosječno godišnje izdvajali preko 18 miliona KM za finansiranje političkih stranaka. Informacije o finansijskim aktivnostima političkih stranaka nisu dostupne niti predstavljene javnosti na način da omogućavaju jednostavan pristup informacijama koje bi dale jasnú sliku o tome na koji način se stranka finansira, ko su finansieri, te na koji način stranke troše finansijska sredstva, odnosno evidentan je manjak spremnosti od strane političkih stranaka da građanima kontinuirano polažu račune o svojim aktivnostima.. Građani BiH političke stranke percipiraju kao jedan od najkorumpiranjih segmenata društva.¹⁹⁸ To ukazuje na potrebu za unapređenjem zakonskog okvira političkog finansiranja, na tragu rješenja koja postoje u praksi u evropskom kontekstu, a u okviru relevantnih međunarodnih, te evropskih standarda.

Nadležnost za vršenje nadzora nad političkim finansiranjem u BiH povjeren je Centralnoj izbirnoj komisiji BiH. Međutim, kako je ukazano i u GRECO izvještajima, mandat ove institucije nije dovoljno širok da obuhvati nadzor nad cjelokupnim finansijskim poslovanjem stranaka. Uz to, što potvrđuje i GRECO, trenutni kapacitet za nadzor unutar Centralne izborne komisije BiH nije adekvatan potrebama za povećanjem transparentnosti u ovoj oblasti, te zaštitu integriteta izbornog, a time i političkog procesa. Evropski standardi ukazuju na obavezu

¹⁹⁸ Perceptions of public administration, Bosnia and Herzegovina 2017, Transparency International, strana 37. Dostupno na: ti-bih.org/wp-content/uploads/2018/05/PERCEPTIONS-OF-PUBLIC-ADMINISTRATION-BOSNIA-AND-HERZEGOVINA-2017-.pdf. Pristupljeno 2.11.2019.godine

postojanja nezavisnog regulatora, a što podrazumjeva i postojanje odgovarajućih pravno-tenučkih uslova za vršenje ove funkcije na efektivan i efikasan način.

Postojeći sistem sankcija za kršenje pravila političkog finansiranja reducira mogućnost efektivnog nadzora i kontrole nad finansiranjem političkih partija. Usporedba sistema sankcija u okviru Zakona o finansiranju političkih stranaka BiH, te Izbornog zakona BiH, sa praksama posmatranih zemalja te zemljama Evropske unije navodi na zaključak da je neophodno proširiti dijapazon sankcija, čija primjena bi unaprijedila poštovanje relevantne zakonske regulative, a time i transparentnosti finansiranja političkih stranaka u BiH.

S obzirom na gore izloženo, ovaj istraživački rad je potvrdio glavnu hipotezu:

Finansiranje političkih stranaka na državnom nivou nije u potpunosti u skladu sa međunarodnim standardima i najboljim praksama u ovoj oblasti.

Također, ovaj rad potvrđuje i popratne hipoteze:

Zakon o finansiranju političkih stranaka na državnom nivou nije u potpunosti u skladu sa međunarodnim standardima i najboljim praksama.

Transparentnost finansiranja političkih stranaka nije u skladu sa međunarodnim standardima i najboljim praksama.

Doniranje političkim strankama te upravljanje donacijama nije uskladeno sa međunarodnim standardima.

Popis tabela i ilustracija

Tabela 1. Gantogram aktivnosti izrade magistarskog stručnog rada, strana 8

Tabela 2. Pregled izvora finansiranja političkih stranaka u periodu 2014-2017.godine, strana 62

Tabela 3. Pregled isplaćenih sredstava političkim subjektima iz budžeta sa svih nivoa vlasti u periodu 2014-2017.godina, strana 63

Tabela 4. Pregled finansiranja stranaka od strane pravnih lica u posmatrаниm zemaljama, strana 66

Tabela 5. Pregled finansiranja stranaka od strane fizičkih lica u posmatranih zemaljama, strana 68

Tabela 6. Pregled zakonskih limita i utrošenih sredstava u izbornim kampanjama, strana 71

Tabela 7. Pregled izrečenih novčanih i administrativnih kazni od strane CIK BiH u periodu 2014-2018, strana 72

Tabela 8. Pregled dostupnih sankcija za kršenje legislative za političko finansiranje u posmatranim zemljama i članicama Evropske unije, strana 74

Ilustracija 1. Pregled finansiranja političkih stranaka iz javnih izvora u posmatranim zemljama, te zemljama članicama Evropske unije, strana 64

Ilustracija 2. Pregled posmatranih te zemalja Evropske unije u kojima je definisana svrha korištenja javnih sredstava, strana 65

Ilustracija 3. Pregled dozvoljenog finansiranja političkih stranaka od strane pravnih lica u posmatranim zemljama, te zemljama članicama Evropske unije, strana 67

Bibliografija

Literatura:

- Arnautović, Suad 1996, Izbori u Bosni i Hercegovini '90, Analiza izbornog procesa, Promocult, Sarajevo
- Burke, Edmund 1770, Thoughts on the Cause of the Present Discontents
- Goati, Vladimir 2007, Političke partije i partijski sistemi, Centar za monitoring – CEMI, Podgorica
- Goati, Vladimir 1984, Savremene političke partije: komparativna analiza, Partizanska knjiga, Beograd
- Jens Chr. Andvig, Odd-Helge Fjeldstad with Inge Amundsen, Tone Sissener and Tina Søreide 2001, Corruption: A Review of Contemporary Research, Michelsen Institute, Norway
- La Palombara Joseph, Weiner Myron 1966, Political Parties and Political Development, Princeton University Press, Princeton, USA
- M. van Klingerden et al, Party Financing and Referendum Campaigns in EU Member States, European Union, Brussels, 2015
- Ohman, Magnus 2010, An Introduction to European Standards on Political Finance, developed for the Electoral Legislation Symposium, Armenia's Proposed Electoral Code and an International Perspective, Yerevan 22-23 November 2010, IFES, USA
- Ohman, Magnus 2012, Political Finance Regulations Around the World, An overview of the International IDEA Database, International IDEA, Stockholm
- Ohman, Magnus 2016, Controlling Money in Politics: An Introduction, IFES, USA
- Pejanović, Mirko 2005, članak „Osnovne karakteristike razvoja političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini 1989-2003“, PREGLED - časopis za društvena pitanja broj 1-2, stranice 49-74
- Pejanović, Mirko 2013, članak “Protivrječnosti razvoja parlamentarne demokratije u Bosni i Hercegovini”, Iskušenja parlamentarizma, Friedrich Ebert Stiftung i Centar za demokratiju - Fakultet političkih nauka, Beograd, stranice 89-100
- Pinto-Duchinsky, Michael 2002, Financing Politics: A Global View, Journal of Democracy, vol. 13, broj 4, stranice 69-86
- Radušić, Edin 2010, Monografija, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Sarajevo
- Saalfeld, Thomas 2000, Court and Parties: Evolution and Problems of Political Funding in Germany, prema Robert J. Williams: Party Finance and Political Corruption in Europe. Basingstoke, Macmillan 2000, stranice 89-122
- Sadiković, Ćazim 1998, Politički sistemi, Pravni fakultet, Sarajevo
- Walecki, Marcin 2007, Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Political Finance, IFES, USA

Pravni propisi i publikacije:

- Enforcing Political Finance Laws, Training Handbook, 2005, IFES
- Evropska konvencija o ljudskim pravima, 1953, Vijeće Evrope
- Finansiranje političkih partija u BiH, Izvještaj Transparency International Bosne i Hercegovine, 2010, Banjaluka
- Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance, 2003, International IDEA, Stockholm

- Izborni zakon Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, broj 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, 32/10, 18/13, 7/14, 31/16. U istraživanju također korišten neslužbeni prečišćeni tekst dostupan na web stranici CIK BiH (www.izbori.ba)
- Izvještaji iz Trećeg evaluacijskog kruga na temu II – Transparentnost finansiranja političkih stranaka, Grupa država protiv korupcije (GRECO), dostupni na www.coe.int/en/web/greco/evaluations
- Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima: smjernice i obrazloženja, 2002, Venecijanska komisija Vijeća Evrope
- Kodeks dobrih praksi za političke stranke, 2008, Venecijanska komisija Vijeća Evrope
- Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije, rezolucija 58/4 Glavne skupštine Ujedinjenih naroda, 2003
- Praktikum za finansiranje izborne kampanje i političkih stranaka, 2018, Centralna izborna komisija BiH
- Pravilnik o godišnjim finansijskim izvještajima političkih stranaka, Centralna izborna komisija BiH, Službeni glasnik BiH, broj 96/13 i 89/16
- Pravilnik o predizbornim i postizbornim finansijskim izvještajima političkih subjekata, Centralna izborna komisija BiH, Službeni glasnik BiH, broj 96/13 i 10/18
- Preporuka Rec 1516, 2001, Parlamentarna skupština Vijeća Evrope
- Preporuka Rec (2003)4 Odbora ministara Vijeća Evrope državama članicama o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja, 2003
- Rezolucija (97)/24 o 20 rukovodećih principa za borbu protiv korupcije, 1997, Vijeće ministara Vijeća Evrope
- Smjernice za analizu pravnog okvira za izbole, 2001, OSCE/ODIHR
- Smjernice za finansiranje političkih stranaka, 2001, Venecijanska komisija Vijeća Evrope
- Smjernice za pravno regulisanje djelatnosti političkih stranaka, Venecijanska komisija Vijeća Evrope, 2010, OSCE/ODIHR
- Zakon o finansiranju političkih stranaka, Službeni glasnik BiH, broj 95/12, 41/16
- Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, brojevi 29/04, 14/07, 19/07
- Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i opštine, Službeni glasnik RS, broj 65 od 15.07.2008.godine
- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda, 1948, Glavna skupština Ujedinjenih naroda

Online baze podataka:

- ACE Project, The Electoral Knowledge Network: www.aceproject.org
- Baza finansijskih izvještaja političkih subjekata, Centralna izborna komisija BiH: www.izbori.ba
- European Public Accountability Index (EuroPAM): www.europam.eu
- Global Corruption Index, Transparency International: www.transparency.org/gcb2013
- Political Finance Database, International IDEA: www.idea.int

Kraća biografija

Nermin Nišić je rođen 1972. godine u Zenici, gdje je završio osnovno i srednje obrazovanje. Na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Sarajevu je stekao zvanje ekonomiste, na odsjeku za marketing, a nakon toga zvanje diplomiranog menadžera na Fakultetu poslovne ekonomije, Univerzitet Apeiron u Banjaluci. Od prvih poslijeratnih izbora u BiH profesionalno je uključen u izborne procese u BiH, a potom i u inostranstvu. Tokom više od dvije decenije karijere dao je značajan doprinos u implementaciji programa tehničke podrške izbornim i demokratskim procesima u zemaljama Jugoistočne Evrope, Centralne Azije i Bliskog Istoka. Tokom profesionalnog angažmana kreirao je i implementirao projekte izborne reforme u više zemalja, a posebno reforme izborne legislative, uključujući i oblast političkog finansiranja, te unapređenje kapaciteta institucija i političkih subjekata. Profesionalni interesi sežu u oblast istraživanja i praktičnog rada na razvoju kapaciteta demokratskih institucija, te razvoju političkih i izbornih procesa. Učesnik je te organizator brojnih profesionalnih međunarodnih i regionalnih konferencija na temu političkih i izbornih procesa, kao i političkog finansiranja. Suosnivač je i član više profesionalnih, te nevladinih udruženja u BiH i inostranstvu, a koje se bave izbornim procesima, medijima i obrazovanjem.