



REPUBLIKA SRBIJA  
AGENCIJA ZA BORBU  
PROTIV KORUPCIJE

**Analiza potreba za obukama i informisanjem političkih subjekata  
obaveznih da postupaju po Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti**

**Avgust 2014.**

## Sadržaj

Sadržaj .....	2
1. Uvod .....	3
2. Metodologija .....	5
3. Dosadašnji stepen informisanosti političkih subjekata u primeni propisa koji se odnose na finansiranje političkih aktivnosti .....	6
4. Potreba za obukama političkih subjekata - obim i sadržaj.....	16
5. Forme obuka u oblasti finansiranja političkih subjekata.....	22
6. Potreba za obukama u oblasti prijave imovine i prihoda funkcionera i upravljanja sukobom interesa .....	25
7. Preporuke .....	26

## 1. Uvod

Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti ("Službeni glasnik RS", br. 43/11), koji je usvojen 2011. godine, uređuje se oblast izvora i načina finansiranja, evidencija i kontrola finansiranja političkih aktivnosti subjekata koji imaju status političkih subjekata (političke stranke, koalicije i grupe građana). Prema ovom zakonu, Agencija za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Agencija) nadležna je za kontrolu finansiranja političkih aktivnosti, čime je stvoren normativni i institucionalni okvir za regulisanje finansiranja političkih subjekata<sup>1</sup>.

U cilju sprovođenja Zakona, odnosno u cilju operacionalizacije finansijskog izveštavanja i kontrole nad tokovima finansija političkih subjekata, Agencija je usvojila Pravilnik o evidencijama prihoda i imovine, godišnjem finansijskom izveštaju i izveštaju o troškovima izborne kampanje političkih subjekata, kao i prateće obrasce za godišnji finansijski izveštaj, evidenciju prihoda i imovine i uputstva za popunjavanje ovih obrazaca. Time je zaokružen normativni i praktični okvir za izveštavanje političkih subjekata o prihodima i rashodima, kao i za efikasnu kontrolu nad finansijama političkih subjekata koju Agencija vrši kao jednu od svojih nadležnosti.

Postojeći Zakon je doneo novine u finansiranju redovnog rada i izborne kampanje, kao i u načinima vođenja evidencija i izveštavanju političkih subjekata o prikupljenim i utrošenim sredstvima. Nova rešenja su dodatno usložnjena usled činjenice da se na političke subjekte u procesu upravljanja finansijama, osim propisa koji se odnose na njihovo finansiranje u užem smislu reči, primenjuje i niz drugih propisa, pre svega onih iz oblasti računovodstva, knjigovodstva i revizije. Zbog toga, jedan od najvećih izazova u primeni Zakona i drugih propisa u ovoj oblasti predstavlja **pravovremena i potpuna informisanost i upućenost političkih subjekata u način ispunjavanja obaveza koje imaju**. Jedan deo propusta i kršenja propisa potiče od nedovoljne obaveštenosti i o postojanju obaveza i o načinu na koji se te obaveze ispunjavaju<sup>2</sup>, kao i o svrsi zbog koje se proces finansiranja političkih subjekata reguliše, sa stanovišta zaštite javnog interesa i borbe protiv korupcije. Praksa Agencije pokazuje da politički subjekti imaju ne mali broj pitanja u vezi sa razjašnjenjem nedoumica i dilema koji su u vezi sa primenom propisa, što je rezultiralo i objavljivanjem spiska najčešće postavljenih pitanja i odgovora na internet prezentaciji Agencije<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> O ovome videti detaljnije u publikaciji "Kontrola finansiranja političkih subjekata - godišnji finansijski izveštaj za 2012. godinu", Agencija za borbu protiv korupcije, novembar 2013. godine, dostupno na [http://www.acas.rs/sr\\_cir/finansiranje-politickih-subjekata.html](http://www.acas.rs/sr_cir/finansiranje-politickih-subjekata.html)

<sup>2</sup> Najbolju ilustraciju za ovu vrstu situacije predstavlja odgovor jednog političkog subjekata na pitanje iz upitnika o analizi potreba za obukama, koje je glasilo "Da li ste do sada imali bilo kakvih teškoća ili dilema u pogledu vođenja evidencija o prihodima i rashodima Vašeg političkog subjekta?". Odgovor je bio "nisam ni znao da treba da vodimo evidencije".

<sup>3</sup> [http://www.acas.rs/sr\\_cir/finansiranje-politickih-subjekata/351.html](http://www.acas.rs/sr_cir/finansiranje-politickih-subjekata/351.html)

Izazov koji se odnosi na bolje informisanje političkih subjekata o obavezama koje imaju, prepoznat je i u **Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine**, tačnije u **Akcionom planu** za njeno sprovođenje, koja u cilju koji se odnosi na otklanjanje nedostataka u pravnom okviru i sprovođenju kontrole političkih subjekata i aktivnosti<sup>4</sup> predviđa i meru uspostavljanja mehanizama kontinuirane obuke i informisanja političkih subjekata<sup>5</sup>. Pre izrade plana i programa obuka, Agenciji kao jednom od obveznika Nacionalne strategije, data je i obaveza izrade **analize potreba** za obukama političkih subjekata obaveznih da postupaju po Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti. Cilj ove analize je da buduće planove i programe obuka uskladi sa prepoznatim i objektivnim teškoćama u primeni važećih propisa, kao sa očekivanjima koje politički subjekti imaju u domenu jačanja njihovih kapaciteta da pravovremeno i objektivno ispunjavaju obaveze iz oblasti upravljanja svojim finansijama. Imajući u vidu i da su strateškim dokumentom za borbu protiv korupcije predviđene i izmene i dopune Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, potreba za obukama će postati još neophodnija i značajnija.

---

<sup>4</sup> Cilj 3.1.1. Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, strana 4. dostupno na [http://www.acas.rs/sr\\_cir/zakoni-i-drugi-propisi/strategija-i-akcioni-plan.html](http://www.acas.rs/sr_cir/zakoni-i-drugi-propisi/strategija-i-akcioni-plan.html)

<sup>5</sup> Mera 3.1.1.7. Akcionog plana, strana 4, dostupno na [http://www.acas.rs/sr\\_cir/zakoni-i-drugi-propisi/strategija-i-akcioni-plan.html](http://www.acas.rs/sr_cir/zakoni-i-drugi-propisi/strategija-i-akcioni-plan.html)

## 2. Metodologija

S obzirom na to da Agenciji nisu opredeljena sredstva za sprovođenje aktivnosti izrade analize potreba (deo u Akcionom planu u kom su navedeni "potrebni resursi" nosi oznaku "nisu potrebni"), optimalna metodologija za njeno sprovođenje bila je istraživanje putem slanja i samostalnog popunjavanja upitnika u političkim subjektima. Za potrebe istraživanja, sačinjen je upitnik koji je poslat elektronskom poštom političkim subjektima, čije adrese Agencija poseduje. Upitnik je poslat na ukupno 121 adresu političkih stranaka, koalicija i grupa građana. Sastavni deo istraživačkog materijala predstavljao je i dopis Agencije, u kom je objašnjen cilj i značaj popunjavanja upitnika za analizu potreba za obukama, kao i uputstvo za popunjavanje i slanje upitnika i odabir osobe koja će upitnik poslati. Uputstvo je sadržalo sugestiju da upitnik popuni lice odgovorno za vođenje finansija u centralama političkih subjekata, što su politički subjekti koji su popunili upitnik i uvažili, zbog čega se dati odgovori mogu smatrati relevantnim sa stanovišta teme koja je bila predmet istraživanja.

Odgovor je stigao od 26 političkih subjekata, što predstavlja 21% odgovora. To je za 10% procenata manji broj političkih subjekata koji su u 2012. godini imali obavezu da podnesu godišnji finansijski izveštaj, a koji je iznosio 31%<sup>6</sup>. Istraživanje, odnosno analiza potreba bila je dobrovoljnog karaktera, odnosno nije postojala nikakva sankcija, niti mehanizam sankcionisanja političkih subjekata koji ne odgovore na upitnik, pa se ovaj broj odgovora može smatrati očekivanim. Ipak, zabrinjava relativno visok stepen nezainteresovanosti političkih subjekata za učešće u ovakvom tipu aktivnosti, s obzirom na to da ishod te aktivnosti treba da bude mehanizam koji će olakšati i unaprediti njihov rad. Zabrinutost je dodatno veća usled činjenice da većina političkih stranaka koje se nalaze u aktuelnom sazivu republičkog parlamenta nije poslala odgovore na upitnik, iako su to stranke koje troše najveći deo javnih resursa opredeljenih za finansiranje političkih subjekata. Na upitnik je odgovorilo 81% političkih stranaka, 4% grupa građana i 15% koalicija.

---

<sup>6</sup> "Kontrola finansiranja političkih subjekata - godišnji finansijski izveštaj za 2012. godinu", Agencija za borbu protiv korupcije, novembar 2013. godine, strana 17.

### 3. Dosadašnji stepen informisanosti političkih subjekata u primeni propisa koji se odnose na finansiranje političkih aktivnosti

Upitnik koji je korišćen za analizu potreba je bio postavljen tako da su politički subjekti najpre davali odgovore na opšta pitanja koja se odnose na stepen njihove dosadašnje obaveštenosti i informisanosti, sa ciljem utvrđivanja trenutnog stanja u ovoj oblasti. Nakon toga, upitnikom su identifikovane pojedinačne potrebe u pojedinim segmentima koji regulišu rad političkih subjekata u oblasti njihovog finansiranja.

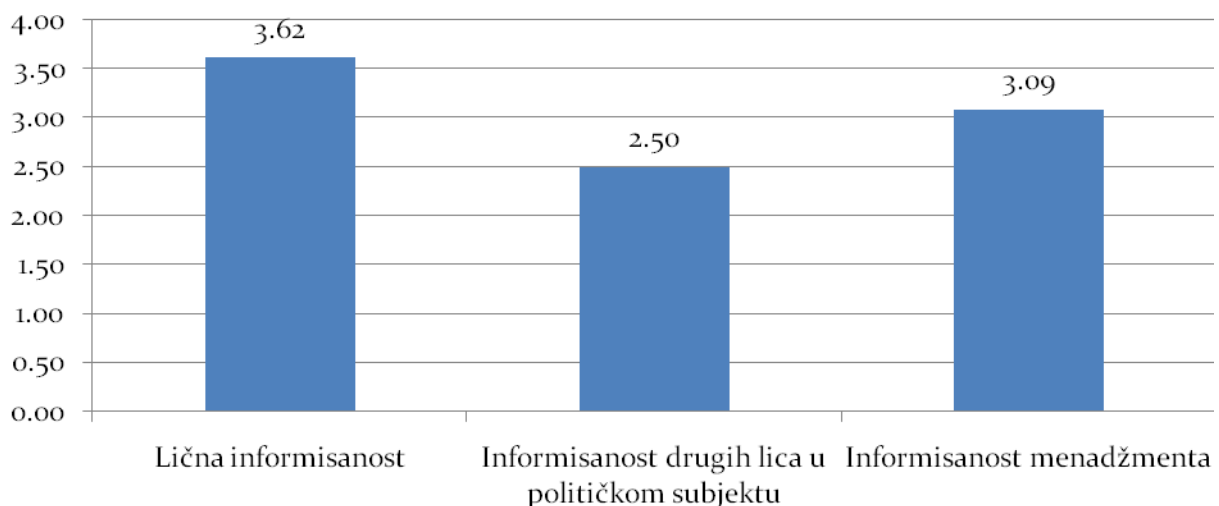
Ograničenje ove vrste istraživanja, koje je važno imati u vidu prilikom interpretacije rezultata, je to da njime nije moguće utvrditi objektivno stanje u oblasti informisanosti; istraživanje nije imalo formu testa znanja, već je bilo vrsta subjektivne (samo)procene koja ne mora uvek da odgovara objektivnom stanju. Ispitanici su, dakle, sami davali procenu svoje informisanosti, obaveštenosti i potreba za obukama, uz očekivanje da su bili objektivni i iskreni u svojim odgovorima. Anonimnost odgovora i naglašavanje značaja iskrenih odgovora su elementi koji nalaze istraživanja čine pouzdanim.

Uvodno pitanje se odnosilo na **procenu informisanosti** predstavnika političkog subjekta o ukupnoj regulativi koja se odnosi na finansiranje političkih aktivnosti i to na tri nivoa - na nivou ispitanika (koji je bio osoba zadužena za finansije), na nivou drugih osoba u političkom subjektu i na nivou rukovodstva ("menadžmenta") političkog subjekta. Procene informisanosti su birane na skali od 1 do 5, na kojoj 1 označava nepostojeću ili veoma malu informisanost i obaveštenost, a ocena 5 veoma dobru informisanost. Očekivano, najbolja procena informisanosti dobijena je u slučaju onih koji su odgovarali na upitnik, odnosno osoba zaduženih za vođenje i izveštavanje o finansijama političkog subjekta, odnosno osoba zaduženih za komunikaciju sa Agencijom tim povodom - na skali od 1 do 5, ta ocena je **3.62** (videti grafikon 1). Međutim, ova ocena pokazuje da i u ovom slučaju postoji značajan prostor za rad, odnosno da postoji potreba za informisanjem čak i na ovom, operativno najvažnijem nivou, na kome je inače prisutna najbolja informisanost. Ova potreba se bolje vidi ako se pogledaju procentualne raspodele odgovora na ocene od 1 do 5: ukupno 8% je dalo ocene 1 ili 2, ocenu 3 izabralo je 27% ispitanika, a ocenu 4 izabralo je 58% ispitanika. Ocenu 5, kao najveću ocenu sopstvene informisanosti, dalo je samo 7% ispitanika, iako je možda očekivano da ta ocena bude izabrana u nešto većem procentu, s obzirom da je reč o osobama koje se bave finansijama unutar privrednog subjekta.

Na drugom mestu u pogledu procene informisanosti nalazi se menadžment političkog subjekta, sa prosečnom ocenom nešto malo iznad 3, tačnije 3.09. Praktično, to znači da je najveći broj ispitanika svom rukovodstvu u oblasti informisanosti dao ocenu 3, kao i da postoji značajna neujednačenost odgovora, jer je veliki broj ocena dat na suprotnim polovima skale (na primer, 1 i 2 ili 4 i 5).

Najmanju ocenu za nivo informisanosti i upućenosti u finansiranje (2.5) ispitanici su dali drugim licima u političkom subjektu. Drugačije posmatrano, ovakva ocena odražava situaciju u kojoj je najveći broj ispitanika (37%) svojim stranačkim kolegama dao ocenu 2. Iako nije očekivano da oni koji se ne bave finansijama u operativnom smislu reči znaju dosta o ovoj materiji, ovakva vrsta znanja je ipak neophodna, jer se svako u stranci na jedan ili drugi način dotiče pitanja finansiranja ili planiranja aktivnosti koje podrazumevaju (ne)postojanje finansijskih sredstava. Zbog toga je važno da svaki član stranke koji se nalazi na poziciji da donosi neku vrstu odluka ima makar bazične informacije o tome šta je dozvoljeno, a šta ne, čime bi i posao onih koji operativno i praktično vode stranačke finansije bio značajno olakšan. U tom pravcu, može se razmišljati i o tome da oni koji se bave finansijskim poslovima budu i neka vrsta trenera za ostale stranačke aktiviste/rukovodstvo, kojima bi prenosili bazična znanja o ovoj oblasti.

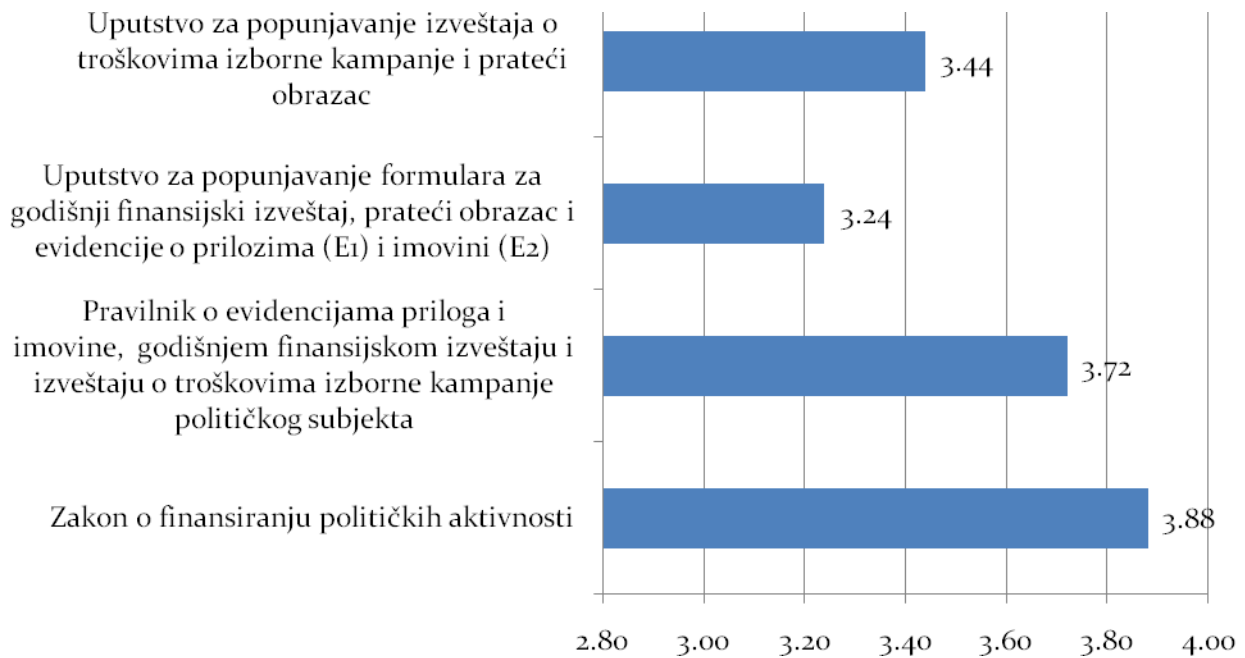
**Grafikon 1. Kako biste procenili informisanost o regulativi koja se odnosi na finansiranje političkih aktivnosti?**



Po istom metodološkom principu (ocenama na skali od 1 do 5) ispitanici su procenjivali i svoju informisanost o pojedinačnim elementima koji regulišu proces finansiranja političkih subjekata i izveštavanje o redovnom radu i izbornim kampanjama. Podaci pokazuju da su predstavnici političkih subjekata najbolje upućeni u Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (prosečna ocena 3.88), potom u Pravilnik (3.72), a nešto manje u konkretna pojedinačna uputstva i obrasce (videti grafikon 2). I ovi podaci pokazuju da postoji značajan prostor za informisanje u pogledu svih ovih elemenata (jer je razlika od dobijenih prosečnih ocena i maksimalne ocene 5 relativno velika), a u projekciji nekih budućih obuka, ovi nalazi pokazuju kojim od njih je eventualno, potrebno posvetiti nešto veću pažnju. Očigledno (i očekivano) je da se Zakonu kao osnovnom aktu do sada posvećivala

najveća pažnja, kao i da su predstavnici političkih subjekata imali veću potrebu da se informišu o ovom aktu. Međutim, kako ostali elementi imaju istu važnost za potpuno ispunjavanje obaveza (odnosno, bez tih dokumenata ni nema prave primene Zakona), važno je i njima posvetiti pažnju.

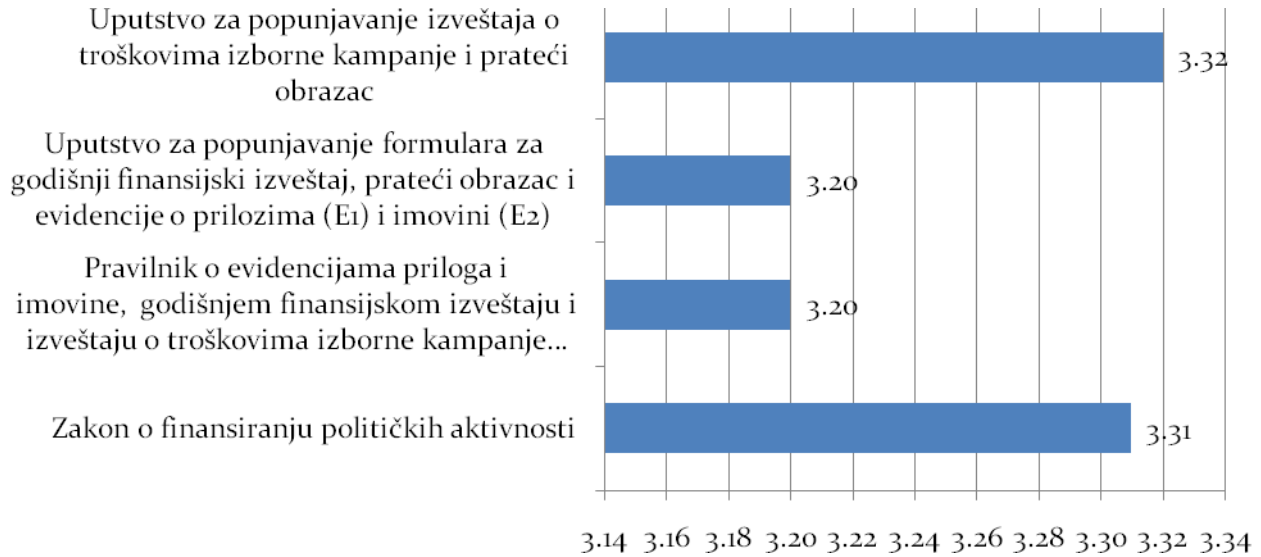
**Grafikon 2. Kako biste procenili Vašu informisanost i upoznatost sa sledećim pojedinačnim aktima koji regulišu finansiranje političkih aktivnosti i obaveze koje politički subjekti imaju po osnovu tih akata?**



Nivo informisanosti može u velikoj meri zavistiti od toga koliko su oni elementi o kojima je potrebno imati informacije dovoljno jasni, precizni i razumljivi. Zbog toga su ovoj temi posvećena posebna pitanja u istraživanju. Odgovori na njih govore o tome da je jedan deo budućih obuka potrebno posvetiti i razjašnjenju određenih dilema koje postoje u okviru ovako postavljenih pravnih akata kakvi su trenutno na snazi, jer su prosečne ocene o njihovoj preciznosti manje od 3.5 u sva četiri slučaja (videti grafikon broj 3). Sa druge strane, potreba za razjašnjenjem dilema će svakako postati još veća u situaciji kada dođe do izmene Zakona i drugih akata, jer ove dileme mogu biti samo još veće nego što su sada, kada je važeći Zakon u primeni već tri godine.

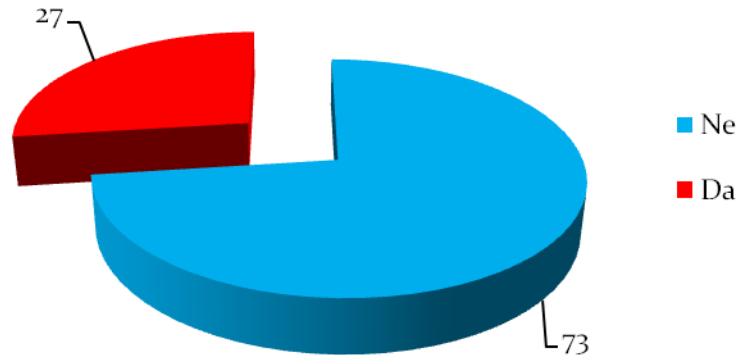


**Grafikon 3. Koliko su, prema Vašem mišljenju, sledeći akti koji regulišu finansiranje političkih aktivnosti i obaveze koje politički subjekti imaju po tom osnovu jasni, precizni i nedvosmisleni?**



Identifikovanje teškoća u pogledu primene propisa jedan je od načina za utvrđivanje pravaca u kom bi buduće obuke mogle da se kreću. Zbog toga je ovoj temi posvećena značajna pažnja u upitniku i to najpre kroz utvrđivanje obima (broja) onih koji su imali teškoće u različitim segmentima primene propisa, a potom i kroz njihov opis u čemu su se, konkretno, te teškoće ogledale. U proseku, oko tri četvrtine političkih subjekata do sada nije imalo problema u pogledu vođenja evidencija o prihodima i rashodima, bez obzira na obaveze koje proističu iz Zakona i drugih propisa koji regulišu finansiranje. Ipak, 27% je izjavilo da je bilo određenih teškoća, što nije zanemarljiv broj (grafikon broj 4).

**Grafikon 4. Da li ste do sada imali bilo kakvih teškoća ili dilema u pogledu vođenja evidencija o приходima i rashodima Vašeg političkog subjekta, generalno (bez obzira na obaveze koje proističu iz Zakona o finansiranju političkih aktivnosti)?**



U čemu su se, konkretno, ogledale te teškoće? U tom smislu, one se mogu podeliti na one koje su predmet objektivnih, regulatornih ograničenja i koje stoga mogu biti samo predmet promene propisa, kao i na one koje mogu biti otklonjene samo ili uglavnom obukama.

Iako prva grupa teškoća nije relevantna sa stanovišta analize potreba za obukama, važno ih je pomenuti, makar na načelnom nivou. Reč je, uglavnom, o teškoćama koje se odnose na nedostatak novca za ispunjavanje određenih obaveza (na primer, angažovanje revizora), potom na nepostojanje odgovornosti predsednika lokalnih odbora za njihovo (ne)činjenje, kao i za način uplate priloga od strane fizičkih lica (kako iznosa, tako i načina, koji je isključivo u gotovini, ali ne i preko računa).

Kada je reč o teškoćama koje se mogu targetirati i delimično otkloniti obukama i povećanjem stepena informisanosti, one se mogu klasifikovati u sledeće grupe:

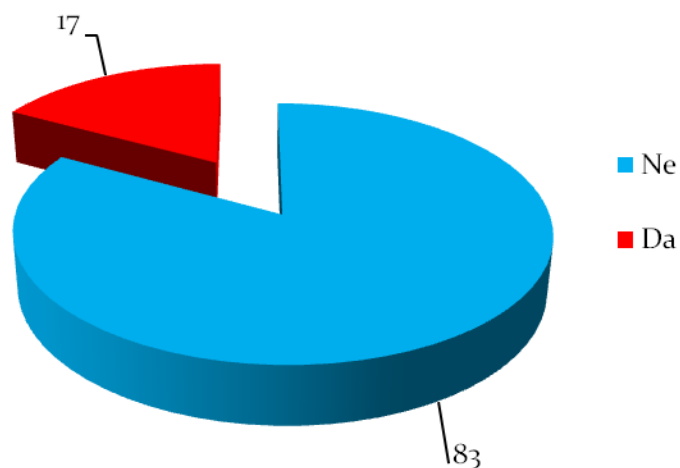
- Nedovoljno poznavanje računovodstvenih i knjigovodstvenih pravila, propisa i terminologije (potrebno je, dakle, razmotriti i mogućnost uključivanja ovog segmenta u jedan deo obuka);
- Nedovoljno znanje predstavnika lokalnih odbora o načinima vođenja evidencije, kao i nedostatak unutarstranačke komunikacije povodom izveštavanja o obavezama koje se odnose na relaciju lokalni odbori-centrala (ova informacija govori o važnosti održavanja obuka za lokalne odbore, kao i posvećivanju jednog dela obuka problemu komunikacije);

- Nedovoljno poznavanje sistema odgovornosti za učinjene prekršaje, naročito na nivou lokalnih odbora (ovaj podatak govori i o sadržaju jednog dela obuke, kao i o tome kome obuka, pretežno, treba da bude namenjena);
- Neujednačena praksa i postupanje lokalnih samouprava i banaka u istoj materiji (što govori i o potrebi da se i ovi, a ne samo politički subjekti, eventualno obuhvate budućim obukama);

Politički subjekti tvrde da su imali manje teškoća u pogledu vođenja evidencija koje proističu iz Pravilnika o evidencijama priloga i imovine, godišnjem finansijskom izveštaju i izveštaju o troškovima izborne kampanje, nego što su imali generalnih teškoća u pogledu vođenja stranačkih finansija. Tako, 83% predstavnika političkih subjekata koji su učestvovali u istraživanju nije imalo problema u pogledu obaveza koje proističu iz ovog Pravilnika, dok samo 17% njih tvrdi da je takvih problema bilo (grafikon broj 5).

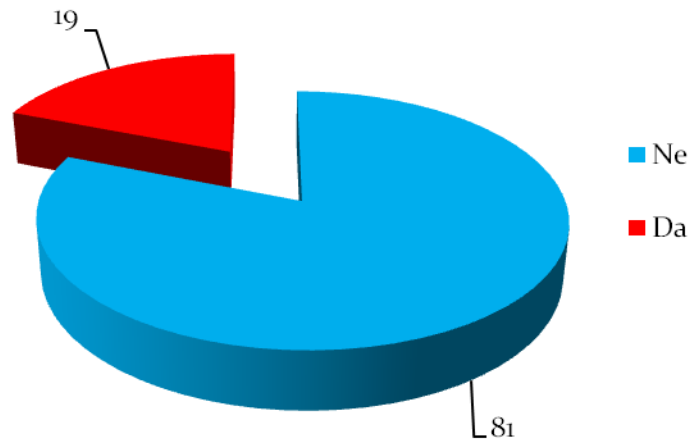
Oni koji su izjavili da su imali određenih problema, mogli su i da navedu o čemu je, konkretno, reč. Može se primetiti da u ovom slučaju nije bilo nekih značajnijih novina u odnosu na odgovore na prethodno pitanje, što može značiti i da se vođenje stranačkih finansija posmatra uglavnom kao jedinstven proces, bez obzira na osnovu kojih propisa se vodi. Ponovljene su teškoće koje se odnose na nepoznavanje računovodstvenih i knjigovodstvenih pravila, kao i teškoće da se određeni troškovi svrstaju u pojedine kategorije, usled nemogućnosti da se klasifikuju na određeni način.

**Grafikon 5. Da li ste do sada imali bilo kakvih teškoća ili dilema u pogledu vođenja evidencija koje proističu iz Pravilnika o evidencijama priloga i imovine, godišnjem finansijskom izveštaju i izveštaju o troškovima izborne kampanje političkog subjekta Agencije za borbu protiv korupcije?**



Kada je reč o proceduri podnošenja redovnih godišnjih finansijskih izveštaja Agenciji za borbu protiv korupcije, dileme ili teškoće u ovom procesu imao je, u proseku, svaki peti politički subjekt (19%) - grafikon 6.

**Grafikon 6. Da li ste do sada imali bilo kakvih teškoća ili dilema u pogledu podnošenja redovnog godišnjeg finansijskog izveštaja Agenciji za borbu protiv korupcije?**

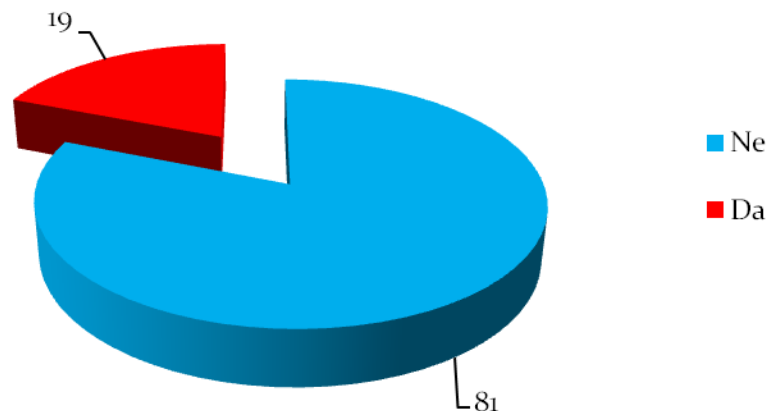


Osim ponovljenih problema iz prethodnih pitanja, u slučaju ovog pitanja se pojavljuju i neki novi odgovori, odnosno nove grupe odgovora; neki od odgovora će biti preneti i u integralnom obliku, jer opisno najbolje oslikavaju karakter dileme koja postoji.

- Jedan od najčešćih problema se odnosi na angažovanje revizora. U ovoj grupi teškoća nalaze se one koje se odnose na nedostatak novca za ovu svrhu (što je uglavnom odlika malih stranaka, odnosno političkih subjekata sa malim prihodima), potom na nedovoljno poznavanje materije finansiranja političkih subjekata od strane revizora, kao i na nejasnoće u vezi sa formom revizorskog izveštaja ("da li je potrebna celokupna forma revizorskog izveštaja ili samo saglasnost revizora na finansijski izveštaj?");
- Druga vrsta teškoća odnosi se na sadržinu finansijskog izveštaja; u ovoj grupi se nalaze problemi koji se odnose na pogrešno tumačenje rubrika u finansijskom izveštaju, kao i dilema u pogledu vrste troškova koje se prijavljuju u izveštajima;
- Među pojedinačnim teškoćama koje su navodili predstavnici političkih subjekata nalaze se, na primer, problemi sa elektronskim formatima i nemogućnost njihovog štampanja, kao i nepoznavanje procedure i načina objavljivanja izveštaja u Službenom glasniku.

Broj onih političkih subjekata koji tvrde da su imali teškoće, probleme i dileme sa podnošenjem izveštaja o troškovima izborne kampanje identičan je broju onih koji su takve dileme imali u slučaju podnošenja redovnih godišnjih finansijskih izveštaja - 19% (grafikon 7).

**Grafikon 7. Da li ste do sada imali bilo kakvih teškoća ili dilema u pogledu podnošenja izveštaja o troškovima izborne kampanje koji se podnosi Agenciji za borbu protiv korupcije?**



Među konkretnim teškoćama koje su navodili predstavnici političkih subjekata, malo je onih koje su uslovljene samom procedurom, odnosno načinom na koji je postavljeno izveštavanje o troškovima izborne kampanje, a više greškama koje su uzrokovali sami politički subjekti, pogotovo na lokalnom nivou. To jeste i može biti predmet budućih obuka i pružanja informacija - reč je o, na primer, razlikovanju i podnošenju izveštaja o kampanji za različite nivoe izbora, potom o obavezama i odgovornosti lokalnih odbora u procesu izveštavanja, kao i u pojašnjenju grupa troškova u formularu izveštaja i načinu na koji se određeni pojedinačni troškovi svrstavaju u određene grupe.

U okviru analize potreba za obukama postavljena su i pitanja koja se odnose na eventualne sugestije za promenu regulative u oblasti finansiranja političkih aktivnosti. Cilj ovih pitanja je bio da se iz problema sa kojim se suočavaju politički subjekti, a koji se tiču sadržajnog dela ove materije, posredno dobiju i određena objašnjenja za teškoće i dileme koje mogu biti tretirane obukama i informisanjem. Ovo pitanje je podeljeno na takav način da je ono najpre postavljeno za krovni akt, odnosno Zakon, potom za Pravilnik i na kraju za prateća uputstva i obrasce.

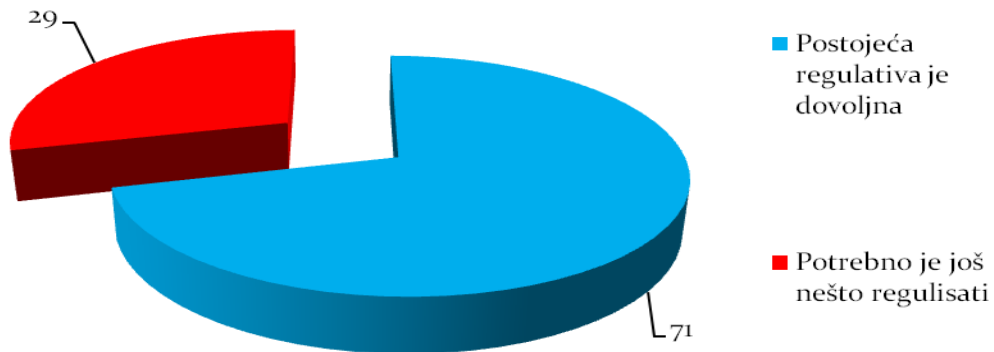
Najveći broj sugestija se odnosio na Zakon, manji na Pravilnik, dok nije bilo nijedne sugestije da li i na koji način menjati uputstva koja na operativnom nivou služe za primenu opštih akata. Kada je reč o Zakonu, sugestije se mogu generalizovati na sledeći način:

- Napraviti kategorizaciju političkih subjekata, koja bi rezultirala različitim obavezama koje subjekti imaju. Jedan od predloga je da to bude i visina prihoda - na primer, stranke sa određenim cenzusom primanja bi imale (odnosno, ne bi imale) obavezu revizije godišnjeg izveštaja, što pojedinim subjektima predstavlja ozbiljno opterećenje;
- Slično prethodnom, politički subjekti koji reprezentuju nacionalne manjine smatraju da bi trebalo da imaju posebne pogodnosti, mada iz odgovora koje su dali nije jasno na koji način bi to bilo regulisano;
- Naredna vrsta sugestija se odnosi na promenu načina i visine uplate članarina fizičkih lica - veliki deo političkih subjekata smatra da bi trebalo povećati dozvoljeni iznos i omogućiti uplate preko računa, a ne samo gotovinski;
- Sledeća vrsta sugestija se odnosi na jasnije definisanu podelu odgovornosti i to kako između centrale političkih subjekata i lokalnih odbora, tako i između lica u centrali koja, na primer, daju naloge za isplate i onih koji su formalno odgovorni za to;
- Na kraju, mogle su se čuti i sugestije da je potrebno pooštriti kaznenu politiku za one političke subjekte koji ne ispunjavaju svoje zakonske obaveze.

Kada je reč o predlozima za izmenu Pravilnika, sugestije su se odnosile samo na razjašnjavanje načina evidentiranja priloga koji nije u novcu. Kao što je već rečeno, nije bilo nijedne sugestije niti komentara na izmenu formata ili sadržaja uputstava ili obrazaca.

Većina predstavnika političkih subjekata smatra da je postojeća regulativa u oblasti finansiranja sveobuhvatna i dovoljna - 71%. Oni koji smatraju da postoji potreba da se još neki elementi dodatno uredi, a to je 29%, imali su prilike i da konkretno navedu šta bi to bilo.

**Grafikon 8. Kakvo je Vaše mišljenje o dovoljnosti (sveobuhvatnosti) postojeće regulative, odnosno da li smatrate da postoji potreba da se još neki segment materije finansiranja političkih aktivnosti uredi posebnim propisima (npr. usvajanje uredbi, dodatnih pravilnika, uputstava).**



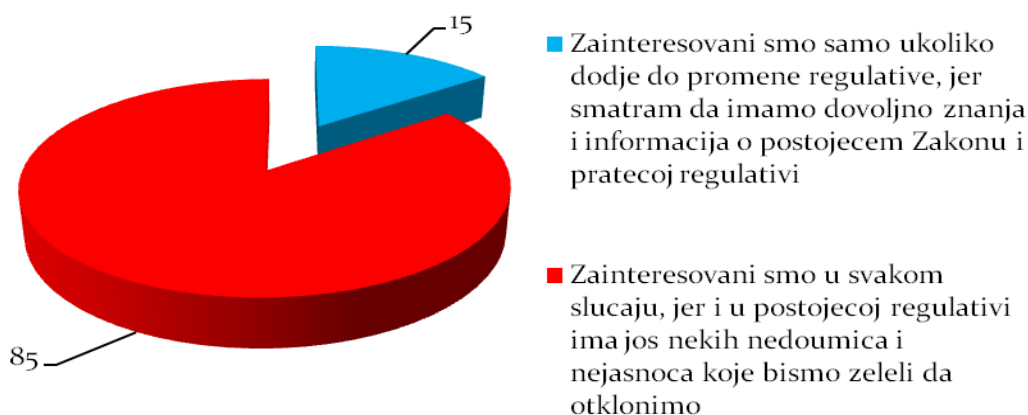
Odgovori onih koji su dali svoje predloge mogu se klasifikovati na sledeći način:

- Potreba za dodatnim i drugačijim regulisanjem rada političkih subjekata koji zastupaju interese nacionalnih manjina;
- Potreba za jasnijim definisanjem odgovornosti i sankcionisanja ("odgovornost za trošenje sredstava - ko troši, taj odgovara; uspostavljanje odgovornosti prema svim lokalnim ograncima"; "u kaznenim odredbama treba uneti klauzulu da se političkim subjektima koji se ne pridržavaju odredaba zakona u određenim slučajevima (nepodnošenje izveštaja) privremeno zabrani rad i učešće na izborima")
- Ono što je sa stanovišta ove analize najznačajnije, nekoliko političkih subjekata je navelo da je potrebno zakonski definisati oblast stručnog osposobljavanja odgovornih za finansije u političkim subjektima.

#### 4. Potreba za obukama političkih subjekata - obim i sadržaj

Ključno pitanje analize potreba je pitanje zainteresovanosti za potencijalne obuke u oblasti finansiranja političkih subjekata. **Da ovakva potreba postoji smatra čak 85% političkih subjekata koji su odgovorili na upitnik Agencije.** Ta potreba je permanentna, tačnije, odnosi se i na postojeći kontekst - najveći broj subjekata smatra da postoje još neke dileme i nedoumice i u sadašnjem kontekstu zbog kojih bi obuke, seminari, radionice i druge forme razmene informacija bile korisne. Preostalih 15% ispitanika smatra da ovakva vrsta potrebe postoji samo ukoliko dođe do promene regulative (grafikon 9). U svakom slučaju, na jedan ili na drugi način, svi politički subjekti imaju određenu potrebu za obukama o načinu upravljanja svojim finansijama i načinu za izveštavanje o troškovima, što je sa stanovništa planiranja narednih koraka veoma važna informacija. Drugačije rečeno, **nijedan politički subjekt koji je popunio upitnik nije izjavio da ne želi ili da nema potrebu za obukama.**

**Grafikon 9. Da li ste i u kojoj meri zainteresovani za prisustvovanje obukama koje bi se odnosile na finansiranje političkih aktivnosti i obaveze koje subjekti imaju u toj oblasti?**

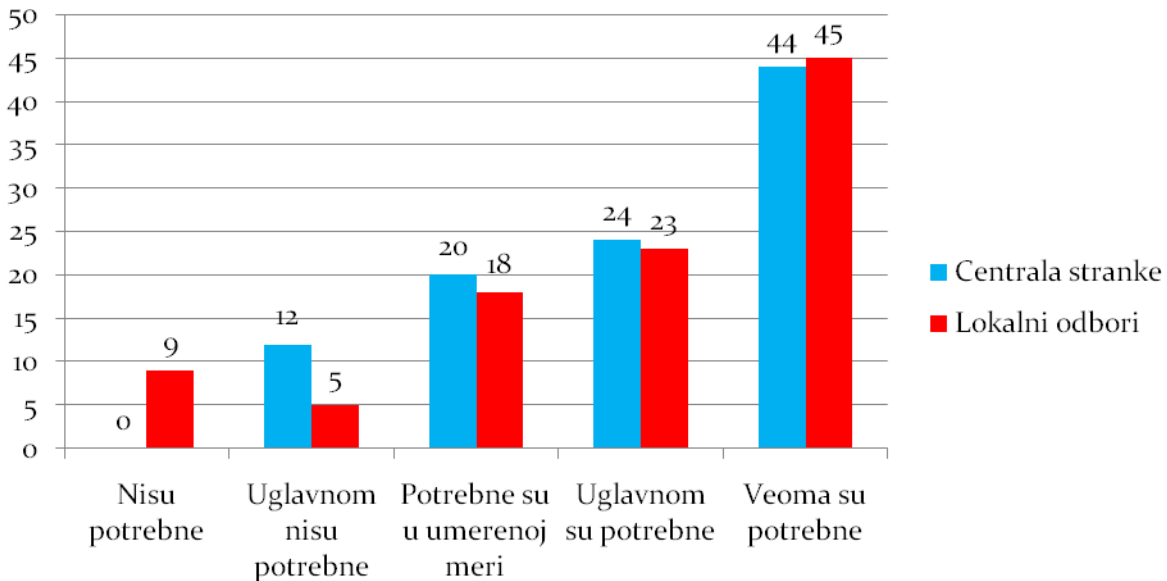


Već je u prethodnom delu izveštaja uočeno da se ozbiljni problemi u upravljanju finansijama političkih subjekata javljaju na relaciji centrala - lokalni ogranci (odbori). Odgovornosti i obaveze nisu jasno određene, tačnije, ako i jesu precizirane u normama, u praksi nisu jasno i nedvosmisleno razgraničene. S obzirom na jednu od inicijalnih hipoteza o ovom problemu, u upitniku se našlo i pitanje o potrebama za obukama za centrale i za lokalne ogranke političkih subjekata, sa očekivanjem da će se u tom smislu pojaviti određene razlike. Međutim, sudeći prema odgovorima ispitanika, potreba za obukama je podjednaka i u centralama i u lokalnim odborima političkih subjekata. Tako, da je obuka veoma potrebna za ova dva nivoa smatra 44%, odnosno 45% ispitanika. Osim toga, da su obuke "veoma potrebne"



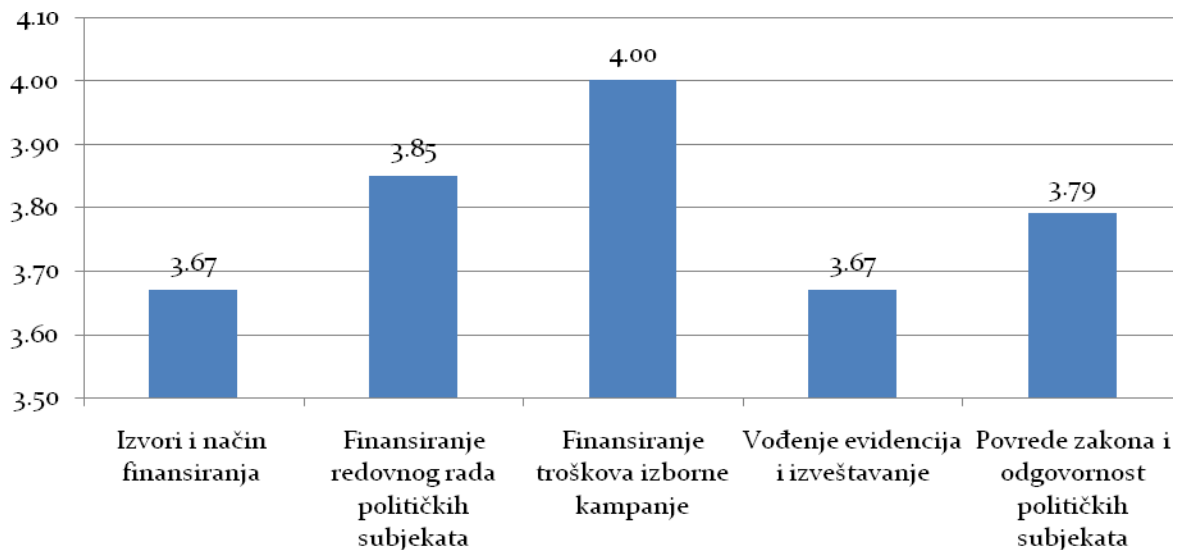
je procentualno i najzastupljeniji odgovor (grafikon 10); sa druge strane, broj onih koji smatraju da obuke nisu potrebne ili su potrebne u maloj meri je neznatan, što je još jedna od potvrda u prilog važnosti obuka.

**Grafikon 10. U kojoj meri su, prema Vašem mišljenju i iskustvu, obuke potrebne sledećim organizacionim nivoima vašeg političkog subjekta?**



Predstavnici političkih subjekata su u najvećoj meri zainteresovani da na obukama čuju o finansiranju troškova izborne kampanje. Na skali od 1 do 5, na kojoj 1 označava nepostojanje interesovanja i potrebe, a 5 postojanje velikog interesovanja i potrebe, prosečna ocena za deo o finansiranju izborne kampanje je 4. Na drugom mestu se nalazi tema finansiranja redovnog rada (prosečna ocena 3.85), a na trećem povrede Zakona i odgovornost političkih subjekata za povrede Zakona (3.79). U odnosu na ove teme, interesovanje je nešto manje za izvore i način finansiranja i za vođenje evidencija i izveštavanje (3.67) - grafikon 11. Ni te ocene, pojedinačno posmatrano, nisu niske, odnosno one znače da interesovanje postoji i u tom slučaju, samo da je nešto manje u odnosu na one elemente koji su "dobili" veće ocene. Ovi podaci mogu biti korisni za usmeravanje sadržine obuka i raspodele (ograničenog) vremena koje je na raspolaganju za obuke.

**Grafikon 11. Za koje elemente u oblasti finansiranja političkih aktivnosti imate potrebu/interesovanje da pohađate obuke i u kojoj meri?**



Za svaki od prethodno pomenutih pet elemenata za koje su ispitanici iskazivali svoju zainteresovanost za obukama, data je i mogućnost da ih konkretizuju otvorenim odgovorima i pojašnjenjima. Potrebe za dodatnim informacijama grupisane su na sledeći način:

### **1. Izvori i način finansiranja**

- Definisanje i razlikovanje priloga i članarina;
- Mogućnosti finansiranja političkih subjekata iz pozajmica i kredita;
- Mogućnosti profitnog finansiranja političkih subjekata (na primer, iz određene delatnosti koja ostvaruje zaradu - zakup prostora - i način na koji bi bila trošena takva sredstva);
- Specifičnosti i način finansiranja stranaka nacionalnih manjina.

### **2. Finansiranje redovnog rada političkih subjekata**

- Mogućnosti finansiranja redovnog rada iz pozajmica i kredita;
- Raspodela sredstava iz javnih izvora za redovan rad;
- Finansiranje redovnog rada iz članarine i priloga.

### 3. Finansiranje troškova izborne kampanje

- Način raspodele troškova ukoliko se izbori održavaju na više nivoa u isto vreme;
- Mogućnosti finansiranja izborne kampanje iz pozajmica i kredita;
- "Član 29. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti" - pojašnjenja sadržine izveštaja o troškovima izborne kampanje.

### 4. Vođenje evidencija i izveštavanje

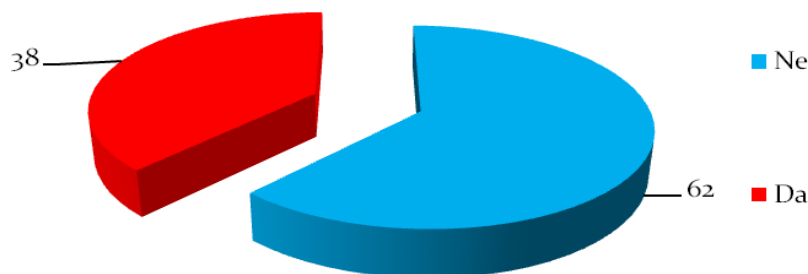
- Način vođenja evidencija o poklonima, pruženim uslugama i njihovim vrednostima

### 5. Povrede zakona i odgovornost političkih subjekata

- *U ovom delu nisu navedene pojedinosti ni u jednom upitniku.*

Među predstavnicima političkih subjekata koji su učestvovali u analizi potreba, više je onih koji do sada nisu pohađali nikakve obuke u ovoj oblasti, nego što je broj onih koji su imali prilike da budu polaznici takvih obuka - odnos je 62% prema 38% (grafikon 12).

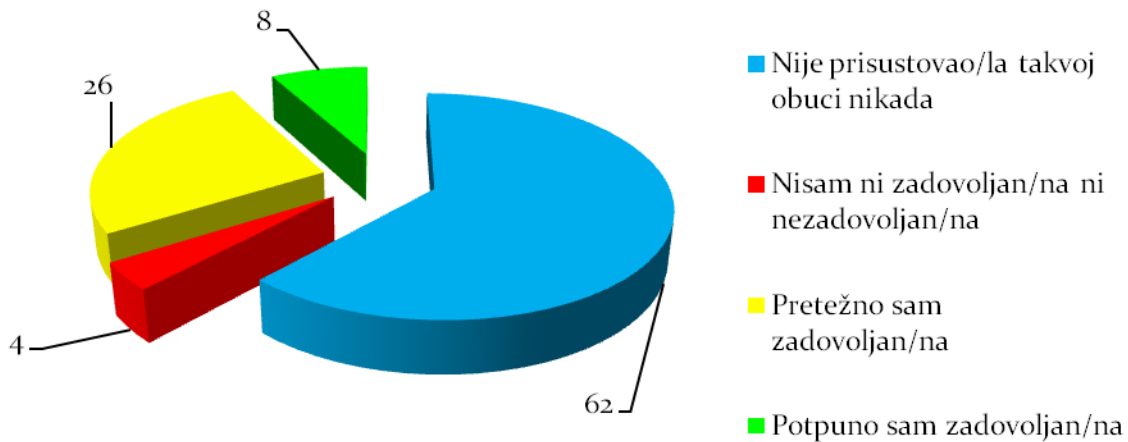
**Grafikon 12. Da li ste do sada već pohađali bilo kakve obuke/seminare/treninge/predavanja u oblasti finansiranja političkih aktivnosti?**



Najveći broj onih koji su izjavili da su pohađali obuke, naveo je da je reč o obukama Agencije za borbu protiv korupcije. Po jedan odgovor dobijen je za obuke Ministarstva finansija i međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva, dok su dva politička subjekta iz sopstvenih sredstava finansirala obuke za svoje članove i rukovodstvo, ali nije navedeno šta je bila sadržina tih obuka, niti ko ih je držao.

Među onima koji su pohađali obuke u oblasti finansiranja političkih subjekata nema nijednog koji je izabrao odgovor "nismo zadovoljni obukama". Najveći broj njih je pretežno i potpuno zadovoljan, što može odražavati i situaciju u kojoj takvih obuka, inače, nema, pa se svaka informacija do koje se dođe smatra korisnom i upotrebljivom.

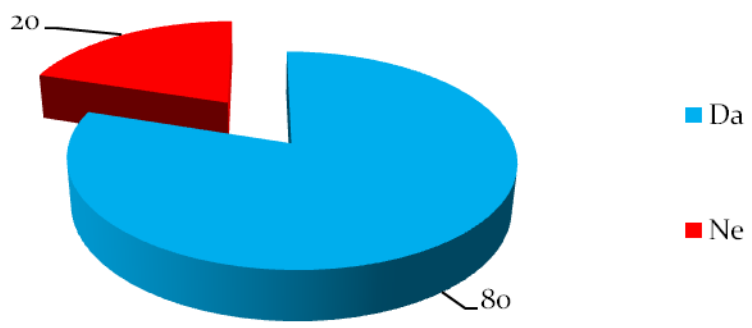
**Grafikon 13. Označite u kojoj ste meri zadovoljni kvalitetom obuka/seminara/treninga/predavanja koje ste prošli u oblasti finansiranja političkih aktivnosti:**



Potreba za razjašnjenjem nedoumica u vezi sa primenom pozitivnih propisa u oblasti finansiranja političkih aktivnosti posredan je indikator potrebe i za obukama, kao jednim od vidova za otklanjanje postojećih dilema. U tom cilju, u upitniku je postavljeno i ovo pitanje, na koje je dobijen sledeći odgovor: **čak 80% političkih subjekata koji su učestvovali u istraživanju je makar jednom imalo povoda da se nekom obrati i da na taj način otkloni dilemu i nedoumicu**; sa druge strane, 20% njih tvrdi da se do sada nije nikome obraćalo sa nekim pitanjem o finansiranju.

Očekivano, najveći broj političkih subjekata (18 od njih 26) se za mišljenje obraćalo Agenciji za borbu protiv korupcije; jedan manji broj se obraćao i Ministarstvu finansija (tri subjekta), a među njima je bilo i onih koji su se obraćali lokalnim samoupravama, drugim političkim subjektima, pravnicima (advokatima) i nevladinim organizacijama.

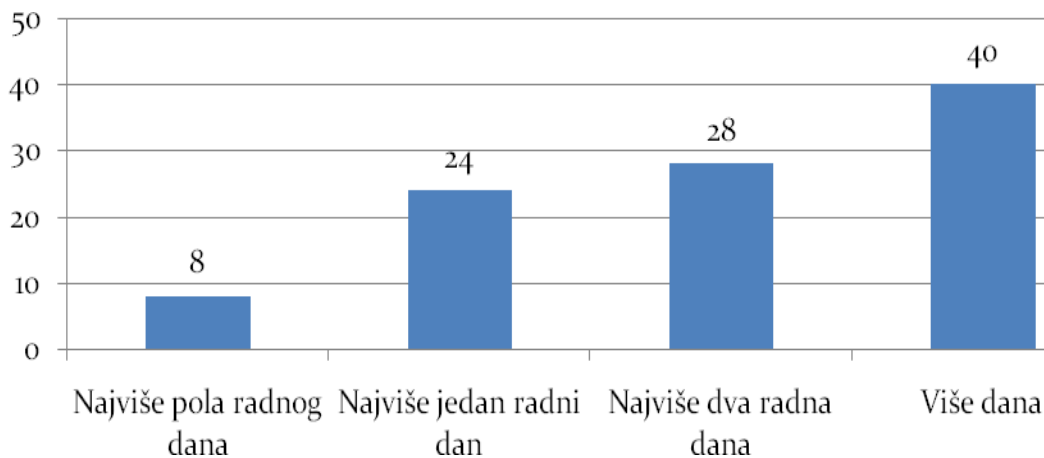
**Grafikon 14. Da li ste se do sada obraćali za mišljenje/razjašnjenje neke nedoumice u vezi sa finansiranjem političkih aktivnosti?**



## 5. Forme obuka u oblasti finansiranja političkih subjekata

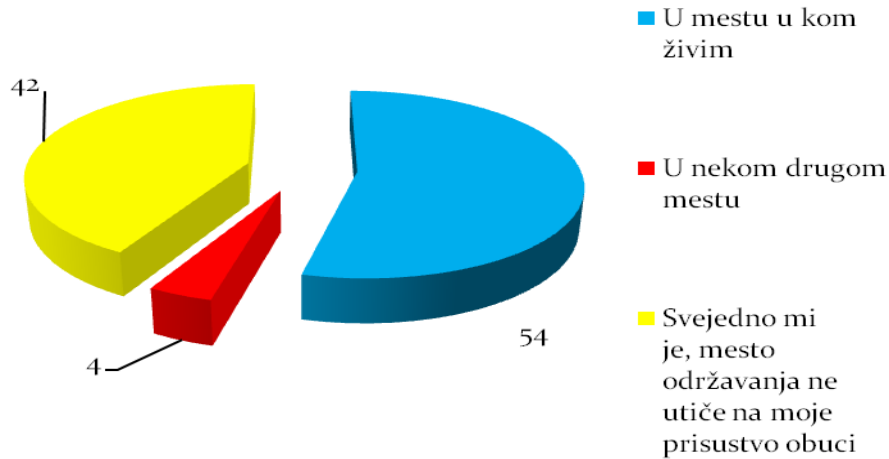
Osim utvrđivanja potrebe i mogućih sadržina obuka, analiza je imala za cilj i utvrđivanje određenih elemenata formi obuka, koje bi bile prilagođene ciljnoj grupi i temi finansiranja političkih subjekata. Prvo pitanje iz ove oblasti koje je postavljeno ispitanicima odnosi se na broj dana koje bi svako od njih bio spreman da posveti obuci. Osim praktičnog odgovora na pitanje koliko vremena bi ova ciljna grupa odvojila za obuku, odgovori ukazuju i na to kako ispitanici doživljavaju intenzitet sopstvenih potreba za informacijama i kako percipiraju složenost materije koja bi bila predmet obuka. Najveći broj ispitanika, 40%, je izjavio da bi najprimerenija obuka bila ona koja bi trajala više od dva dana. Na pitanje koliko bi to, konkretno vremena bilo, dobijene su dve grupe odgovora - prva grupa je odgovorila "po potrebi", odnosno "koliko se proceni da je potrebno", dok je druga predložila konkretan broj dana, koji se kretao između 3 do 7.

**Grafikon 15. Koliko vremena biste ubuduće bili spremni da posvetite obuci, pod pretpostavkom da Vam je ona bitna za obavljanje posla u oblasti finansiranja Vašeg političkog subjekta?**



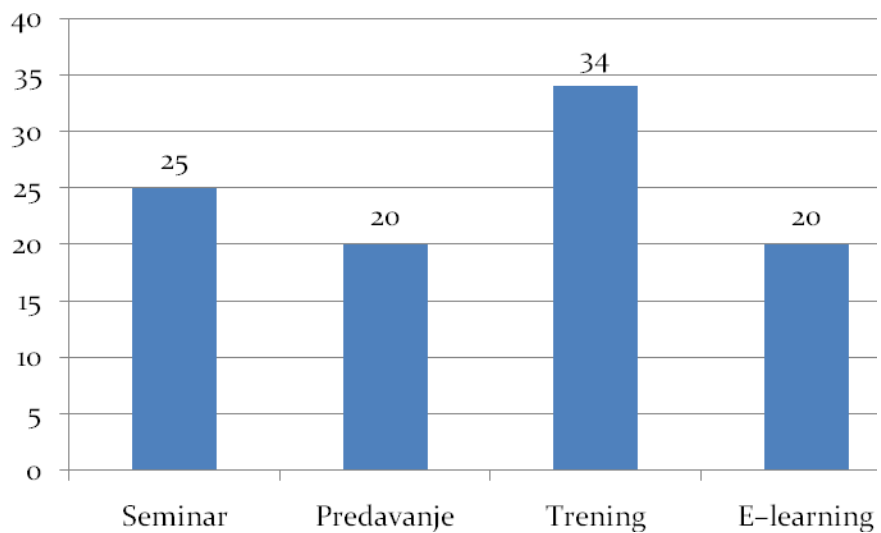
Kada je reč o mestu održavanja obuka, najveći broj ispitanika (54%) je izjavio da im najviše odgovaraju obuke koje se održavaju u mestu u kom žive. Za 42% njih mesto održavanja nije presudno u izboru da li će nekoj obuci prisustvovati ili ne, dok je samo 4% njih izjavilo da bi radije izabralo obuku koja se održava van njihovog stalnog mesta življenja. Motivi za izbor odgovora na ovo pitanje mogu biti i jesu različiti, ali te odgovore svakako treba imati u vidu prilikom planiranja i održavanja obuke.

**Grafikon 16. Da li vam, u skladu sa Vašim obavezama i potrebama za obukama, više odgovaraju obuke koje se održavaju u mestu u kom živite ili u nekom drugom mestu u koje biste otputovali povodom održavanja obuke?**



Na kraju, ispitanici su zamoljeni da odgovore na pitanje koje forme obuka su im najprihvatljivije sa stanovišta i njihovog senzibiliteta i karaktera materije. Svako je mogao da odabere dve forme obuka. Kada se odgovori saberu i predstave na način kao što je to dato u grafikonu broj 17, može se videti da nijedna forma nije dominantna, odnosno da su mišljenja relativno podeljena. Naime, trećina njih (34%) je kao jedan od odgovora navela trening, čiji je ključni elemenat interaktivnost, radioničarski i praktičan rad (*svaka forma imala je svoje objašnjenje, odnosno ključnu odrednicu u samom upitniku*). Na drugom mestu, sa 25%, našao se odgovor da je poželjna forma seminar, kao složena forma, koja obuhvata više različitih formi i dužeg je trajanja. Po 20% ispitanika je izabralo klasično *ex catedra* predavanje i "učenje na daljinu", odnosno učenje putem interneta. Odgovor "individualno učenje" nije izabrao nijedan ispitanik.

**Grafikon 17. Molimo Vas da odaberete dve forme obuka koje smatrate najefikasnijim sa stanovišta Vaših potreba i načina za upoznavanje sa oblašću finansiranja političkih aktivnosti:**





## 6. Potreba za obukama u oblasti prijave imovine i prihoda funkcionera i upravljanja sukobom interesa

Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije predviđeno je da se u ciljnoj grupi političkih subjekata utvrdi i potreba za obukama u oblasti prijave imovine i prihoda javnih funkcionera i upravljanja sukobom interesa (mera 3.1.2.5 Akcionog plana). Nije do kraja jasno zbog čega je ovakva vrsta mere propisana, jer niti se svi javni funkcioneri regrutuju iz redova političkih subjekata, niti će svi članovi političkih subjekata postati javni funkcioneri. Praksa političkog i javnog života u Srbiji *de facto* je takva da je često teško razdvojiti političko (tačnije, stranačko) organizovanje i javni sektor, kojim upravljaju javni funkcioneri. Pretpostavlja se, u tom kontekstu, da je ova mera imala za cilj da se budući funkcioneri na vreme i kroz svoju stranačku organizaciju edukuju o obavezama koje će imati onda kada postanu javni funkcioneri. A da značajan broj njih to i očekuje, govore i odgovori na pitanje o važnosti i zainteresovanosti za obuke koje bi za predmet imale obaveze funkcionera. Tako, u zbiru, skoro 80% ispitanika (tačnije 79%) smatra da je obuka u oblasti sukoba interesa uglavnom ili veoma bitna. Za prijavu imovine funkcionera to isto smatra ukupno 64% ispitanika.

**Tabela 1. Da li su i u kojoj meri sledeće oblasti bitne za rad političkog subjekta, odnosno za članove političkih stranaka? (u%)**

	Uopšte nije bitna	Uglavnom nije bitna	Nisam siguran/na	Uglavnom je bitna	Veoma je bitna
Prijava imovine javnih funkcionera	8	8	20	20	44
Upravljanje sukobom interesa javnih funkcionera	4	4	13	22	57

Očekivano, ispitanici koji se bave stranačkim finansijama manje su zainteresovani za ovakve vrste obuka nego što smatraju da su one potrebne za stranačke aktiviste, generalno. Iako većina smatra da je uglavnom ili veoma zainteresovana, nije mali broj ni onih koji to nisu ili nisu sigurni u to.

**Tabela 2. Da li ste i u kojoj meri zainteresovani za pohađanje obuka iz ovih oblasti? (u%)**

	Uopšte nisam zainteresovan/na	Uglavnom nisam zainteresovan/na	Nisam siguran/na	Uglavnom sam zainteresovan/na	Veoma sam zainteresovan/na
Prijava imovine funkcionera	8	24	8	36	24
Upravljanje sukobom interesa	0	26	4	40	30

Prethodni podaci govore u prilog tome da bi buduće obuke za predstavnike političkih subjekata mogle u određenoj meri da sadrže i bazične pojmove u oblasti prijavljivanja imovine i prihoda, kao i pojmove iz oblasti sukoba interesa.

## 7. Preporuke

Analizom je utvrđena nedvosmislena potreba političkih subjekata da se detaljnije informišu i obuče za proces vođenja finansija i izveštavanja o obavezama koje politički subjekti imaju. Ova potreba postoji i u aktuelnom pravnom okviru, a za mnoge subjekte će ona postati još veća kada do promene ovog okvira dođe.

Na osnovu sprovedene analize, preporuke koje se odnose na održavanje obuka u oblasti finansiranja političkih subjekata se mogu grupisati u sledeće oblasti:

- Politički subjekti su u najvećoj meri zainteresovani za teme u oblasti finansiranja političke kampanje i finansiranja redovnog rada, pa je sadržaje obuka moguće prilagođavati dominaciji tih oblasti; politički subjekti su u najvećoj meri zainteresovani da saznaju o načinima i modelima prikupljanja sredstava za svoj rad (redovni ili izborni), ali tako da ta sredstva i osnov njihovog sticanja ne budu osnov povrede propisa;
- Imajući u vidu da su ispitanici izjavili da su u velikoj meri upoznati sa Zakonom, pa i Pravilnikom, nešto veću pažnju je potrebno posvetiti operativnim dokumentima, uputstvima i obrascima;
- U skladu sa mogućnostima, u obuke o finansiranju političkih subjekata uključiti i deo o reviziji i računovodstvu, koji iako nije u užem smislu nadležnost Agencije, može značajno uticati na kvalitet ispunjavanja obaveza i kontrolu političkih subjekata;
- Nešto veću pažnju u toku sprovođenja obuka potrebno je posvetiti, uslovno rečeno, manjim političkim subjektima (grupama građana i političkim strankama koje se ne nalaze u Narodnoj skupštini, kao i strankama nacionalnih manjina), jer je u njihovom slučaju nedostatak informacija i znanja manji nego u strankama koje imaju veliki broj članova, razgranatu infrastrukturu i veće prihode.
- Posebnu pažnju u obukama potrebno je posvetiti lokalnim ograncima političkih subjekata, jer veliki deo problema u vođenju finansija i izveštavanju potiče sa ovog nivoa, kao i usled odustva komunikacije između centrala i lokalnih odbora u procesu upravljanja finansijama;
- Kada je reč o formi, za oblast finansiranja političkih subjekata, sa stanovišta iskazanih potreba, potrebno je organizovati najmanje dvodnevne ili trodnevne, interaktivne treninge i složene seminare koji bi sadržali i teorijske, praktične i interaktivne elemente;
- Sa stanovišta mesta održavanja, najveće izglede na uspeh imaju lokalne obuke, odnosno obuke koje se održavaju u mestu življenja polaznika ili makar blizu njih; ipak, ovo nije i ne mora biti presudno onda kada se organizuju višednevne i sadržinski kompleksne obuke, jer je i broj onih kojima mesto održavanja nije bitno veliki.