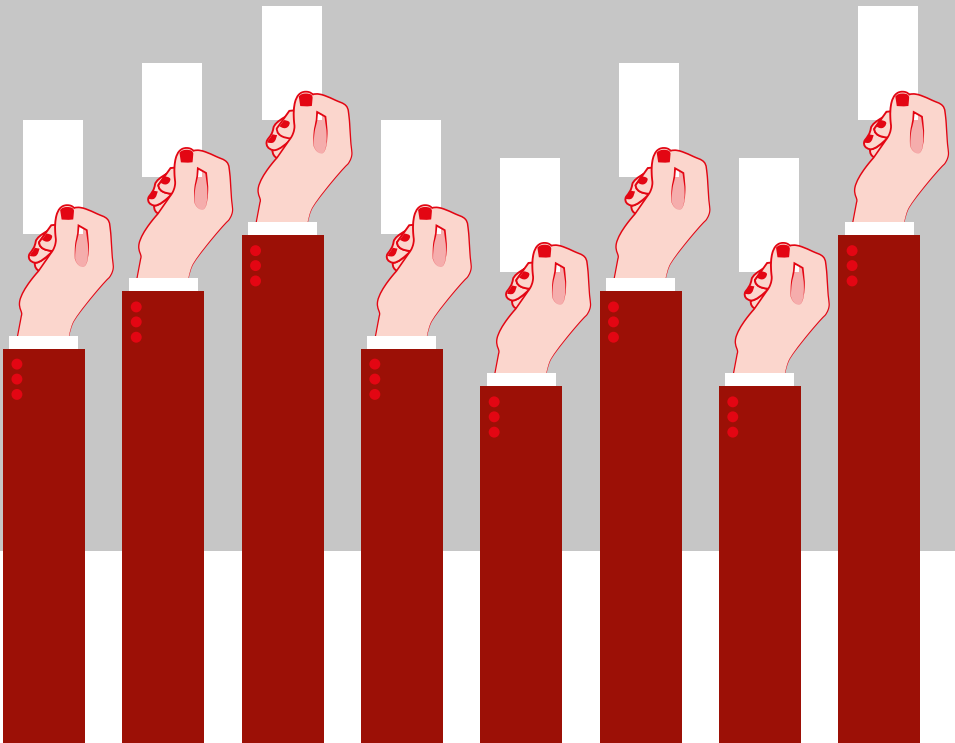




РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

ФИНАНСИРАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ АКТИВНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

- ефекти контроле -



Финансирање политичких активности
у Републици Србији

Издавач:

Агенција за борбу против корупције
Царице Милице бр. 1
11000 Београд
www.acas.rs

За издавача:

Татјана Бабић

Уредници:

Немања Ненадић
Проф. др Зоран Стојиљковић

Припрема за штампу:

comma | communications design

Штампа:

Фидуција 011 Принт

ISBN 978-86-916625-5-4

Тираж:

200

Бесплатан примерак

Штампање ове књиге подржала је Мисија ОЕБС-а у Србији.
Ставови изражени у овој публикацији припадају искључиво
ауторима и не одражавају нужно и ставове ОЕБС-а.



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

**ФИНАНСИРАЊЕ
ПОЛИТИЧКИХ
АКТИВНОСТИ У
РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

- ефекти контроле -

Београд, 2016. године

Садржај

Предговор

Татјана Бабић, Агенција за борбу против корупције 7

Сажетак Извештаја о контроли финансирања политичких активности у 2014. години

Сектор за контролу финансирања политичких активности,
Агенција за борбу против корупције 9

Ревизија финансијских извештаја и правилности пословања политичких странака

Радослав Сретеновић, Државна ревизорска институција 64

Разрешене дилеме у примени закона

Весна Јевтић, Министарство финансија 69

Маргиналије о новцу, политици и осећају за демократску меру

Проф. др Зоран Стојиљковић, Агенција за борбу против корупције 73

Контрола финансирања политичких странака и европски стандарди

Милица Божанић и Владан Јоксимовић,
Агенција за борбу против корупције 84

Најбоља пракса у регулисању финансирања политичких активности – међународни стандарди и пракса Републике Србије

Маријана Трифуновић-Стефановић, Пројекат за реформу правосуђа и одговорну власт (USAID JRGA) 91

Потреба усаглашавања позитивне законске регулативе

Наталија Ристивојевић, Агенција за борбу против корупције 101

За шта грађани плаћају политичке странке, а шта добијају за узврат?

Зоран Гавриловић, Биро за друштвена истраживања 104

Главни закључци конференције о ефектима контроле финансирања политичких активности

112

Предговор

Финансирање политичких активности годинама је у фокусу како стручне тако и шире јавности. Токови новца, извори финансирања, трошење буџетских средстава из године у годину интригирају јавност. Агенција за борбу против корупције, поред тога што врши контролу, континуирано ради на повећању транспарентности финансирања политичких активности, а једна од активности у том процесу је и објављивање годишњег извештаја о финансирању политичких активности. Пракса показује да је модел, по коме је надлежност за послове контроле прихода и расхода политичких субјеката додељена једном независном државном органу, био добар избор. Приликом доношења одлуке о томе, руководило се свим релевантним параметрима како би ова област била ефикасно уређена у постојећем друштвено политичком оквиру. Агенција од свог настајања, сваким даном потврђује поверену јој улогу у веома сложеној и осетљивој сфери. Објављивање Извештаја је, уз обуке и саветовања свих релевантних чинилаца како изборног тако и процеса контроле финансирања, један од битнијих начина превентивног деловања Агенције. Своју репресивну улогу, Агенција остварује кроз подношење захтева за покретање прекршајног поступка, као и кривичних пријава, у случају постојања сумње да је извршен прекршај, односно кривично дело.

Извештај контроле финансирања политичких субјеката у 2014. години, поред налаза контроле годишњих финансијских извештаја, обухвата и извештај о трошковима изборних кампања које су се одржале током те године.

У Републици Србији су у 2014. години одржани избори за народне посланике у Народну скупштину, избори за одборнике у Скупштину града Београда, избори за одборнике у скупштине општина Бор, Аранђеловац, Пећинци, Неготин, Мајданпек, Мионица и Лучани као и избори за одборнике у Скупштину градске општине Севојно.

Агенција за борбу против корупције је ангажовала посматраче ради спровођења мониторинга изборних кампања, који су извештавајући о активностима политичких субјеката допринели квалитету и ефикасности поступка контроле прихода и расхода.

Контрола прихода и расхода свих политичких субјеката који су Агенцији поднели извештаје спроводи се на неколико равни и обухвата формалну и садржинску контролу. Подаци које су доставили политички субјекти укрштају се са подацима прикупљеним од правних и физичких лица, извршилаца услуга, пословних банака, других државних органа, као и са подацима које су уочили посматрачи изборних кампања. Примера ради, анализом извода по текућим рачунима политичких субјеката, утврђено је да је у првој половини 2014. године извршено око 7.200 новчаних трансакција које се односе на приходе и расходе везане за изборне кампање.

Потребно је нагласити да се Агенција у свом раду сусреће са бројним препрекама. Неблаговремено достављање тражених података од стране појединих правних лица, градских и општинских управа, изборних комисија, неусклађеност и непотпуност достављених података, као и неупоредивост финансијских трансакција достављених од стране банака, са подацима исказаним у поднетим извештајима, представљају отежавајуће факторе у поступку контроле.

Важно је истаћи да је отклањање поменутих недостатака од великог значаја за квалитетно и ефикасно обављање послова контроле. С тога у читавом процесу кључну улогу има јачање сарадње Агенције са другим државним органима, банкама као и политичким субјектима.

Због различитих повреда одредаба овог закона Агенција је до сада поднела око 600 захтева за покретање прекршајног поступка. По поднетим захтевима прекршајни суд донео је 130 пресуда, на основу којих је Агенција донела више од 50 решења којим политички субјекти губе права на добијање средстава из буџета у наредној календарској години.

Са сигурношћу можемо тврдити да се осећају позитивни ефекти како Закона о финансирању политичких активности, тако и контроле финансирања политичких субјеката уопште. Важно је нагласити да је Агенција препознала, како од актера изборног процеса тако и од стране јавности, као независни и утицајни чинилац у контроли токова новца који политички субјекти добијају из јавних и приватних извора.

Татјана Бабић,
директор Агенције за борбу против корупције

Сажетак Извештаја о контроли финансирања политичких активности у 2014. години

Агенција за борбу против корупције као самосталан орган врши контролу финансирања редовног рада и трошкова изборних кампања политичких субјеката¹. Све регистроване политичке странке (96), као и групе грађана (113) које имају представнике у представничким телима биле су дужне да годишњи финансијски извештај за 2014. годину поднесу Агенцији до 15. априла 2015. године². Коалиције, политичке странке и групе грађана које су учествовале у изборним кампањама 2014. године биле су дужне да поднесу и извештај о трошковима изборне кампање и то 30 дана од објављивања коначних резултата избора³.

Готово две трећине (62) политичких странака, а свега четвртина (29) група грађана поднели су ГФИ за 2014. годину у законском року. Од тога, седам политичких странака (око 8%) и једна група грађана (око 1%) навеле су у ГФИ за 2014. годину да немају ни приходе ни расходе у 2014. години.

Табела 1: Политичких субјекти који су поднели ГФИ за 2012, 2013. и 2014. годину

ВРСТА ПОЛИТИЧКОГ СУБЈЕКТА	2012		2013		2014	
ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ	63	26,25%	70 ⁴	33,49%	62	26,66%
ГРУПЕ ГРАЂАНА	13	5,42%	22	10,53%	29	13,88%
УКУПНО	76	31,67%	92	44,02%	91	43,54%

Политичке странке, нарочито парламентарне, показале су већи степен одговорности од група грађана.

1 Агенција за борбу против корупције (у даљем тексту Агенција) спроводи контролу финансирања политичких субјеката у складу са чланом 5. алинеја 4. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС”, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС, 67/2013 – одлука УС, 112/2013 – аутентично тумачење и 8/2015 – одлука УС) и у смислу одредаба Закона о финансирању политичких активности.

2 Члан 28. став 1. Закона о финансирању политичких активности, „Службени гласник РС”, бр. 43/2011 и 123/2014.

3 Члан 29. став 1. Закона о финансирању политичких активности.

4 Реформистичка странка доставила је 19 месеци по истеку рока ГФИ за 2013. годину, након што је Агенција поднела захтев за покретање прекршајног поступка због недостављања извештаја.

Табела 2: Политички субјеката који нису поднели ГФИ за 2012, 2013. и 2014. годину

ВРСТА ПОЛИТИЧКОГ СУБЈЕКТА	2012		2013		2014	
ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ	28	11,66%	28	13,40%	34	16,27%
ГРУПЕ ГРАЂАНА	136	56,67%	90	43,06%	84	40,19%
УКУПНО	164	68,33%	118	56,46%	118	56,46%

Политичке странака које нису поднеле ГФИ за 2014. годину најчешће су странке које немају или имају мало освојених мандата, односно групе грађана које су самостално или у коалицији освојиле мали број мандата, најчешће у скупштинама општина (и)ли скупштинама градских општина, али су њихови одборници постали чланови неке политичке странке.

У 2015. години, Агенција је контролисала 30 политичких странака⁵ и 10 група грађана⁶ које су доставиле ГФИ⁷. Резултате контроле⁸ објављени су у „Извештају о контроли финансирања политичких субјеката у 2014. години“ који је јавности представљен на конференцији „Финансирање политичких странака у Србији – ефекти контроле“ одржаној 26. јануара 2016. године у Палати Србија⁹. У овој публикацији дати су налази контроле за Српску напредну странку, Социјалистичку партију Србије и Демократску странку које је контролисала и Државна ревизорска институција, док је цео извештај доступан на веб сајту Агенције¹⁰.

5 Политичке странке које су контролисане: 1) Богата Србија – Покрет пољопривредника и привредника, 2) Дошњачка демократска заједница, 3) Демократска партија Албанаца, 4) Демократска унија Албанаца, 5) Демократска странка, 6) Демократска странка Србије, 7) Демокришћанска странка Србије, 8) Демократски савез Хрвата у Војводини, 9) Заједно за Србију, 10) Зелени Србије, 11) Јединствена Србија, 12) Либерално демократска партија, 13) Лига социјалдемократа Војводине, 14) Ниједан од понуђених одговора, 15) Нова странка, 16) Нова Србија, 17) Партија уједињених пензионера Србије, 18) Партија за демократско деловање, 19) Покрет снага Србије – БК, 20) Покрет социјалиста, 21) Ромска демократска странка, 22) Савез војвођанских Мађара, 23) Санџачка демократска партија, 24) Социјалистичка партија Србије, 25) Социјалдемократска партија Србије, 26) Социјалдемократска странка, 27) Српска напредна странка, 28) Српска радикална странка, 29) Српски покрет обнове и 30) Странка демократске акције Санџака.

6 Групе грађана које су контролисане: 1) Бранко Недимовић – вредна Митровица (Сремска Митровица), 2) Демократски препород др Риза Халими (Прешево), 3) Двери (Београд), 4) Двери Краљево, 5) Двери српске (Чачак), 6) Коалиција за Пирот (Пирот) 7), Победа – др Слободан Гвозденовић (Ваљево) 8), Покрет за Жупу (Александровац) 9) Покрет за Смедерево – др Јасна Аврамовић (Смедерево) и 10) Удружење Србија има будућност – Трећа Србија.

7 Критеријуми за одабир политичких субјеката укључених у контролу Агенције су: а) достављен ГФИ на обрасцу И1, б) учешће у изборним кампањама у 2014. години, в) највећи пријављени приходи, г) највећи пријављени расходи, д) највећа утврђена разлика између прихода и расхода и њ) све парламентарне странке.

8 Такође, Агенција је у 2015. години контролисала још десет политичких странака и то су: Демократска заједница војвођанских Мађара, 2) Уједињена сељачка странка, 3) Грађански савез Мађара, 4) Словачка странка, 5) Пулс Србије, 6) Покрет за демократски прогрес, 7) Влашка народна странка, 8) Демократска партија, 9) Покрет мађарске наде и 10) Покрет за развој Србије.

9 Конференција је организована у подршку Пројекта за реформу правосудја и одговорну власт (ЈРГ програма).

10 Доступно на: www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/izvestaj-2014.pdf.

УКУПНИ ПРИХОДИ ПОЛИТИЧКИХ СУБЈЕКТА

Политички субјекти који су доставили ГФИ за 2014. годину остварили су 2.790.833.218,72 динара прихода. Највише средстава политичке странке и групе грађана прикупиле су 2012. године када су били расписани председнички, парламентарни и локални избори. Уочљиво је да приходи политичких странака варирају и да су до 50 одсто мањи у години када нема председничких, парламентарних и општинских локалних избора. Тако су странке у 2012. години 32,87 милиона евра, у 2013. години нешто више од 16 милиона, док су 2014. године када су одржани парламентарни и избори за одборнике Београда прикупили 9,5 милиона евра мање него у 2012. години општинских избора. Седам политичких странака остварило је 85,26% прихода свих политичких субјеката у 2014. години и то:

- Српска напредна странка – 1.099.092.885,03 динара, тј. 38,38% укупних прихода;
- Социјалистичка партија Србије – 496.994.505,98 динара, тј. 17,81% укупних прихода;
- Демократска странка – 321.773.437,00 динара, тј. 11,53 % укупних прихода;
- Зелени Србије -202.125.824,91 динара, тј. 7,24% укупних прихода;
- Демократска странка Србије – 96.646.763,06 динара, тј. 3,46% укупних прихода;
- Савез војвођанских Мађара – 83.889.502,00 динара, тј. 3,01% укупних прихода и
- Партија уједињених пензионера Србије – 78.815.942,03 динара, тј. 2,82% укупних прихода.

Табела 3: Преглед врста прихода политичких субјеката у 2012, 2013. и 2014. години

ГОДИНА	2014		2013		2012	
	РСД	%	РСД	%	РСД	%
ЈАВНИ ИЗВОРИ	2.186.130.396,99	78,33%	1.455.176.329,85	78,94%	2.843.647.455,77	77,66%
ПРИМЊЕНЕ УСЛУГЕ ЧЛАН 6.	147.215,74	0,005%	46.540,41	0,003%	0,00	0,00%
ПРИЛОЗИ ФИЗИЧКИХ ЛИЦА	291.141.423,68	10,43%	157.983.396,21	8,57%	440.019.574,84	12,02%
ПРИЛОЗИ ПРАВНИХ ЛИЦА И МЕЂ. УДРУЖЕЊА	97.963.185,63	3,51%	43.243.893,80	2,35%	219.142.688,54	5,98%
НАПЛАЋЕНА ЧЛАНАРИНА	21.862.857,23	0,78%	40.243.893,80	2,20%	103.248.753,97	2,82%
ПРИХОДИ ОД ИМОВИНЕ	52.363.884,89	1,88%	108.307.557,25	5,88%	26.975.876,47	0,74%
ДРУГИ ПРИХОДИ	141.224.254,56	5,06%	38.055.125,85	2,06%	28.653.638,29	0,78%
УКУПНО	2.790.833.218,72¹¹	100,00%	1.843.361.867,31¹²	100,00%	3.661.687.987,88¹³	100,00%

11 Према средњем курсу Народне банке Србије 15. априла 2015. године (119,6561 дина за 1 еур) око 23.323.795,57 ЕУР.

12 Према средњем курсу Народне банке Србије 15. априла 2014. године (115,1648 дина за 1 еуро) око 16.006.295,91 ЕУР.

13 Према средњем курсу Народне банке Србије 15. априла 2013. године (111,3989 дина за 1 еур) око 32.870.055,16 ЕУР.

Као и претходних година доминантан извор финансирања политичких странака и група грађана остају новчана средства из јавних извора који су у 2014. години 2.186.130.396,99 динара¹⁴ (око 78% укупних прихода) свих прихода. Новчани и неновчани прилози физичких лица у износу од 291.141.423,68 динара¹⁵ (око 10% укупних прихода) су други најзначајнији извор прихода.

Највећи пад у односу на претходне године бележе приходи од наплаћених чланарина. У 2014. години приходи од чланарина су 21.862.857,23 динара¹⁶ (мање од 1% укупних прихода) готово су дупло мањи него у 2013. години кад су износили 40.243.893,80 динара¹⁷ (2,20% укупних прихода) и десет пута мањи него у 2012. години општинских избора када су били 103.248.753,97¹⁸ (5,98% укупних прихода).

Велика промена уочена је код прихода од имовине који су у 2012. години износили 26.975.876,47 динара¹⁹ (0,74% укупних прихода), да би 2013. године нагло порасли на 108.307.557,25 динара²⁰ (5,88% укупних прихода), а затим у 2014. години пали на 52.363.884,89 динара²¹ (мање од 2% укупних прихода). Мањи новчани приходи из јавних средстава у 2013. години су карактеристика године у којој је одржано неколико локалних и допунских избора за који су издвајања из буџета „символична“ у односу на издвајања за председничке изборе (2012. године), изборе за народне посланике (2012. и 2014. године), покрајинске посланике (2012. године) и изборе за одборнике и градоначелника Београда (2014. године). Други приходи које су политички субјекти приказали 2014. године су 41.224.254,56 динара²² (нешто више од 5%) и пет пута су увећани у односу на 2013. годину када су били већи него у 2012. години. Осим тога, дошло је до дуплирања новчаних и неновчаних прилога физичких лица у 2014. години који износе 291.141.423,68 динара²³ (10,43% укупних прихода) у односу на 157.983.396,21 динара²⁴ (8,57% укупних прихода) у 2013. години. Приходи од прилога правних лица и међународних удружења у 2014. години су 97.963.185,63 динара²⁵ (нешто мање од 4% укупних прихода) и двоструко су већи него у 2013. години када су били 43.243.893,80 динара²⁶ (2,20% укупних прихода). Услуге и добра из јавних извора су у 2014.

14 Према средњем курсу Народне банке Србије 15. априла 2015. године око 18.270.112,41 ЕУР.

15 Према средњем курсу Народне банке Србије 15. априла 2015. године око 2.433.151,54 ЕУР.

16 Према средњем курсу Народне банке Србије 15. априла 2015. године око 182.714,11 ЕУР.

17 Према средњем курсу Народне банке Србије 15. априла 2014. године око 348.397,90 ЕУР.

18 Према средњем курсу Народне банке Србије 15. априла 2013. године око 915106,69 ЕУР.

19 Према средњем курсу Народне банке Србије 15. априла 2013. године око 241.428,68 ЕУР.

20 Према средњем курсу Народне банке Србије 15. априла 2014. године око 937.636,03 ЕУР.

21 Према средњем курсу Народне банке Србије 15. априла 2015. године око 437.619,85 ЕУР.

22 Према средњем курсу Народне банке Србије 15. априла 2015. године око 1.180.251,19 ЕУР.

23 Према средњем курсу Народне банке Србије 15. априла 2015. године око 2.433.151,57 ЕУР.

24 Према средњем курсу Народне банке Србије 15. априла 2014. године око 1.367.687,80 ЕУР.

25 Према средњем курсу Народне банке Србије 15. априла 2015. године око 818.706,16 ЕУР.

26 Према средњем курсу Народне банке Србије 15. априла 2014. године око 374.369,38 ЕУР.

години 147.215,74 динара²⁷ (0,005% укупних прихода) и иако су седам пута увећани у односу на 2013. годину, овај износ је и даље мали.

УКУПНИ РАСХОДИ ПОЛИТИЧКИХ СУБЈЕКТА

Политички субјекти приказали су у ГФИ за 2014. годину 3.008.118.087,40 динара расхода који укључују трошкове редовног рада и трошкове изборних кампања. Од тога расходи политичких странака чине 2.991.048.429,41 динара (99,43% укупних трошкова), а расходи група грађана 17.069.657,99 динара (0,57% укупних трошкова). Две политичке странке и три групе грађана навеле су да су имале приходе, али не и расходе. Уочљиво је да расходи политичких странака варирају, више него приходи. Највише трошкова приказано је 2012. години када су били три пута већи него 2013. године у којој није било председничких, парламентарних и општинских локалних избора. Тако је 2012. године потрошено више од 41,78 милиона евра, 2013. свега 12,22, док су 2014. године расходи политичких субјеката износили нешто више од 25,14 милиона евра. Седам политичких странака остварило је 85,45% расхода свих политичких субјеката у 2014. години и то:

- Српска напредна странка – 1.119.906.682,23 динара, тј. 37,23% укупних расхода;
- Социјалистичка партија Србије – 557.292.622,90 динара, тј. 18,53% укупних расхода;
- Демократска странка – 246.021.801,71 динара, тј. 8,18% укупних расхода;
- Зелени Србије – 201.560.981,47 динара, тј. 6,70% укупних расхода;
- Либерално демократска партија – 200.258.867,54 динара, тј. 36,66% укупних расхода;
- Демократска странка Србије – 163.375.017,65 динара, тј. 5,43% укупних расхода и
- Савез војвођанских Мађара – 82.131.414,00 динара, тј. 2,73% укупних расхода.

27 Према средњем курсу Народне банке Србије 15. априла 2015. године око 1.230,32 ЕУР.

Табела 4: Преглед врста трошкова политичких субјеката у 2012, 2013. и 2014. години

ВРСТА ТРОШКОВА	2014		2013		2012	
	РСД	%	РСД	%	РСД	%
РЕЖИЈСКИ ТЕКУЋИ ТРОШКОВИ	446.751.290,96	14,85%	526.401.253,35	37,40%	1.520.509.773,98	32,67%
ТРОШКОВИ РЕКЛАМНОГ МАТ. И ПУБЛИКАЦИЈА	383.991.767,40	12,77%	102.531.685,74	7,29%	497.751.291,56	10,69%
ТРОШКОВИ ЈАВНИХ ДОГАЂАЈА	460.018.045,06	15,29%	69.304.237,98	4,92%	561.011.715,72	12,05%
ТРОШКОВИ ЗАРАДА	251.296.600,07	8,35%	303.302.348,25	21,55%	313.431.747,64	6,73%
ТРОШКОВИ СТРУЧНОГ УСАВРШАВАЊА	77.207.937,42	2,57%	90.163.492,12	6,41%	112.340.018,09	2,41%
ОСТАЛИ ТРОШКОВИ	1.388.852.446,49	46,17%	315.655.054,73	22,43%	1.649.356.998,83	35,44%
УКУПНО	3.008.118.087,40²⁸	100,00%	1.407.354.329,23²⁹	100,00%	4.654.401.545,82³⁰	100,00%

28 Према средњем курсу Народне банке Србије 15. априла 2015. године (119,6561 дина за 1 еуро) око 251.39693,91 ЕУР.

29 Према средњем курсу Народне банке Србије 15. априла 2014. године (115,1648 дина за 1 еуро) око 12.220.351,44 ЕУР.

30 Према средњем курсу Народне банке Србије 15. априла 2013. године (111,3989 дина за 1 еуро) око 41.781.395,92 ЕУР.

Као и претходних година, други непоменути трошкови који су у 2014. години били 1.388.852.446,49 динара (46,17% укупних трошкова) најзаступљенији су трошкови у расходима политичких субјеката. Осим ових трошкова и трошкови рекламног материјала и публикација, као и трошкови јавних догађаја увећани су у односу на 2013. годину, што је разумљиво јер су у 2014. години одржани избори за народне посланике и одборнике града Београда. Трошкови рекламног материјала су троструко већи у 2014. години и износе 383.991.767,40 динара (12,77% укупних трошкова) у односу на 2013. годину када су били 102.531.685,74 динара (4,92% укупних трошкова). На јавне догађаје политички субјекти су потрошили 460.018.045,06 динара (15,29% укупних трошкова) у 2014. години и ако се изузму други непоменути трошкови, представљају врсту трошкова на које су политички субјекти потрошили највише средстава што је шест и по пута више него у претходној години када су били 69.304.237,98 динара (4,92% укупних трошкова).

Из године у годину политички субјекти приказују све мање износе режијских трошкова, трошкова зарада и трошкова стручног усавршавања. Режијски трошкови, чије процентуално учешће у расходима бележи велико колебање, у 2012. години општих избора износили су 1.520.509.773,98 динара (32,67% укупних трошкова), наредне године били су 526.401.253,35 динара (37,40% укупних трошкова), а 2014. године износили су 446.751.290,96 динара (14,85% укупних трошкова). На зараде политички субјекти потрошили су најмање 2014. године 251.296.600,07 (8,35% укупних трошкова) што је за око 50 милиона мање него 2013, односно за око 60 милиона динара мање у односу на 2012. годину.

ПОЛИТИЧКИ СУБЈЕКТИ СА ВЕЋИМ РАСХОДИМА ОД ПРИХОДА

Веће расходе од прихода приказала је скоро трећина политичких субјеката који су поднели ГФИ за 2014. године и то: 23 политичке странке (25,27%) и шест група грађана (6,59%). Ови политички субјекти укупно су у 2014. години потрошили 324.933.209,05 динара више него што су прикупили. Приближно исти број политичких субјеката, 24 политичких странака и три групе грађана, имао је у 2013. години „минус“ од 51.382.547,35 динара што је шест пута мање него у 2014. години. Занимљиво је да осам истих политичких странака имало веће расходе од прихода и 2014. године и 2013. године.

Седам политичких странака чини 92,20% политичких субјеката који су имали веће расходе од прихода у 2014. години и то су:

- Либерално демократска партија – 143.405.188,72 динара, тј. 44,13%
- Демократска странка Србије – 66.728.254,59 динара, тј. 20,54%
- Социјалистичка партија Србије – 60.298.116,92 динара, тј. 18,56%
- Српска радикална странка – 25.213.760,71 динара, тј. 7,56%
- Нова Србија – 2.047.626,53 динара, тј. 0,63%
- Демократски савез Хрвата у Војводини – 968.553,20 динара, тј. 0,30%
- Активна Србија – 913.049,29 динара, тј. 0,28%

НЕПРАВИЛНОСТИ УТВРЂЕНИХ У КОНТРОЛИ ГФИ ЗА 2014. ГОДИНУ

У контроли прихода политичких субјеката утврђене су неправилности у укупном износу од 71.465.980,27 динара, док су у контроли расхода политичких субјеката утврђене су неправилности у укупном износу од 56.326.615,07 динара и то:

- Приказано више новчаних средстава из јавних извора од стварно приходованих: десет политичких странака у укупном износу од 7.979.387,20 динара и три групе грађана у укупном износу од 312.147,65 динара;
- Нису приказана новчана средства из јавних извора: 15 политичких странака у укупном износу од 26.813.244,87 динара и једна група грађана у износу од 278.440,00 динара;
- Приказан већи износ прилога физичких лица од стварно приходованих: једна политичка странка у износу од 435.339,00 динара;
- Нису приказани прилози физичких лица: осам политичких странака у укупном износу од 5.123.048,98 динара и једна група грађана у износу од 500.000,00 динара;
- Нису приказани прилози правних лица: две политичке странке у укупном износу од 2.290.383,00 динара;
- Нису приказани приходи од имовине: једна политичка странка није приказала ову врсту приход од 1.439.663,00 динара;
- Нису приказани прилози удружења: једна политичка странка није приказала у износу од 155.805,00 динара;

- Нису приказана средства трансферисана са изборног рачуна: једна политичка странка није приказала средства из 2012. године у износу од 894.000,00 динара;
- Приказани су већи остали приходи: једна политичка странка приказала је остале приходе веће од стварно остварених у то у износу од 29.025,60 динара;
- Примљене позајмице од правних и физичких лица: четири политичке странке примиле су позајмице од правних и физичких лица у укупном износу од 20.942.000,00 динара и исте су враћене, док су три политичке странке примиле позајмице у укупном износу од 1.176.300,00 динара које нису враћене;
- Финансирање из недозвољених извора: три политичке странке финансиране су од стране предшколске установе, односно удружења у укупном износу 337.605,00 динара;
- Финансирање од стране правних лица која нису измирила пореске обавезе: четири политичке странке примиле су средства од правних лица која у моменту давања прилога имале су неизмирене пореске обавезе у укупном износу од 2.178.425,97 динара и
- Готовинске уплате од физичких лица: примиле су две политичке странке у укупном износу од 501.165,00 динара и једна група грађана у износу од 80.000,00 динара.

У поступку контроле расхода политичких субјеката утврђене су неправилности у укупном износу од 56.326.615,07 динара и то:

- Неприказивање расхода: пет политичких странака у укупном износу од 18.875.518,00 динара и једна група грађана у износу од 9.330.543,00 динара
- Мањи трошкови намењени за стручно усавршавање и оспособљавање, међународну сарадњу и рад са чланством политичких субјеката (5% из средстава јавних извора): 21 политичка странка у укупном износу од 25.922.607,95 динара и девет група грађана у укупном износу од 540.994,12 динара.
- Ненаменско трошење средства: три политичке странке потрошиле су средства за финансирање хуманитарних активности у укупном износу од 1.176.302,00 динара, једна политичка странка је финансирала удружење грађана у износу од 304.650,00 динара, а једна група грађана је за финансирање фудбалског клуба издвојила 176.000,00 динара у виду позајмице која је враћена.

Остале неправилности утврђене у контроли ГФИ политичких субјеката су:

- Необјављивање ГФИ на сајту политичкиг субјекта: девет политичких странака и шест група грађана.
- Необјављивање прилога физичких и правних лица на сајту политичког субјекта: 17 политичких странака у укупном износу од 185.620.777,14 динара и две групе грађана у укупном износу од 1.164.600,00 динара;
- Невођење евиденција: четири политичке странке нису водиле евиденцију прилога физичких и правних лица, док 16 политичких странака и четири групе грађана нису водиле евиденцију о имовини у складу са Законом.
- Непријављивање рачуна отворених код пословних банака: 12 политичких странака није пријавило укупно 190 рачуна отворених код пословних банака.
- Коришћење рачуна удружења од стране група грађана: две групе грађана користиле су рачуне отворене на име удружења са истим називом, на које је из јавних извора уплаћено укупно 1.372.127,13 динара.
- Недостављање мишљења овлашћеног ревизора: пет политичких странака и шест група грађана нису доставиле мишљење ревизора.
- Недостављање фотокопије финансијских извештаја који се достављају Агенцији за привредне регистре (биланс стања, биланс успеха и статистички извештај): две политичке странке.

НАЛАЗИ КОНТРОЛЕ ГФИ 2014. ГОДИНЕ

СРПСКА НАПРЕДНА СТРАНКА

Седиште: Палмира Тољатија 5/3, Нови Београд
Овлашћено лице из члана 31. Закона: Душица Николић

II Број мандата

Укупан број мандата: 1.540

Број посланичких мандата у Народној скупштини Републике Србије: 134

Број посланичких мандата у Скупштини АП Војводине: 21

Број одборничких мандата у градовима: 326

Број одборничких мандата у општинама: 1.059

Просечан број запослених: 29

III Структура прихода и расхода политичке странке за период 2012-2014. године изражена у РСД и процентима (%)

ВРСТА ПРИХОДА/ ТРОШКОВА	2012		2013		2014	
	РСД	%	РСД	%	РСД	%
НОВЧАНА СРЕДСТВА ИЗ ЈАВНИХ ИЗВОРА	687.499.365,25	84,77	335.432.908,50	93,77	974.371.264,16	65,00
УСЛУГЕ И ДОБРА	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ПРИЛОЗИ ФИЗИЧКИХ ЛИЦА ПОЛИТИЧКОМ СУБЈЕКТУ	66.542.628,09	8,20	18.241.000,00	5,10	123.146.884,00	8,22
ПРИЛОЗИ ПРАВНИХ ЛИЦА И МЕЂ. ДРУЖЕЊЕЊА	701.000,00	0,09	3.000.000,00	0,84	505.000,00	0,03
ПРИХОДИ ОД ЧЛАНАРИНЕ	1.276.750,00	0,16	1.034.800,00	0,29	0,00	0,00
ПРИХОДИ ОД ИМОВИНЕ	0,00	0,00	0,00	0,00	1.069.736,87	0,07
ДРУГИ ПРИХОДИ	29.029,57	0,004	53,20	0,00	0,00	0,00
КРЕДИТИ И ЗАЈМОВИ	55.000.000,00	6,78	0,00	0,00	400.000.000,00	26,68
УКУПНО ПРИХОДИ СА КРЕДИТИМА И ЗАЈМОВИМА	811.048.772,91	100,00	357.708.761,70	100,00	1.499.092.885,03	100,00
РЕЖИЈСКИ И ТЕКУЋИ ТРОШКОВИ	27.005.820,89	3,85	36.914.539,82	25,19	54.253.043,11	4,84
ТРОШКОВИ РЕК. МАТЕРИЈАЛА И ПУБЛИКАЦИЈА	38.703.368,50	5,52	25.946.372,11	17,70	120.370.348,18	10,75
ТРОШКОВИ ЈАВНИХ ДОГАЂАЈА	2.825.602,84	0,40	716.780,00	0,49	5.572.579,97	0,50
ЗАРАДЕ	11.303.656,00	1,61	1.744.288,6	1,90	32.236.372,65	2,88
ТРОШКОВИ СТР. УСАВ. МЕЂ. САРАДЊЕ И РАДА СА ЧЛАНСТВОМ	27.394.636,40	3,91	33.495.190,34	22,86	27.684.620,10	2,47
ДРУГИ ТРОШКОВИ	593.603.681,38	84,71	32.036.422,59	21,86	879.789.718,22	78,56
УКУПНО РАСХОДИ	700.836.766,01	100,00	146.552.190,86	100,00	1.119.906.682,23	100,00

Новчана средства из јавних извора су најзначајнији извор прихода у посматраном периоду. Кредити су коришћени за финансирање редовног рада у 2012. и 2014. години, с тим да је њихово учешће у укупним приходима веће у 2014. години.

Највећи износ прилога физичких лица остварен је у 2014. години, и то за око РСД 56 милиона више него 2012. године и за око РСД 105 милиона више него 2013. године.

Највећи део расхода, у просеку око 82%, приказан је у оквиру других трошкова у ГФИ за 2012. и 2014. годину. У току посматраног периода најмање средстава издвојено је за трошкове јавних догађаја. Режијски и текући трошкови више су се него удвостручили у 2014. години у односу на 2012. годину. Трошкови рекламног материјала и публикација настали у току 2014. године три пута су већи од трошкова исте врсте у 2012. години. За зараде је у току 2013. године издвојено мање од РСД 2 милиона, а у току 2014. године око РСД 32 милиона.

IV Налаз контроле

У процесу контроле Годишњег финансијског извештаја Српске напредне странке, утврђено је да је политичка странка приказала све приходе и расходе које је остварила у 2014. години по основу редовног рада. Утврђена су мања одступања од стварно исказаног стања у пословној документацији, а која немају битног утицаја на коначан резултат контроле финансирања политичких активности, већ би имало незнатан утицај на укупан финансијски резултат.

Поређењем исказаних података о приходима у обрасцу ГФИ у односу на Биланс успеха, може се констатовати да нема разлика између ова два извештаја.

Контролом је утврђено да постоји сумња да је политичка странка прибавила средства за финансирање изборне кампање у 2014. години супротно Закону, по основу примљених прилога појединих физичких лица, која су била корисници социјалне помоћи, а уједно нису имала новчана средства у тренутку давања прилога.

Ревизија од стране овлашћеног лиценцираног ревизора

Ревизију ГФИ политичке странке за 2014. годину извршило је предузеће за рачуноводство, ревизију и консалтинг „Финревизија“ д.о.о. из Београда. У свом мишљењу ревизор наводи да: „Годишњи финансијски извештај истинито и објективно по свим материјално значајним питањима приказује имовину, капитал и обавезе политичког субјекта Српска напредна странка, Београд, на дан 31. децембар 2014. године, као и њене приходе и расходе за годину која се завршава на тај дан, у складу са Законом о финансирању политичких активности, Правилником о евиденцијама прилога и имовине, годишњем финансијском извештају и извештају о трошковима изборне кампање политичког субјекта и рачуноводственим прописима Републике Србије”.

У поступку контроле потврђени су сви наводи ревизора, с тим да су утврђене друге неправилности које се односе на Закон о финансирању политичких активности.

Приходи

У поступку контроле свих прихода, што укључује редован рад и изборне кампање у 2014. години, Агенција је утврдила да се међу приходима које је политичка странка остварила по основу прилога физичких лица за финансирање изборне кампање за изборе за народне посланике у Народну скупштину РС, налазе прилози које је дало преко 2000 лица у идентичном износу од по РСД 40.000,00.

Ради провере потпуности и тачности поменутих података, Агенција се обратила другим надлежним органима односно Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, као и Управи за спречавање прања новца за проверу података из њихових надлежности. Утврђено је да се међу појединим физичким лицима која су била даваоци прилога политичкој странци, налазе лица која су у тренутку давања прилога, била корисници материјалне подршке (социјалне помоћи).

Такође, утврђено је да поједина физичка лица који су дали прилог политичкој странци, у тренутку давања нису располагала са тим новчаним средствима, већ су готовински приложила, на дан уплате прилога на своје текуће рачуне, а затим их трансферисала у истом износу од по РСД 40.000,00 на текући рачун Српске напредне странке.

Расходи

У поступку контроле је утврђено да је политичка странка у ГФИ исказала укупно све друге трошкове у мањем износу који је незнатан, у односу на достављену спецификацију, што је политичка странка и потврдила.

Имовина

У вези са овим делом ГФИ-ја није било значајних одступања, односно сви исказани подаци су и утврђени.

V Дуговања

Политичка странка на основу достављених података на дан 31.08.2015. године, нема неизмирених обавеза према медијским кућама, издаваоцима билборда и маркетиншким агенцијама.

VI Стање обавеза по кредитима за редован рад и изборну капању

Политичка странка је у току 2014. године подигла кредит код пословне банке за редован рад код АИК банке у износу од РСД 400.000.000,00 са роком враћања од 9 месеци, камата од 12,50 % на годишњем нивоу, према пропорционалном методу обрачуна камате у односу на 360 дана, уз обезбеђење наменског депозита од РСД 50.000.000,00 уз камату од 7,5% на годишњем нивоу. Кредит је пребачен са текућег рачуна за редован рад као сопствена средства, на текући рачун за финансирање изборне кампање за народне посланике РС.

На дан 31.08.2015. године политичка странка нема неизмирених обавеза по кредитима.

VII Финансирање кампање за избор народних посланика 2012 – 2014. године, према подацима из достављених извештаја о трошковима изборне кампање

НИВО ИЗБОРА	НАРОДНЕ ПОСЛАНИКЕ 2012	НАРОДНЕ ПОСЛАНИКЕ 2014	ИНДЕКС 2014/2012
НОВЧАНА СРЕДСТВА ИЗ ЈАВНИХ ИЗБОРА	212.691.910,43	431.974.321,04	203,10
УСЛУГЕ И ДОБРА ИЗ ЈАВНИХ ИЗБОРА	-	-	-
ПРИЛОЗИ ФИЗИЧКИХ ЛИЦА ПОЛ. СУБЈЕКТУ	43.397.886,00	111.724.684,00	257,44
ПРИЛОЗИ ПРАВНИХ ЛИЦА И МЕБ, УДРУЖЕЊА	-	505.000,00	-
СОПСТВЕНА СРЕДСТВА	-	-	-
КРЕДИТИ И ЗАЈМОВИ	48.096.000,00	400.000.000,00	831,67
УКУПНО ПРИХОДИ	304.185.796,43	944.204.005,04	310,40
ТРОШКОВИ ИЗБОРНОГ МАТЕРИЈАЛА	4.327.272,40	92.260.510,24	2.132,07
ТРОШКОВИ ЈАВНИХ ДОГАЂАЈА	20.060,00	5.237.079,94	26.107,08
ТРОШКОВИ ОГЛАШАВАЊА	305.859.454,24	678.285.210,42	221,76
ОСТАЛИ ТРОШКОВИ ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ	664.518,14	166.364.275,30	25.035,32
УКУПНО РАСХОДИ	310.871.304,78	942.147.075,90	303,07

Поређењем података о приходима и расходима из изборних кампања 2012. и 2014. године, може се рећи да је политичка странка значајно више и прикупила и утрошила средства у 2014. години у односу на 2012. годину.

VIII Приказ структуре новчаних прилога физичких и правних лица у изборним кампањама за избор народних посланика 2012 – 2014. године

ГОД	ФИЗ. / ПРАВНА ЛИЦА	БР. ПРИЛОГА	УКУПАН ИЗНОС ПРИЛОГА	% УДЕО ПРИЛОГА ДО 1.000	% УДЕО ПРИЛОГА ОД 1.001 – 45.000	% УДЕО ПРИЛОГА ОД 45.001 – 500.000	% УДЕО ПРИЛОГА ОД ПРЕКО 500.001 (МАКС. ДОЗВ. ВРЕД.)
2012	ПРАВНА ЛИЦА	-	-	-	-	-	-
2014	ПРАВНА ЛИЦА	2	505.000,00	-	0,99	99,01	-
2012	ПРАВНА ЛИЦА	-	-	-	-	-	-
2014	ПРАВНА ЛИЦА	2	505.000,00	-	0,99	99,01	-

Српска напредна странка се у изборним кампањама 2012. и 2014. године финансирала прилозима правних и физичких лица. Поређењем обе године, можемо констатовати да је 2014. године странка била финансирана од стране незнатно већег броја физичких лица, али у знатно већем номиналном износу, него 2012. године. Значајно је истаћи да се висина прилога физичких лица у обе године, кретала у распону од РСД 1.001,00 до РСД 45.000,00.

СОЦИЈАЛИСТИЧКА ПАРТИЈА СРБИЈЕ

Седиште: Булевар Михајла Пупина 6, Београд
Овлашћено лице из члана 31. Закона: Дејан Бацковић

II Број мандата

Укупан Број мандата: 869

Број посланичких мандата у Народној скупштини Републике Србије: 25

Број посланичких мандата у Скупштини АП Војводине: 10

Број одборничких мандата у градовима: 143

Број одборничких мандата у општинама: 691

Просечан број запослених: ⁻³¹

31 Увидом у регистар финансијских извештаја који се води код АПР-а дана 12.11.2015. године, није могуће утврдити просечан број запослених лица у политичкој странци Социјалистичка партија Србије, јер је статус извештаја у обради.

III Структура прихода и расхода политичке странке за период 2012-2014. године изражена у РСД и процентима (%)³²

ВРСТА ПРИХОДА/ТРОШКОВА	2012		2013		2014	
	РСД	%	РСД	%	РСД	%
НОВЧАНА СРЕДСТВА ИЗ ЈАВНИХ ИЗБОРА	278.253.388,09	60,64	130.116.937,67	50,96	264.748.616,00	53,27
УСЛУГЕ И ДОБРА	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ПРИЛОЗИ ФИЗИЧКИХ ЛИЦА	19.470.715,35	27,19	9.660.713,00	3,78	121.802.483,51	24,51
ПРИЛОЗИ ПРАВНИХ ЛИЦА И МЕЂ. УДРУЖЕЊА	0,00	4,24	870.000,00	0,34	60.943.489,00	12,26
ПРИХОДИ ОД ЧЛАНАРИНЕ	421.860,00	0,09	847.477,68	0,33	489.756,57	0,10
ПРИХОДИ ОД ИМОВИНЕ	26.165.822,00	5,70	99.138.090,30	38,82	42.860.337,41	8,62
ДРУГИ ПРИХОДИ	7.811.696,00	1,70	14.720.645,14	5,77	6.149.823,49	1,24
КРЕДИТИ И ЗАЈМОВИ	2.000.000,00	0,44 ³²	0,00	0,00	0,00	0,00
УКУПНО ПРИХОДИ СА КРЕДИТИМА И ЗАЈМОВИМА	334.123.481,44	100,00	255.353.863,79	100,00	496.994.505,98	100,00
РЕЖ. И ТЕКУЋИ ТРОШКОВИ	72.399.227,01	15,86	112.606.950,62	41,14	109.918.663,95	19,72
ТРОШКОВИ РЕК. МАТ. И ПУБЛИКАЦИЈА	57.697.528,91	12,64	10.340.907,35	3,78	71.372.308,00	12,81
ТРОШКОВИ ЈАВНИХ ДОГАЂАЈА	263.138.224,25	57,65	14.504.336,60	5,30	312.864.914,87	56,14
ЗАРАДЕ	45.995.607,00	10,08	54.075.088,42	19,75	48.984.913,49	8,79
ТРОШКОВИ СТРУЧНОГ УСАВ. И ОСП. МЕЂ. САРАДЊА И РАД СА ЧЛАНСТВОМ ДРУГИ ТРОШКОВИ	338.937,00	0,07	1.014.167,25	0,37	4.617.117,08	0,83
УКУПНО РАСХОДИ	16.910.616,00	3,70	81.195.778,56	29,66	9.534.705,51	1,71
УКУПНО РАСХОДИ	456.480.140,17	100,00	273.737.228,80	100,00	557.292.622,90	100,00

32. Кредит је одобрен, али није коришћен.

Новчана средства из јавних извора чине у просеку око 55% прихода у периоду 2012-2014. године, а осцилације у висини те врсте прихода су велике, највећи износ приходован је у току 2012. године, а најмањи у току 2013. године. Прилози физичких и правних лица значајно су већи у 2014. години у односу на претходне две године, и на њих се односи око 36% укупних прихода у 2014. години. Приходи од имовине били су значајан извор финансирања током 2013. године, док је током 2012. и 2014. године њихово учешће било доста мање, испод 10%.

Расходи имају готову идентичну структуру у 2012. и 2014. години, у тим годинама највећи део трошкова односи се на трошкове јавних догађаја, око 57%, а у 2013. години њихово учешће је око 5%. За трошкове стручног усавшавања и оспособљавања, међународне сарадње и рада са чланством из године у годину издваја се више средстава.

IV Налаз контроле

У поступку контроле Годишњег финансијског извештаја Социјалистичке партије Србија, утврђено је следеће:

- нису објављени прилози правних и физичких лица чије вредности премашују износ једне просечне месечне зараде;
- нису приказани сви прилози правних и физичких лица;
- нису приказани сви текући рачуни отворени код пословних банака;
- нису приказана сва новчана средства из јавних извора;
- приказани су већи износи прихода из појединих буџета јединица локалних самоуправа која су јој пренета на основу освојених мандата, у односу на стварно приходована средства;
- није потрошено најмање 5% од укупних средстава из јавних извора добијених за редован рад на трошкове стручног усавшавања и оспособљавања, међународну сарадњу и рад са чланством.

Политичка странка није водила Евиденцију о имовини на обрасцу Е-2 у складу са Законом. Анализом података који се односе на приходе од имовине политичке странке, уочена је велика несразмера у приказаној цени закупа простора која се креће од РСД 200,00 па до РСД 2.934.618,00 на годишњем нивоу, по општинама и градовима у Републици Србији.

Увидом у Спецификацију неизмирених обавеза утврђено је да достављени подаци не кореспондирају са подацима из годишњег финансијског извештаја и да као такви не могу послужити у контроли годишњег финансијског извештаја.

На основу достављене спецификације свих других прихода, као и аналитичких картица добављача, контролом је установљено да су приказани приходи на основу додатно одобреног рабата исказани у ГФИ и Евиденцији имовине. Такође, контролом је утврђено да је политичка странка извршила компензацију са правним лицем пружаоцем услуга, за закуп пословног простора.

Ревизија од стране овлашћеног лиценцираног ревизора

Ревизију ГФИ политичког субјекта за 2014. годину извршило је предузеће "Vinčić" д.о.о. из Београда. У свом извештају, ревизор је дао мишљење са резервом, политичка странка није поступила у складу са чланом 18. Закона о рачуноводству и није извршила попис имовине обавеза, као ни усклађивање књиговодственог стања имовине и обавеза са стварним стањем на дан биланса. У току обављања ревизије, нису стављени власнички листови којима се потврђује власништво над зградама и инвестиционим некретницама.

У поступку контроле потврђени су сви наводи ревизора, с тим да су утврђене и друге неправилности које се односе на Закон о финансирању политичких активности.

Приходи

Политички странка није приказала у ГФИ 68 текућих рачуна које има отворене код пословних банака и то: 4 код АИК банке, један код Марфин банке, три код КБМ банке, 14 код Интеза банке, два код АЛФА банке, 13 код банке Поштанска Штедионица, 22 код Комерцијалне банке, један код Еуробанке, један код „Credit Agricole“ банке, један „Societe Generale“ банке и 6 код Војвођанске банке. Политичка странка у ГФИ није приказала средства из јавних извора у висини од РСД 6.201.777,80, прилоге физичких лица у износу од РСД 2.695.000,00 као и прилоге правних лица у износу од РСД 2.090.383,00.

НАЗИВ ЛОК. САМОУПРАВЕ	ПОДАТАК ГФИ	ПОДАТАК ЛОК. САМОУПРАВЕ	ПОДАТАК БАНКЕ	БРОЈ ТЕКУЋЕГ РАЧУНА	РАЗЛИКА ГФИ/ БАНКЕ
ВРАЊЕ	-	194.152,44	1.083.512,00	205-070088-23	-1.083.512,00
КРАГУЈЕВАЦ	1.489.717,02	38.493,60	1.989.501,60	840-9056763-24 И 160-109700-97	-499.784,58
КРУШЕВАЦ	-	540.111,45	540.111,45	355-1130214-24	-540.111,45
СОМБОР	75.027,00	207.023,00	207.023,00	160-926480-74 И 840-9056763-24	-131.996,00
УЖИЦЕ	272.202,36	272.202,36	296.107,35	840-9056763-24	-23.904,99
НОВИ БЕОГРАД	73.087,25	112.262,74	146.781,74	205-018311-57	-73.694,49
ПАЛИЛУЛА	-	48.690,00	48.690,00	145-5198-95	-48.690,00
СТАРИ ГРАД	74.398,00	80.564,00	80.564,00	205-025364-44	-6.166,00
АЛЕКСАНДРОВАЦ	-	82.769,71	82.769,71	205-184702-46	-82.769,71
АЛИБУНАР	-	200.331,18	200.331,18	275-0010222173020-39	-200.331,18
АПАТИН	51.910,00	622.920,00	622.920,00	355-1027471-84; 840-9056763-24	-571.010,00
БАЧ	-	84.949,94	84.949,94	340-11008285-83	-84.949,94
БАЧКА ПАЛАНКА	268.498,59	286.580,28	286.762,00	160-67210-12	-18.263,41
БАЧКА ТОПОЛА	60.552,00	63.800,00	66.352,00	840-9056763-24	-5.800,00
БЕЛА ПАЛАНКА	24.064,24	293.500,00	293.500,00	325-9500800002603-97	-269.432,76
БЕОЧИН	-	70.047,00	70.047,00	340-33065-63	-70.047,00
ДОЉЕВАЦ	-	47.969,33	47.969,33	205-124263-70	-47.969,33
ЖАБАЉ	-	53.188,00	53.188,00	340-31365-22	-53.188,00

НАЗИВ ЛОК. САМОУПРАВЕ	ПОДАТАК ГФИ	ПОДАТАК ЛОК. САМОУПРАВЕ	ПОДАТАК БАНКЕ	БРОЈ ТЕКУЋЕГ РАЧУНА	РАЗЛИКА ГФИ/ БАНКЕ
ЖИТОРАЂА	-	78.708,00	78.708,00	205-201182-76	-78.708,00
ИРИГ	-	15.047,24	15.047,00	355-000215404-17	-15.047,00
КОВАЧИЦА	23.841,67	23.841,68	35.761,67	840-9056763-24; 205-184677-24	-11.920,00
КОВИН	46.707,14	46.707,14	68.184,78	205-18311-57	-21.477,64
КРУПАЊ	-	134.269,00	134.269,00	205-183349-31	-134.269,00
КУЛА	-	51.007,92	51.007,92	205-157044-85	-51.007,92
ЛУЧАНИ	-	55.980,00	55.980,00	205-40239-39	-55.980,00
МЕРОШИНА	-	101.585,87	101.585,87	205-077037-31	-101.585,87
НОВА ЦРЊА	-	63.386,68	63.386,68	355-1035805-11	-63.386,68
НОВИ КНЕЖЕВАЦ	-	19.457,00	24.950,00	160-366771-34	-24.950,00
ПЛАНДИШТЕ	-	77.773,93	77.773,90	160-929650-70	-77.773,00
ПРИБОЈ	-	75.640,00	75.640,00	355-1066337-80	-75.640,00
РАШКА	-	283.522,19	715.522,00	200-2619060101907-35	-715.522,00
СУРДУЛИЦА	-	525.858,99	525.858,99	205-070092-11	-525.858,99
ТРСЕНИК	62.514,24	119.839,10	119.839,10	150-3200310001203-39	-57.324,86
ЂУПРИЈА	-	36.260,53	41.284,00	160-206452-65	-41.284,00
НЕГОТИН ИЗБОРИ	-	-	338.419,00	205-204668-94	-338.419,00

Контролом промета по рачунима политичке странке, утврђено је да је у ГФИ приказан већи износ дозначених новчаних средстава из пет јединица локалних самоуправа у укупном износу од РСД 248.658,00.

НАЗИВ ЛОК. САМОУПРАВЕ	ПОДАТАК ГФИ	ПОДАТАК ЛОК. САМОУПРАВЕ	ПОДАТАК БАНКЕ	БРОЈ ТЕКУЋЕГ РАЧУНА	РАЗЛИКА ГФИ/ БАНКЕ
ЗРЕЊАНИН	434.933,58	434.933,58	400.414,52	840-9056763-24	34.519,06
СУБОТИЦА	338.516,00	269.428,00	268.516,50	355-1041976-25	69.999,50
ГРАДСКА ОПШТИНА ВРАЧАР	52.759,90	30.533,30	30.533,30	205-018311-57	22.226,60
СВРЉИГ	121.700,00	121.700,00	-	325-950080003526-44 РАЧУН ПУПС-А	121.700,00
СРБОБРАН	159.813,00	159.813,00	159.600,00	355-3200153572-49	213,00

Провером података добијених од Скупштине општине Сврљиг, утврђено је да су средства у износу од РСД 121.700,00 намењена СПС-у, трансферисана на рачун који припада другој политичкој странци – Партији уједињених пензионера Србије.

Прегледом интернет презентације политичке странке утврђено је да прилози физичких и правних лица чије вредности премашују износ једне просечне месечне зараде нису објављени у складу са законом.

Политичка странка је у извештају приказала приходе од имовине у укупном износу од РСД 42.860.337,00, што не кореспондира са податком исказаним у Билансу успеха где је наведено да су остварили приходе од имовине у укупном износу од РСД 44.300.000,00.

Политичка странка је приказала приход на основу додатно одобреног рабата Тимочке телевизије у износу од РСД 1.296.000,00. Са истим правним лицем политичка странка је извршила компензацију у износу од РСД 3.008.149,23 на име закупа пословног простора.

Расходи

Социјалистичка партија Србије од укупно добијених средстава за редован рад у 2014. години које је примила и исказала у ГФИ-ју (РСД 131.463.373,00), није потрошила најмање 5% односно РСД 6.573.168,00 на трошкове стручног усавршавања и оспособљавања, међународну сарадњу и рад са чланством.

Контролом је утврђено да су подаци који се односе на трошкове зарада, трошкове истраживања и трошкове донација који су исказани у ГФИ-ју политичке странке мање исказани у односу на истоветне податке у Билансу успеха у износу од РСД 2.500.000,00.

Имовина

Политичка странка није водила Евиденцију о имовини у складу са Законом. У делу који се односи на остале непоменуте обавезе и обавезе према добављачима у земљи установљена је разлика која се односи на непријављене остале непоменуте обавезе у износу од РСД 723.833,00 у евиденцији. Исказане обавезе према добављачима у земљи и иностранству у ГФИ-ју на дан 01.01.2014. године износе РСД 114.882.456,00 што не кореспондира

са податком који је исказан у Билансу стања, обавезе према добављачима у земљи, на дан 31.12.2013. године у износу од РСД 149.101.000,00.

Политичка странка има исказане податке о учешћу у капиталу Фонда Светозар Марковић. Политичка странка је остварила приходе од закупа 143 непокретности које су у њеном власништву, како је наведено у извештају. Анализирајући висину цене закупа пословног простора на узорку од 60 некретнина које су дате у закуп, утврђено је да се закуп за наведене некретности на месечном нивоу кретао у распону од РСД 16,6 до РСД 8.300,00. Критеријум за одабир узорка био је остварени приход који је на годишњем нивоу нижи од РСД 100.000,00.

V Дуговања

Политичка странка на основу достављених података, на дан 31.08.2015. године има неизмирених обавеза према медијским кућама, издаваоцима билборда и маркетиншким агенцијама укупном износу од РСД 64.734.100,80 и то према следећим пружаоцима услуга:

У 2011. години

- Медиа Центар, Београд, у сврху редовног рада у 2011. године, у укупном износу од РСД 28.025,00;
- Медиа Центар, Оџаци, у сврху редовног рада у 2011. године, у укупном износу од РСД 69.030,00;
- Радио Рашка, у сврху редовног рада у 2011. године, у укупном износу од РСД 20.750,00.

У 2013. години

- Ас медиа, у сврху изборне кампање у 2013. године, у укупном износу од РСД 12.000,00;
- РТВ Лав, Ужице, у сврху изборне кампање у 2013. године, у укупном износу од РСД 653.800,00;
- Телевизија БАП, у сврху редовног рада у 2013. године, у укупном износу од РСД 6.000,00;
- Тимочка ТВ, Зајечар, у сврху изборне кампање у 2013. године, у укупном износу од РСД ,1.665.850,77.

У 2014. години

- Тимочка ТВ, Зајечар, у сврху изборне кампање у 2014. године, у укупном износу од РСД 1.350.000,00;
- „Adver city“, Ниш, у сврху изборне кампање у 2014. године, у укупном износу од РСД 132.782,59;
- Адриа Медиа, у сврху изборне кампање у 2014. године, у укупном износу од РСД 1.552.022,31;
- РТВ Белламе, Ниш, у сврху изборне кампање у 2014. године, у укупном износу од РСД 1.150.000,00;
- „Watchout продукција“ д.о.о., у сврху изборне кампање у 2014. године, у укупном износу од РСД 21.335.820,22;
- „Digital printing centar“, у сврху изборне кампање у 2014. године, у укупном износу од РСД 25.928.864,00;
- Коперникус, Ниш, у сврху изборне кампање у 2014. године, у укупном износу од РСД 531.000,00;
- МЗ Аудио, Ниш, у сврху изборне кампање у 2014. године, у укупном износу од РСД 104.400,00;
- НТВ Ниш, у сврху изборне кампање у 2014. године, у укупном износу од РСД 630.278,06;
- Палма плус, Јагодина, у сврху изборне кампање у 2014. године, у укупном износу од РСД 9.000.000,00;
- РТВ Сити, Уб, у сврху изборне кампање у 2014. године, у укупном износу од РСД 13.000,00;
- РТВ Трстеник, у сврху изборне кампање у 2014. године, у укупном износу од РСД 313.680,00;
- РТВ ЗМ Ваљево, у сврху изборне кампање у 2014. године, у укупном износу од РСД 5.000,00;
- Телемарк, Чачак, у сврху изборне кампање у 2014. године, у укупном износу од РСД 60.000,00;
- Штампарија радио и филм Бор, у сврху изборне кампање у 2014. године, у укупном износу од РСД 163.997,28 и
- Радио Барајево, у сврху изборне кампање у 2014. године, у укупном износу од РСД 7.800,00.

VI Стање обавеза по кредитима за редован рад и изборну кампању

Политичка странка се није задуживала по основу кредита код пословних банака у току 2014. године. Међутим, странка није доставила одговор на захтев који јој је Агенција упутила, а односи се на стање обавеза по кредитима на дан 31.08.2015. године.

Увидом у ГФИ утврђено је да постоји исказан податак на позицији краткорочни кредити у износу од РСД 6.236.716,00 на дан 31.12.2014. године.

VII Финансирање кампање за избор народних посланика 2012 – 2014. године, према подацима из достављених извештаја о трошковима изборне кампање

	НАРОДНЕ ПОСЛАНИКЕ 2012	НАРОДНЕ ПОСЛАНИКЕ 2014	ИНДЕКС 2014/2012
НОВЧАНА СРЕДСТВА ИЗ ЈАВНИХ ИЗБОРА	132.138.817,00	126.729.388,72	95,91
УСЛУГЕ И ДОБРА ИЗ ЈАВНИХ ИЗБОРА	-	-	-
ПРИЛОЗИ ФИЗИЧКИХ ЛИЦА	45.158.410,00	99.089.408,00	219,43
ПРИЛОЗИ ПРАВНИХ ЛИЦА И МЕЂ. УДРУЖЕЊА	9.700.000,00	52.363.489,00	539,83
СОПСТВЕНА СРЕДСТВА	277.000,00	400.000,00	144,40
КРЕДИТИ И ЗАЈМОВИ	-	-	-
УКУПНО ПРИХОДИ	187.274.227,00	278.582.285,72	148,76
ТРОШКОВИ ИЗБОРНОГ МАТЕРИЈАЛА	22.886.967,00	55.476.214,00	242,39
ТРОШКОВИ ЈАВНИХ ДОГАЂАЈА	39.470.667,00	36.348.647,00	92,09
ТРОШКОВИ ОГЛАШАВАЊА	122.080.613,00	242.824.632,00	198,91
ОСТАЛИ ТРОШКОВИ ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ	2.807.045,00	6.944.091,00	247,38
УКУПНО РАСХОДИ	187.245.292,00	341.593.584,00	182,43

Поређењем података о приходима и расходима из изборних кампања 2012. и 2014. године, може се рећи да је политичка странка прикупила знатно више новчаних средстава у 2014. години, осим новчаних средстава из јавних избора, док је исто тако више потрошила средстава у 2014.

Можемо констатовати да у укупном износу прикупљених средстава у 2014. години, највеће учешће имају прилози правних лица.

VIII Приказ структуре новчаних прилога физичких и правних лица у изборним кампањама за избор народних посланика 2012 – 2014. године

ГОД	ФИЗ./ ПРАВНА ЛИЦА	БР. ПРИЛОГА	УКУПАН ИЗНОС ПРИЛОГА	% УДЕО ПРИЛОГА ДО 1.000	% УДЕО ПРИЛОГА ОД 1.001 – 45.000	% УДЕО ПРИЛОГА ОД 45.001 – 500.000	% УДЕО ПРИЛОГА ОД ПРЕКО 500.001 (МАКС. ДОЗВ. ВРЕД.)
2012	ФИЗИЧКА ЛИЦА	104	45.158.410,00	0,01	0,43	25,74	73,82
2014	ФИЗИЧКА ЛИЦА	224	98.976.158,00	-	0,02	38,45	61,53
2012	ПРАВНА ЛИЦА	4	9.700.000,00	-	-	-	100
2014	ПРАВНА ЛИЦА	11	52.363.489,00	-	-	-	100

Социјалистичка партија Србије се у изборним кампањама 2012. и 2014. године финансирала прилозима правних и физичких лица. Поређењем обе године, странка је била значајно више финансирана од стране физичких лица како у номиналном износу, тако и у броју давалаца. У вези са прилозима правних лица, номинална вредност ових давања далеко је већа 2014. године. Значајно је истаћи да давања појединачних прилога преко РСД 500.001,00 имају највеће учешће у укупном износу давања свих прилога.

ДЕМОКРАТСКА СТРАНКА

Седиште: Крунска 69, Београд
Овлашћено лице из члана 31. Закона: Милан Поповић

II Број мандата

Укупан број мандата: 1657

Број посланичких мандата у Народној скупштини Републике Србије: 18

Број посланичких мандата у Скупштини АП Војводине: 57

Број одборничких мандата у градовима: 305

Број одборничких мандата у општинама: 1277

Просечан број запослених: 78

III Структура прихода и расхода политичке странке за период 2012-2014. године изражена у РСД и процентима (%)

ВРСТА ПРИХОДА/ТРОШКОВА	2012		2013		2014	
	РСД	%	РСД	%	РСД	%
НОВЧАНА СРЕДСТВА ИЗ ЈАВНИХ ИЗВОРА	765.724.129,52	55,28	315.147.812,05	73,72	289.504.890,27	89,97
УСЛУГЕ И ДОБРА	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ПРИЛОЗИ ФИЗИЧКИХ ЛИЦА	127.763.312,68	9,22	100.874.848,09	23,59	5.954.916,97	1,85
ПРИЛОЗИ ПРАВНИХ ЛИЦА И МЕЂУДРУЖЕЊА	59.659.272,12	4,31	159.000,00	0,04	15.330.000,00	4,77
ПРИХОДИ ОД ЧЛАНАРИНЕ	71.529.400,00	5,16	11.075.400,00	2,59	10.401.709,75	3,23
ПРИХОДИ ОД ИМОВИНЕ	0,00	0,00	4.375,58	0,001	0,00	0,00
ДРУГИ ПРИХОДИ	61.176,00	0,04	251.398,80	0,06	581.920,01	0,18
КРЕДИТИ И ЗАЈМОВИ	360.000.000,00	25,99	0,00	0,00	0,00	0,00
УКУПНО ПРИХОДИ СА КРЕДИТИМА И ЗАЈМОВИМА	1.385.287.880,32	100,00	427.512.834,52	100,00	321.773.437,00	100,00
РЕЖИСКИ И ТЕКУЋИ ТРОШКОВИ	1.110.021.539,00	74,94	106.745.874,99	36,86	60.912.366,10	24,76
ТРОШКОВИ РЕК. МАТ. И ПУБЛИКАЦИЈА	129.675.111,25	8,75	8.332.181,38	2,88	34.879.243,97	14,18
ТРОШКОВИ ЈАВНИХ ДОГАЂАЈА	51.838.657,82	3,50	3.523.536,56	1,22	11.200.898,47	4,55
ЗАРАДЕ	110.783.394,58	7,48	79.564.628,69	27,48	41.744.380,75	16,97
ТРОШКОВИ СТР. УСАВ. И ОСП. МЕЂ. САРАДЊА И РАД СА ЧЛАНСТВОМ	45.900.642,71	3,10	12.596.196,21	4,35	414.008,41	0,17
ДРУГИ ТРОШКОВИ	32.967.086,52	2,23	78.809.549,65	27,21	96.870.904,01	39,37
УКУПНО РАСХОДИ	1.481.186.431,88	100,00	289.571.967,48	100,00	246.021.801,71	100,00

Демократска странка користила је кредит за финансирање редовног рада у 2012. години. Сви приходи и расходи, осим расхода исказаних на позицији други трошкови, значајно су се смањили након 2012. године.

Прилози физичких лица су више од 20 пута мањи у 2014. години у односу на 2012. годину. По основу те врсте прихода остварено је око 23% укупно исказаних прихода у ГФИ-ју за 2013. годину, док је у 2014. години учешће прилога физичких лица у укупним приходима мање од 2%.

Учешће новчаних средстава из јавних извора у укупним приходима повећавало се од 2012. до 2014. године. Прилози правних лица смањили су се за више од РСД 59 милиона, а приходи од чланарине за више од РСД 60 милиона у току 2013. године.

На позицији режијски и текући трошкови исказано је око 75% расхода насталих у току 2012. године, а на крају 2014. године износ ових трошкова се смањио за више од РСД милијарду, а учешће ових трошкова у укупним се смањило на око 24%.

Трошкови рекламног материјала и публикација највеће учешће имали су у 2014. години. Зараде су у ГФИ за 2013. годину чиниле око 27% расхода, а у 2012. години око 7%.

За трошкове стручног усавршавања и оспособљавања, међународне сарадње и рада са чланством издвојено је око РСД 45 милиона у току 2012. године, а 2014. године 110 пута мање, односно око РСД 400 хиљада.

IV Налаз контроле

У поступку контроле ГФИ Демократске странке, утврђено је следеће:

- приказани су мањи односно већи износи прихода из појединих буџета јединица локалних самоуправа која су јој пренета на основу освојених мандата, у односу на стварно приходована средстава;
- прилози три физичка лица нису пријављени нити објављени на интернет презентацији;
- правно лице које је дало прилог за редован рад, у тренутку давања је имало неизмирене обавезе по основу јавних прихода;
- Предшколска установа је дала прилог за редован рад, што је у супротности са Законом;

- није потрошено најмање 5% од укупних средстава из јавних извора добијених за редован рад на трошкове стручног усавршавања и оспособљавања, међународну сарадњу и рад са чланством.

Такође, утврђено је да једно правно лице извршило отпис потраживања Демократске странке по основу камата, док је друго правно лице измирило део дуга по основу кредита.

Политичка странка је у ГФИ-ју исказала стање новчаних средстава по динарском (пословном) рачуну и на дан 01.01. текуће године и на дан 31.12.2014. године, иако је већим делом 2014. године била у блокади.

Значајно је истаћи да су дуговања према добављачима тј. пружаоцима услуга која се односе на трошкове из изборне кампање из 2014. године, плаћана путем принудне наплате судским путем, али са текућих рачуна за редован рад.

Ревизија од стране овлашћеног лиценцираног ревизора

Ревизију ГФИ-ја политичке странке за 2014. годину извршило је "Codex audit" д.о.о. из Београда. У складу са својим овлашћењима ревизор је утврдио и навео у свом извештају мишљење са резервом и навео је следеће:

- Да је на основу независних конфирмација салда које је добио од добављача, утврђено да су у пословним књигама обавезе према добављачима са стањем на дан 31.12.2014. године, у нето ефекту више исказане за РСД 3.663 хиљаде, као и разне врсте трошкова више исказане за исти износ од РСД 3.663 хиљаде;
- Демократска странка у току 2014. године није редовно измиривала своје обавезе према повериоцима и по том основу су сви текући рачуни (осим текућег рачуна за боловање и кампању) на дан 31.12.2014. године били у блокади и стање готовине на текућим рачунима у пословним књигама би требало да буде 0 РСД. Из тог разлога у ГФИ динарски пословни рачуни су више исказани за РСД 1.726 хиљаде;
- Демократска странка није доставила на увид документацију за исплате из главне благајне у укупном износу од РСД 1.111 хиљаде и није вршила попис средстава у главној благајни са стањем на дан 31.12.2014. године, тако да није могуће потврдити стање благајне које је исказано у ГФИ-ју у износу од РСД 1.490 хиљада;

-
- Демократска странка није усагласила своје обавезе по финансијском лизингу у пословним књигама са Исписом отворених ставки послатих од стране лизинг куће са стањем на дан 31.12.2014. године, тако да су обавезе по финансијском лизингу више исказане за РСД 754 хиљаде.

Ревизор је у делу Скретање пажње указао на чињеницу да је Демократска странка за стручно усавршавање издвојила РСД 414 хиљада, односно 0,19% од укупних средстава из јавних извора добијених за редован рад на годишњем нивоу који износе РСД 221.142 хиљаде, што је у супротности са чланом 19. став 3. Закона о финансирању политичких активности.

Не изражавајући резерву на дато мишљење, ревизор је скренуо пажњу такође на чињеницу да политички субјект у току 2014. и 2015. године није редовно измиривао своје обавезе према повериоцима, тако да је у неколико наврата био у блокади. Износ блокаде на дан 22.04.2015. године износио је РСД 20.793 хиљаде.

У поступку контроле потврђени су сви наводи ревизора, с тим да су утврђене и друге неправилности које се односе на Закон о финансирању политичких активности.

Приходи

Утврђено је да су политичком субјекту дозначена новчана средства из јавних извора, из више различитих буџета, али су утврђена одређена неслагања у погледу истинитости приказаних података. Наиме, упоредном анализом ГФИ-ја, промета по текућим рачунима и података Служби за финансије у јединицама локалне самоуправе о пренетим средствима политичком субјекту, утврђена су неслагања приказана у табели.

1.	БУЏЕТ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ КРУШЕВАЦ	433.362,96	433.362,96	457.584,51	-24.221,55	160-156866-25	РЕДОВАН РАД	МАЊЕ ПРИКАЗАНО У ГФИ ЗА 24.221,55
2.	БУЏЕТ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ МЕРОШИНА	74.770,38	92.407,81	92.407,81	-17.637,43	205-153436-45	РЕДОВАН РАД	МАЊЕ ПРИКАЗАНО У ГФИ ЗА 17.637,43
3.	БУЏЕТ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ДИМИТРОВГРАД	96.323,00	64.323,00	180.646,00	-84.323,00	180-7071210033807-08	РЕДОВАН РАД	СЛУЖБА ФИНАНСИЈА ЈЕ УПЛАТИЛА МАЊЕ СРЕДСТАВА НЕГО ШТО ЈЕ ПРИКАЗАНО
4.	БУЏЕТ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ МЛАДЕНОВАЦ	113.830,00	258.404,00	258.404,00	-144.574,00	355-3200227965-67	РЕДОВАН РАД	МАЊЕ ПРИКАЗАНО У ГФИ ЗА 144.574,00
5.	БУЏЕТ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ СОПОТ	51.603,84	72.808,00	111.067,42	-59.463,58	205-311646-16	РЕДОВАН РАД	МАЊЕ ПРИКАЗАНО У ГФИ ЗА 59.463,58
6.	БУЏЕТ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ БАЧКА ТОПОЛА	115.604,00	/	121.104,00	-5.500,00	160-922827-72	РЕДОВАН РАД	МАЊЕ ПРИКАЗАНО У ГФИ ЗА 5.500,00
7.	БУЏЕТ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ БАЧКА ПАЛАНКА	388.338,41	388.338,41	366.515,33	21.823,08	165-16368-23	РЕДОВАН РАД	ВИШЕ ПРИКАЗАНО У ГФИ ЗА 21.823,08

У годишњем финансијском извештају нису пријављени прилози три физичка лица и то:

- Братислав Ашик РСД 50.000,00;
- Љубо Ивошевић РСД 198.000,00;
- Мирослав М. Бердовић РСД 227.000,00

Наведени прилози се односе на прилоге који су уплаћени у 2014. години на текући рачун који је политичка странка користила за изборну кампању за изборе за одборнике у Скупштину градске општине Вождовац. Укупан износ непријављених прилога износи РСД 475.000,00. Такође ови прилози који прелазе просечну месечну зараду у Републици Србији нису објављени на интернет презентацији Демократске странке за 2014. годину.

Правно лица „Стајлиш“ д.о.о., Бачки Петровац, дало је прилог Демократској странци у износу од РСД 10.000,00. На основу података које је доставила Пореска управа, утврђено је да је у тренутку давања ово правно лице имало неизмирене обавезе по основу јавних прихода у износу од РСД 126.957,89.

Демократска странка је у 2014. години примила уплату од стране Предшколске установе „Меда“ из Ниша, у износу од РСД 76.000,00 за финансирање редовног рада. Увидом у промет по рачуну потврђена је наведена уплата, а иста није враћена даваоцу у складу са Законом.

Расходи

Демократска странка од укупно добијених средстава за редован рад у 2014. години које је примила и исказала у ГФИ (РСД 221.141.556,31), није потрошила најмање 5% односно РСД 11.057.077,80 на трошкове стручног усавшавања и оспособљавања, међународну сарадњу и рад са чланством. Потребно је нагласити да је странка током 2014. године у више наврата била у блокади по свим текућим рачунима и на тај начин није била у могућности да врши плаћања било које врсте добара или услуга.

Имовина

Демократска странка је навела податак да је оснивач Фондације за унапређење демократије „Љуба Давидовић“, с тим да у делу ГФИ Имовина, нема исказаних финансијских податка о учешћу у капиталу фондације.

V Дуговања

Политичка странка је на захтев Агенције доставила податке о неизмиреним обавезама према медијским кућама, издаваоцима билборда и маркетиншким агенцијама закључно са стањем на дан 31.08.2015. године, у укупном износу од РСД 145.595.602,25 и то према следећим пружаоцима услуга:

У 2011. години

- „McCann“ Београд, у сврху изборне кампање из 2011. године, у укупном износу од РСД 48.283.057,93;

У 2012. години

- ТВ „Belleamie“ Ниш, у сврху изборне кампање из 2012. године, у укупном износу од РСД 204.022,00;
- Нишка телевизија, у сврху изборне кампање из 2012. године, у укупном износу од РСД 200.000,00;
- Маркетинг центар Петица, у сврху изборне кампање из 2012. године, у укупном износу од РСД 200.000,00 и
- „Adver City“ д.о.о, у сврху изборне кампање из 2012. године, у укупном износу од РСД 45.000,01;

У 2013. години

- Агенција РТВ „Лав Ужице“ у сврху изборне кампање из 2013. године, у укупном износу од РСД 9.600,00;

У 2014. години

- ТВ 5 д.о.о Ужице, у сврху изборне кампање из 2013. године, у укупном износу од РСД 24.000,00;
- ИМД „Вести“ д.о.о Ужице, у сврху редовног рада из 2013. године, у укупном износу од РСД 6.000,00;
- „Pramac Advertising“ д.о.о Београд, у сврху изборне кампање из 2014. године, у укупном износу од РСД 12.615.679,97;
- Радио Лав Дуња Старчевић ПР Ужице, у сврху изборне кампање из 2013. године, у укупном износу од РСД 156.000,00

Током контроле добијени су подаци о стању дуга Демократске странке према правним лицима „Pramac advertising“ д.о.о. и „Communis“ д.о.о. Одговором

„Communis“ д.о.о. Београд потврђено је да је дуг који је Демократска странка имала према овом правном лицу (на дан 30.06.2014. године дуг је износио РСД 62.100.000,01) измирен у потпуности у 2015. години, судским путем. Међутим, у оквиру документације која је достављена уз одговор, утврђено је да је „Communis“ д.о.о. Београд извршио отпис дела потраживања на основу своје Одлуке од 17.04.2014. године, према купцу Демократска странка за износ од РСД 2.900.000,00 на име камате, а на основу поднетог Захтева за умањење дуга Демократске странке бр. 100/02-10-13 од 16. априла 2014. године. На основу свега наведеног, намеће се питање да ли је предузеће „Communis“ д.о.о. Београд извршењем опроста дуга према Демократској странци постао давалац прилога у 2014. години, с обзиром да је реч о умањењу дуга по основу камате.

Други одговор је достављен од „Pramac advertising“ д.о.о. Београд, којим је потврђено да је дуг који је Демократска странка имала према овом правном лицу измирен у потпуности, судским путем.

VI Стање обавеза по кредитима за редован рад и изборну капању

Стање дуга по кредиту приказаног у ГФИ-ју у износу од РСД 39.944.522,82, потврђено је од Развојне банке Војводине у стечају. У даљем поступку контроле, утврђено је да је дуг политичке странке измирен у потпуности у 2015. години, од стране „Мултиком груп“ д.о.о. Београд према Уговору о уступању потраживања и преносу хипотеке. Потребно је нагласити да је „Мултиком груп“ д.о.о. Београд добио сагласност Развојне банке Војводине у стечају, да преузимање дуга, који је на дан 14.07.2015. износио РСД 49.407.163,82, изврши под следећим условима:

- изврши једнократну уплату у износу од 38.350.753,82, уз дисконт од 22,38%;
- изврши уплату износа од 1.763.269,00 на име трошкова насталих по основу парничног поступка, уписа хипотеке, трошкова насталих покретањем извршених поступака пред надлежним судовима, као и све будуће трошкове настале до дана закључења Уговора и
- изврши пренос потраживања са припадајућим средствима обезбеђења на пријемника, након измирења свих обавеза предвиђених Уговором о уступању потраживања и преносу хипотеке.

Поставља се питање да ли износ од РСД 11.056.410,00 (22,38%) представља прилог Развојне банке Војводине Демократској странци.

VII Финансирање кампање за избор народних посланика 2012 – 2014. године, према подацима из достављених извештаја о трошковима изборне кампање

ВРСТА ПРИХОДА/ ТРОШКОВА	НАРОДНЕ ПОСЛАНИКЕ 2012	НАРОДНЕ ПОСЛАНИКЕ 2014	ИНДЕКС 2014/2012
НОВЧАНА СРЕДСТВА ИЗ ЈАВНИХ ИЗВОРА	196.025.753,22	59.789.710,47	30,50
УСЛУГЕ И ДОБРА ИЗ ЈАВНИХ ИЗВОРА	/	/	/
ПРИЛОЗИ ФИЗИЧКИХ ЛИЦА	2.069.000,00	2.585.225,00	124,95
ПРИЛОЗИ ПРАВНИХ ЛИЦА И МЕЂ. УДРУЖЕЊА	28.530.000,00	8.203.000,00	28,75
СОПСТВЕНА СРЕДСТВА	1.400.000,00	420.000,00	30,00
КРЕДИТИ И ЗАЈМОВИ	260.000.000,00	/	0,00
УКУПНО ПРИХОДИ	488.024.753,22	70.997.935,47	14,55
ТРОШКОВИ ИЗБ. МАТЕРИЈАЛА	29.849.182,93	26.391.454,03	88,42
ТРОШКОВИ ЈАВНИХ ДОГАЂАЈА	8.890.534,79	8.957.808,36	100,76
ТРОШКОВИ ОГЛАШАВАЊА	222.257.474,96	57.681.131,71	25,95
ОСТАЛИ ТРОШКОВИ ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ	20.070.788,81	7.354.856,88	36,64
УКУПНО РАСХОДИ	281.067.981,49	100.385.250,98	35,72

Поређењем података о приходима и расходима из изборних кампања 2012. и 2014. године, може се рећи да је политичка странка прикупила и утрошила више средстава у 2012. години у односу на 2014. годину. Значајно је истаћи да је велико одступање у износу прикупљених новчаних средстава из јавних извора 2012. него 2014. године, а истовремено странка је највише утрошила средства на трошкове оглашавања у 2012. у односу на 2014. годину.

VIII Приказ структуре новчаних прилога физичких и правних лица у изборним кампањама за избор народних посланика 2012 – 2014. године

ГОД	ФИЗ./ ПРАВНА ЛИЦА	БР. ПРИЛОГА	УКУПНИ ЗНОС ПРИЛОГА	% УДЕО ПРИЛОГА ДО 1.000	% УДЕО ПРИЛОГА ОД 1.001 – 45.000	% УДЕО ПРИЛОГА ОД 45.001 – 500.000	% УДЕО ПРИЛОГА ОД ПРЕКО 500.001 (МАКС. ДУЗВ. ВРЕД.)
2012	ФИЗИЧКА ЛИЦА	23	2.069.000,00	0	12,32	87,68	0
2014	ФИЗИЧКА ЛИЦА	38	2.585.225,00	0	18,36	19,75	61,89
2012	ПРАВНА ЛИЦА	6	28.530.000,00	0	0,11	0	99,89
2014	ПРАВНА ЛИЦА	7	8.203.000,00	0	0,95	1,52	97,53

Демократска странка се у изборним кампањама 2012. и 2014. године финансирала прилозима правних и физичких лица. Поређењем обе године, странка је била финансирана од стране физичких лица у номиналном износу који је приближно исти, док је број лица незнатно већи 2014. године. У вези са прилозима правних лица, број ових давалаца је скоро исти, али је номинална вредност ових давања далеко већа 2012. године. Значајно је истаћи да давања појединачних прилога преко РСД 500.001,00 имају највеће учешће у укупном износу давања свих прилога.

НАЛАЗИ КОНТРОЛЕ ИЗВЕШТАЈА О ТРОШКОВИМА ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ У 2014. ГОДИНЕ

МОНИТОРИНГ

Ефикасност мониторинга нарочито је видљива када се упореде мониторингом евидентиране активности и са њима повезани трошкови политичких субјеката и приказане активности и трошкови у извештајима које су политички субјекти доставили Агенцији. Без теренског мониторинга у градовима и општинама Србије и сакупљања података о активностима политичких субјеката не би било могуће у потпуности проверити податке које приказују политички субјекти у својим извештајима. Такође, теренски мониторинг јесте једини начин да се прикупе подаци о појединим правним лицима која су током изборне кампање пружала услуге политичким субјектима. Додатна предност теренског мониторинга јесте и могућност да се током посматрања активности политичких субјеката евидентирају активности и поступци којима политички субјекти поступају супротно одредбама закона.

Мониторинг 2014. године нарочито је био ефикасан у евиденцији јавних догађаја који су политички субјекти организовали у току кампање. Сви догађаји у организацији политичких субјеката у градовима евидентирани су мониторингом. Такође, евидентирани су готово сви јавни догађаји политичких субјеката и у мањим местима, што је посебан успех узимајући у обзир да су посматрачи Агенције били стационирани у градовима.

Политички субјекти нису приказали трошкове који се укупно односе на 45 одржаних конвенција. Под конвенцијама се подразумевају догађаји организовани у затвореном простору већег капацитета и сложеније организације. Организовање ових догађаја обухвата трошкове закупа простора, бине и расвете, потом трошкове транспорта симпатизера, али и друге по-

везане трошкове попут обезбеђења, сниматељских екипа и сл. У случају да нешто од наведених трошкова представља

добровољни прилог или бесплатну услугу коју је извршило неко физичко или правно лице, онда се подаци о томе морају прецизно исказати у извештају у делу који се односи на прилоге политичког субјекта.

Политички субјекти нису приказали трошкове у вези са организацијом укупно 97 трибина. Ови догађаји, најчешће организовани у затвореним просторима мањег капацитета, служе политичким субјектима за промоцију својих кандидата, али и за друге промотивне активности, едукације, семинаре и слично. Организација трибина подразумева одређен трошак за политичке субјекте који је сразмерно мањи од трошка потребног за организацију конвенција. Било да је простор за организовану трибину закупљен или бесплатно уступљен политичком субјекту, подаци о томе се морају приказати у извештају политичког субјекта. Ипак, политички субјекти баш као и 2012. и 2013. године, настављају да не приказују ову врсту активности и са њом повезане трошкове.

Кроз мониторинг Агенција је евидентирала током изборне кампање више од 250 конвенција и трибина, те ако се има у виду да политички субјекти у својим извештајима нису приказали 142 конвенције и трибине, то представља више од половине од укупно одржаних ових јавних догађаја. Коалиција око СНС и коалиција око СПС нису приказале ниједан од бесплатних здравствених прегледа грађана које су организовале у току изборне кампање. Приказани број здравствених прегледа у следећој табели је иницијално утврђен у току мониторинга.

Неприказани здравствени прегледи грађана

СНС КОАЛИЦИЈА	73
СПС КОАЛИЦИЈА	11

Мониторингом је евидентиран укупно 241 аутопревозник чијих је 1319 возила превозило симпатизере и активисте политичких субјеката током изборне кампање. Поступак обраде и анализе одговора аутопревозника, односно провера приказаног у извештајима политичких субјеката у вези са овом врстом трошкова је у току. У овом смислу од мониторинга не постоји ефикаснији механизам прикупљања података о услугама које су аутопревозници пружили политичким субјектима током изборних кампања.

Мониторингом је евидентирано 69 локалних и регионалних медија на којима су политички субјекти оглашавали у току изборних кампања организованих у првој половини 2014. године.

Агенција је на основу ових прикупљених података упутила дописе на адресе свих евидентираних медија, у циљу даље контроле извештаја политичких субјеката.

Мониторингом је евидентирано више од 3200 билборд рекламних паноа на којима су се рекламирали политички субјекти током изборних кампања. Контролом извештаја политичких субјеката и анализом одговора правних лица – издавалаца огласног простора, утврђено је да су политички субјекти приказали трошак за све билборд локације које су евидентирани мониторингом. Остаје да се за мањи број билборд рекламних паноа, евидентираних мониторингом, утврди да ли је трошак за њихов закуп исказан у приказаним укупним трошковима у извештајима политичких субјеката.

Коалиција око СПС, УРС и СРС нису приказали трошкове у вези са израдом штандова. Мониторингом је евидентирано да су ова три политичка субјекта у току изборне кампање имали своје посебно брендиране штандове за кампање 2014. године.

Група грађана Двери приказала је укупне трошкове у вези са јавним догађајима непрецизирајући датум и место одржавања истих. У даљем поступку контроле утврдиће се да ли је група грађана Двери у оквиру приказаних трошкова за јавне догађаје обухватила све оне догађаје који су евидентирани мониторингом.

ИЗБОРИ ЗА НАРОДНЕ ПОСЛАНИКЕ У НАРОДНУ СКУПШТИНУ РС

КОАЛИЦИЈА СРПСКА НАПРЕДНА СТРАНКА, СОЦИЈАЛДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА СРБИЈА, НОВА СРБИЈА, СРПСКИ ПОКРЕТ ОБНОВЕ, ПОКРЕТ СОЦИЈАЛИСТА

Приходи: 944.204.005,00

Расходи: 942.147.075,00

Разлика: 2.056.930,00

Укупно освојено мандата: 158

Разлика између прихода и расхода односи се на трошкове који нису приказани у извештају, а плаћени су и то следећим правним лицима: С-Телевизија у износу од 54.000,00 динара; Инвиктус медија – у износу од 7.344.725,00 динара, што је потврђено писаним одговором Инвиктус медије Агенцији; Судске таксе у износу од 43.334,00 динара; Гагић Агенцији у износу од 40.000,00 динара; Респекти д.о.о. у износу од 40.000,00 динара; Иван Сервису у износу од 40.000,00 динара.

Реализовано је оглашавање на телевизији РТВ Панонија иако уговор о оглашавању није потписан од стране политичког субјекта. Вредност уговора о оглашавању износи 1.435.245,00 динара. У поступку је утврђивање да ли је уговор реализован са посредничком фирмом "Медиа Адвертајзингом" д.о.о. или са политичким субјектом.

Политички субјект је исказао за 9.088.146,00 динара већи износ трошкова оглашавања, од износа који је плаћен телевизији Б92.

Политичком субјекту је одобрен кредит од стране Аик банке у износу од 400 милиона динара, за финансирање избора за народне посланике у Народну скупштину Републике Србије.

Упоредни преглед података о јавним догађајима исказаним у И2 са подацима из мониторинга

	МОНИТОРИНГ	И2
КОНВЕНЦИЈЕ	17	13
ТРИБИНЕ	38	0
МИТИНЗИ	5	3
ШТАНДОВИ	1.179	ПРИЈАВЉЕН ТРОШАК, АЛИ НЕ И БР. ШТАНДОВА
ДОНАЦИЈА/ ХУМ. ПОМОЋ	31	0
ЛЕКАРСКИ ПРЕГЛЕДИ	59	0
УКУПНО	1.329	16

КОАЛИЦИЈА: СОЦИЈАЛИСТИЧКА ПАРТИЈА СРБИЈЕ, ПУПС, ЈЕДИНСТВЕНА СРБИЈА

Приходи: 278.582.285,72

Расходи: 341.593.584,00

Разлика: **- 63.011.298,00**

Укупно освојено мандата: 44

Увидом у образац извештаја И-2 политичког субјекта утврђено је да је исказани приход мањи од оствареног прилива по изводима банке у износу од 13.429,48 динара. Утврђена разлика између прихода и расхода се односи на неплаћене услуге и робу према добављачима. Највећа дуговања која су могла бити идентификована (с обзиром на начин попуњавања обрасца И-2 у коме су трошкови за поједине врсте услуга и добара, приказани збирно, док су исплате вршене појединачно и делимично) су: Дигитал Принтинг Центар у износу од 17.199.000,00 динара, "WATCHOUT" у износу од 6.500.000,00 динара, Палма експорт-импорт д.о.о., Јагодина у износу од 9.000.000,00, Entitet New Media д.о.о., Београд у износу од 1.455.871,00, Тимочка ТВ и радио 1.350.000,00, АС Медиа д.о.о., Београд у износу од 1.000.000,00, Нишка ТВ 1.000.000,00 и РТВ Белама, Ниш 1.000.000,00 динара.

Пријављен је 21 јавни догађај и сви су наведени као конвенције. По извештајима посматрача са терена у предизборној кампањи регистровано је 54 различита јавна скупа и 7 посета високих политичких представника појединим местима. Од тог броја, по извештајима посматрача, 28 скупова се одно-

си на веће скупове (митинге и конвенције) за чију организацију су потребна одређена финансијска средства.

У извештајима посматрача нису регистроване 4 (четири) конвенције које су приказане у И-2 (Вршац, Шид, Свилајнац и Неготин). У Извештају И-2 нису пријављени следећи скупови које су посматрачи регистровали:

- Сремска Митровица-конвенција 28.02.14.
- Смедерево-конвенције 25.02. и 12.03.14.
- Добановци-митинг 25.02.14.
- Ћуприја-конвенција 07.03.14.
- Алексинац-конвенција 08.03.14.
- Лазаревац- конвенција 08.03.14.
- Панчево-митинг 13.03.14.
- Зајечар-конвенција 12.03.14.
- Сомбор-конвенција 12.03.14.
- Богатић-конвенција 11.03.14.

Упоредни преглед података о јавним догађајима исказаним у И2 са подацима из мониторинга

	МОНИТОРИНГ	И2
КОНВЕНЦИЈЕ	26	21
ТРИБИНЕ	23	0
МИТИНЗИ	2	0
ШТАНДОВИ	284	0
ДОНАЦИЈА/ ХУМ. ПОМОЋ	1	0
ЛЕКАРСКИ ПРЕГЛЕДИ	11	0
УКУПНО	348	21

КОАЛИЦИЈА ДЕМОКРАТСКА СТРАНКА, НОВА СТРАНКА, БОГАТА СРБИЈА, ДЕМОКРАТСКИ САВЕЗ ХРВАТА У ВОЈВОДИНИ И УДРУЖЕЊЕ СИНДИКАТА СРБИЈЕ „СЛОГА”

Приходи: 70.997.935,47

Расходи: 100.385.250,98

Разлика: **- 29.387.315,51**

Укупно освојено мандата: 19

Трошкови изборне кампање који су пријављени у И-2, а нису плаћени, одnose се на трошкове оглашавања у укупном износу од 28.024.653,00 динара, и то:

- Pramac advertising 21.130.546,21 динара
- ТВ 5 д.о.о Ужице 24.000,00 динара
- Футура д.о.о. 6.752.506,79 динара
- Инпринт граф д.о.о. 117.600,00 динара

Мониторингом је утврђено да је странка одржала конвенције у Трстенику, Руми, Обреновцу, Сомбору, Суботици и Чачку, а које није приказала у извештају.

*Упоредни преглед података о јавним догађајима исказаним у И2
са подацима из мониторинга*

	МОНИТОРИНГ	И2
КОНВЕНЦИЈЕ	29	19
ТРИБИНЕ	10	2
МИТИНЗИ	1	2
ШТАНДОВИ	428	ПРИЈАВЉЕН ТРОШАК, АЛИ НЕ И БР. ШТАНДОВА
ДОНАЦИЈА/ ХУМ. ПОМОЋ	0	0
ЛЕКАРСКИ ПРЕГЛЕДИ	0	0
УКУПНО	462	23

ИЗБОРИ ЗА ОДБОРНИКЕ У СКУПШТИНУ ГРАДА БЕОГРАДА

КОАЛИЦИЈА СРПСКА НАПРЕДНА СТРАНКА, СОЦИЈАЛДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА СРБИЈА, НОВА СРБИЈА, СРПСКИ ПОКРЕТ ОБНОВЕ, ПОКРЕТ СОЦИЈАЛИСТА

Приходи: 29.777.781,00

Расходи: 25.487.684,00

Разлика: 4.290.096,00

Укупно освојено мандата: 63

Утврђено је да није пријављен прилог физичког лица Боже Поповића у износу од 15.000,00 динара. Разлика између прихода и расхода у износу од 4.305.096,00 динара, односи се на средства која су враћена на рачун за редован рад политичког субјекта.

Политички субјект није пријавио митинг Српског покрета обнове као члана коалиције који је одржан у Београду на Тргу Републике дана 08.03.2014. године, затим није пријавио конвенцију Грађанске иницијативе Горанаца која је одржана у Сава Центру 08.03.2014. године, где ова странка иако није члан коалиције, промовисала је листу Српске напредне странке. Такође није пријављена конвенција Социјалдемократске партије Србије која је одржана 23.02.2014. године у Дому синдиката у Београду.

КОАЛИЦИЈА СОЦИЈАЛИСТИЧКА ПАРТИЈА СРБИЈЕ, ПУПС, ЈЕДИНСТВЕНА СРБИЈА

Приходи: 20.793.775,98

Расходи: 49.055.715,00

Разлика: **- 28.261.939,00**

Укупно освојено мандата: 16

Разлика између прихода и расхода се односи на неплаћене трошкове изборне кампање. Највеће неизмирене обавезе политички субјекат има према следећим правним лицима:

- "WATCHOUT" 19.419.070,00
- "Дигитал Принтинг Центар" 6.595.000,00
- "ADRIA MEDIA" 548.000,00

Политички субјекат је пријавио 2 јавна догађаја, а према извештајима посматрача није могуће закључити, јер су приказани збирно за парламентарне и градске изборе.

КОАЛИЦИЈА ДЕМОКРАТСКА СТРАНКА – НОВА СТРАНКА

Приходи: 7.978.106,50

Расходи: 21.279.007,05

Разлика: – **13.300.900,55**

Укупно освојено мандата: 22

Трошкови изборне кампање који су пријављени у И2, а нису плаћени укупно износе 13.780.976,00 динара и то: Прамац адвертајзинг у износу од 13.300.976,10 динара и "Abeedesign" у износу од 480.000,00 динара.

ПРИМЕНА ЗАКОНА О ФИНАНСИРАЊУ ПОЛИТИЧКИХ АКТИВНОСТИ

Могуће повреде закона о финансирању политичких активности

Контролом годишњег финансијског извештаја за 2014. годину Агенција је уочила повреде Закона о финансирању политичких активности које се огледају у томе да поједини политички субјекти нису објавили на интернет презентацији давање чија је вредност на годишњем нивоу већа од једне просечне месечне зараде, нису у законском року вратили уплатиоцу, односно нису пренели на рачун буџета незаконито стечена средства. Такође су ненаменски користили средства примљена за финансирање редовног рада, а средства добијена из јавних извора за финансирање редовног рада у 2014. години нису користили у износу од 5% за стручно усавршавање и оспособљавање, међународну сарадњу и рад са чланством. Исто тако одређени политички субјекти нису водили евиденције у складу са Законом, нису поднели ГФИ, као ни извештај о прилозима и имовини, уз претходно прибављено мишљење овлашћеног ревизора, нити су извештај објавили на својој интернет презентацији. Нарочито истичемо да поједини политички субјекти на захтев Агенције нису доставили документа и информације које су јој потребне за обављање послова прописаних Законом.

Највећи број политичких субјеката оглушио се о законску обавезу према којој су били дужни да износ од 5% буџетских средстава добијених за редован рад на годишњем нивоу користе за стручно усавршавање и оспособљавање, међународну сарадњу и рад са чланством.

Контролом активности политичких субјеката током 2014. године уочено је и то да иако су у поднетим извештајима наведени износи који су у законском проценту потрошени на стручно усавршавање и оспособљавање, међународну сарадњу и рад са чланством, контролишући спецификацију трошкова поставља се питање да ли су ти износи стварно наменски утрошени јер су њима куповане улазнице за посету Музеју воштаних фигура, улазнице за посете чланова и симпатизера Зоолошког врту и за коришћење Аква парка, као и за куповину улазница за фудбалску утакмицу.

Одређена удружења пензионера, просторије које су добили на коришћење од стране Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, уступају на коришћење без накнаде појединим политичким субјектима, а познато је да је забрањено финансирање политичких субјеката од стране удружења.

Као и ранијих година и у 2014. години политички субјекти су се бавили активностима које се не могу сматрати политичким. Те активности су, између осталог, различита хуманитарна давања и бројни лекарски прегледи. Агенција је у више наврата јавно осуђивала ову врсту понашања, тражила од политичких странака изјашњење, а од надлежних државних органа да покрену поступке из своје надлежности.

Контролом извештаја о трошковима изборних кампања који су огранизоване у 2014. години Агенција је уочила повреде Закона о финансирању политичких активности и то: 1) поједини политички субјекти нису објавили а на својој интернет презентацији давања чија је вредност на годишњем нивоу већа од једне просечне месечне зараде, 2) нису у законском року вратили уплатиоцу, односно нису пренели на рачун буџета незаконито стечена средства, нису отворили посебан рачун за финансирање изборне кампање, 3) ненаменски су трошили средства, 4) нису поднели извештај о трошковима изборне кампање или су поднели извештај који не садржи све податке о прикупљеним и утрошеним средствима, 5) нису на захтев Агенције доставили документа и информације који су јој потребне за обављање послова прописаних Законом.

Захтеви за покретање прекршајних поступака

Као резултат контроле, Агенција је у 2015. години поднела 217 захтева за покретање прекршајног поступка због различитих повреда одредаба Закона о финансирању политичких активности. Број поднетих захтева у 2015. години чини нешто више од 34% свих захтева које је Агенција поднела у вези са контролом финансирања политичких субјеката и у односу на 2014. годину повећан је шест и по пута.

Табела: *Поднети захтеви за покретање прекршајних поступака у 2015. години и укупно за период 2012–2015. године*

Р.БР.	ОСНОВ ПОДНОШЕЊА ЗАХТЕВА ЗА ПОКРЕТАЊЕ ПРЕКРШАЈНОГ ПОСТУПКА	2015	УКУПНО 2012-2015	% УКУПНО 2012-2015
1	НЕНАМЕНСКО КОРИШЋЕЊЕ СРЕДСТАВА	1	1	0,16%
2	ПОДНОШЕЊЕ ГФИ ЗА 2011. ГОДИНУ ПО ИСТЕКУ РОКА	13	13	2,04%
3	НЕПОДНОШЕЊЕ ГФИ ЗА 2012. ГОДИНУ	28	46	7,22%
4	НЕПОДНОШЕЊЕ ГФИ ЗА 2013. ГОДИНУ	51	51	8,01%
5	НЕПОДНОШЕЊЕ ГФИ ЗА 2014. ГОДИНУ	36	36	5,65%
6	НЕПОДНОШЕЊЕ МИШЉЕЊА ОВЛАШТЕНОГ РЕВИЗОРА УЗ ГФИ ЗА 2012. ГОДИНУ	4	4	0,63%
7	НЕПОДНОШЕЊЕ МИШЉЕЊА ОВЛАШТЕНОГ РЕВИЗОРА УЗ ГФИ ЗА 2014. ГОДИНУ	7	7	1,10%
8	ЗАБРАНА ФИНАНСИРАЊА - СРЕДСТВА НИСУ ВРАЋЕНА - ГФИ ЗА 2012. ГОДИНУ	2	2	0,31%
9	НЕПОДНОШЕЊЕ ИЗВЕШТАЈА О ТРОШКОВИМА ИЗБОРНИХ КАМПАЊА 2012. ГОДИНЕ	56	403	63,27%
10	НЕПОДНОШЕЊЕ ИЗВЕШТАЈА О ТРОШКОВИМА ИЗБОРНИХ КАМПАЊА 2013. ГОДИНЕ	10	20	3,14%
11	НЕПОДНОШЕЊЕ ИЗВЕШТАЈА О ТРОШКОВИМА ИЗБОРНИХ КАМПАЊА 2014. ГОДИНЕ	7	16	2,51%
12	НЕПОДНОШЕЊЕ ИЗВЕШТАЈА О ТРОШКОВИМА ИЗБОРНИХ КАМПАЊА 2015. ГОДИНЕ	1	1	0,16%
13	ИЗВЕШТАЈ ИЗБОРНИХ КАМПАЊА ИЗ 2014. ГОДИНЕ - НЕ САДРЖИ СВЕ ПОДАТКЕ	5	9	1,41%
14	НЕОБЈАВЉИВАЊЕ ПРИЛОГА НА САЈТУ 2014. ГОДИНЕ	2	14	2,20%
15	НЕДОСТАВЉАЊЕ ПОДАТАКА НА ЗАХТЕВ АГЕНЦИЈЕ	3	5	0,78%
16	НЕОТВАРАЊА РАЧУНА У ИЗБОРНИМ КАМПАЊАМА 2013. ГОДИНЕ	2	2	0,31%
17	НЕОТВАРАЊА РАЧУНА У ИЗБОРНИМ КАМПАЊАМА 2014. ГОДИНЕ	3	3	0,47%
18	НЕКОРИШЋЕЊЕ 5% ЈАВНИХ СРЕДСТАВА ЗА СТРУЧНО УСАВРШАВАЊЕ 2014. ГОДИНА	4	4	0,63%
УКУПНО		217	637	100,00%
УКУПНО %		34,06%	100,00%	

Највећи број захтева у 2015. години, укупно 74, Агенција је поднела због неподношења извештаја о трошковима изборних кампања. Укупно 56 захтева поднето је због неподношења извештаја о трошковима изборних кампања у 2012. години, 10 захтева се односи на 2013, седам на 2014. годину и један за неподношење извештаја о трошковима изборне кампање у 2015. години.

Против политичких субјеката који су поднели извештаје са непотпуним подацима о трошковима изборних кампања у 2014. години поднето је пет захтева. Због недостављања података на захтев Агенције поднета су три захтева, док су два поднета због необјављивања прилога правних и физичких лица на сајту политичких субјеката.

Због неподношења ГФИ за 2012, 2013. и 2014. годину поднето је укупно 115 захтева за покретање прекршајног поступка. Укупно седам захтева поднето је због неподношења мишљења овлашћеног ревизора уз годишњи финансијски извештај за 2014. годину. Поједини политички субјекти нису отворили посебне рачуне у изборним кампањама у 2013. и 2014. години, те је из тог разлога поднето пет захтева. Два захтева су поднета зато што политички субјекти нису вратили средства која су примили из недозвољених извора финансирања, а четири захтева зато што политички субјекти нису користили 5% јавних средстава добијених за редован рад, за стручно усавршавање и оспособљавање, међународну сарадњу и рад са чланством.

Пресуде

Поступајући по 637 захтева за покретање прекршајних поступака Агенције, надлежни прекршајни судови су (према сазнањима Агенције) до краја 2015. године донели укупно 231 пресуду. Од тога је 134 пресуда постало правноснажно.

Правноснажним пресудама изречена је 121 новчана казна и 13 опомена. Суд је у 79 изрекао новчану казну на законском минимуму, у 13 пресуда изречена казна је изнад законског минимума, а у 29 казна је ублажена.

Решења о губитку права на добијање средстава из јавних извора намњених за финансирање редовног рада политичких субјеката

На основу правноснажних пресуда, Агенција је током 2015. године, донела 27 решења (око 47% од укупно 58 донетих решења) којима политички субјекти губе право на добијање средстава из јавних извора намењених за финансирање редовног рада у 2016. години.

НАЗИВ ПОЛИТИЧКОГ СУБЈЕКТА	ВРСА ПОЛИТИЧКОГ СУБЈЕКТА	БРОЈ РЕШЕЊА О ГУБИТКУ ПРАВА НА ЈАВНА СРЕДСТВА	% РЕШЕЊА О ГУБИТКУ ПРАВА НА ЈАВНА СРЕДСТВА
ДЕМОКРАТСКА ЗАЈЕДНИЦА ВОЈВОЂАНСКИХ МАЂАРА	ПОЛИТИЧКА СТРАНКА	1	3,70%
ДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА	ПОЛИТИЧКА СТРАНКА	2	7,42%
ДЕМОКРАТСКА УНИЈА АЛБАНАЦА	ПОЛИТИЧКА СТРАНКА	1	3,70%
ДЕМОКРАТСКА УНИЈА ДОЛИНЕ	ПОЛИТИЧКА СТРАНКА	1	3,70%
ЛИБЕРАЛНО ДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА	ПОЛИТИЧКА СТРАНКА	5	18,53%
ПОКРЕТ ЗА ДЕМОКРАТСКИ ПРОГРЕС	ПОЛИТИЧКА СТРАНКА	1	3,70%
ПОКРЕТ МАЂАРСКЕ НАДЕ	ПОЛИТИЧКА СТРАНКА	2	7,42%
ПОКРЕТ СОЦИЈАЛИСТА	ПОЛИТИЧКА СТРАНКА	8	29,63%
БИРАЈ ПУТ - ИШТВАН БАЧКУЛИН (КАЊИЖА)	ГРУПА ГРАЂАНА	1	3,70%
ДЕМОКРАТСКИ ПРЕПОРОД - ДР РАМИЗ ЛАТИФИ (ПРЕШЕВО)	ГРУПА ГРАЂАНА	1	3,70%
ЗА МАЛИ ЗВОРНИК - ЖИТКО ЈОКИЋ (МАЛИ ЗВОРНИК)	ГРУПА ГРАЂАНА	1	3,70%
ПОКРЕТ ЗА ЖУПУ (АЛЕКСАНДРОВАЦ)	ГРУПА ГРАЂАНА	1	3,70%
ПРЕПОРОД (МАЛИ ЗВОРНИК)	ГРУПА ГРАЂАНА	1	3,70%
УЈЕДИЊЕНИ РЕГИОНИ - ДРАГАНА ЖИВКОВИЋ (РАЧА)	ГРУПА ГРАЂАНА	1	3,70%
УКУПНО		27	100,00%
77,78%	21 РЕШЕЊЕ (ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ)		
22,22%	6 РЕШЕЊА (ГРУПЕ ГРАЂАНА)		

Сектор за контролу финансирања политичких активности

Радослав Сретеновић

председник Државне ревизорске институције

Ревизија финансијских извештаја и правилности пословања политичких странака

Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године предвиђа да се програмом ревизије Државне ревизорске институције сваке године обухвати ревизија парламентарних политичких странака на републичком нивоу. Сходно томе, Савет Државне ревизорске институције, по први пут од оснивања, уврстио је у новембру 2014. године ревизију политичких странака у свој Програм ревизије за 2015. годину. У складу са тим, Државна ревизорска институција спровела је током 2015. године ревизију финансијских извештаја и правилности пословања Српске напредне странке, Социјалистичке партије Србије и Демократске странке за 2014. годину.

Политичке партије су у 2014. години, само из републичког буџета, добиле скоро 10 милиона евра за своје редовне активности. Додатних седам милиона евра подељено је у сврху покривања трошкова изборне кампање. У Србији постоји велико интересовање јавности за ревизију политичких странака и за то како оне троше новац из буџета. Спроведене ревизије су, стога, важне са аспекта унапређења финансијске дисциплине странака. Поред овог важног ефекта, ревизије би требало да омогуће странкама да убудуће ефикасније управљају и располажу средствима која су им на располагању.

У фази припреме за ревизију политичких странака остварена је веома корисна сарадња са врховним ревизорским институцијама других земаља. Државна ревизорска институција имала је прилике да се упозна са искуством државних ревизора Израела, који већ 75 година спроводе ову врсту ревизије. Они су нам представили целокупан процес ревизије, почев од фазе планирања до фазе извршења, односно представљања извештаја. Такође, остварена је и размена искустава са врховном ревизорском институцијом Црне Горе, у којој се ревизија финансијских извештаја политичких партија на централном и локалном нивоу врши од 2012. године.

Уопште, постојећа законска решења и праксе у земљама региона разликују се међусобно. У Словенији су до 2014. године ревидирани само извештаји из изборних кампања, док су у 2015. години почеле да се врше и ревизије завршних извештаја политичких странака. Ревизорски суд ће спроводити ревизију правилности пословања партија које из буџета добијају више од 10.000 евра. Такође, овај закон прописује да Ревизорски суд током једне године мора обавити ревизију најмање једне трећине партија, односно свих партија у року од четири године.

У Македонији, Државни завод за ревизију, од 2010. године, сваке године ревидира све политичке партије. Пре тога, почев од 2005. године, ова врховна ревизорска институција ревидирала је само политичке партије које су учествовале у изборној кампањи. Завод само не ревидира оне партије које из републичког буџета добијају мање од 2.500 евра годишње.

Ревизију политичких партија у Босни и Херцеговини не спроводи врховна ревизорска институција, већ Служба за ревизију финансирања политичких странака Централне изборне комисије. Ова служба ревидира странке од 2004. године.

Државна ревизорска институција, као највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, самостална је у избору субјеката ревизије. Као и при избору појединачних субјеката из групе обавезних субјеката ревизије, и у случају политичких странака Институција је формулисала и разматрала сет критеријума за избор субјеката ревизије:

- Висину дозначених новчаних средстава из буџета Републике Србије;
- Укупни приходи по финансијским извештајима за 2013;
- Укупни расходи по финансијским извештајима за 2013;
- Укупна актива по финансијским извештајима за 2013;
- Број посланика у Парламенту.

Поступак ревизије отпочео је истовремено у све три политичке странке и извршен је у складу са Законом о државној ревизорској институцији и Међународним стандардима врховних ревизорских институција (ISSAI). Оцена прикупљених доказа и извођење ревизорских закључака вршени су применом исте методологије и истих принципа, искључиво на основу постојеће евиденције и расположиве документације у коју су ревизори имали увид. Форма и структура извештаја за све три политичке партије истоветне су.

Државна ревизорска институција започела је у јуну 2015. године спровођење ревизије финансијских извештаја и правилности пословања доношењем закључка о спровођењу ревизије, као и писмених захтева за достављање документације неопходне за израду плана спровођења ревизија. У складу са чланом 38. Закона о државној ревизорској институцији, против закључка о спровођењу ревизије допуштен је био приговор у року од осам дана од дана уручивања закључка. Странке су имале право да приговором оспоре надлежност Државне ревизорске институције за спровођење ревизије. Након истека рока за приговор, закључци о спровођењу ревизије постали су и коначни.

Корисници јавних средстава, у овом случају политичке странке, као субјекти ревизије, били су у обавези да овлашћеним лицима Државне ревизорске институције омогуће да обаве испитивање система и одређених подсистема пословања и система интерних контрола и рачуноводства, да испитају рачуноводствене исправе и друге документе о пословању и финансијске извештаје. Комуникација одговорних лица у политичким странкама са представницима Државне ревизорске институције била је врло коректна. Све странке су у усменој комуникацији посебно наглашавале да је ревизија у знатној мери допринела повећању ефикасности финансијског управљања, а посебно финансијској дисциплини, што ће моћи да се провери и писмено потврди у следећим ревизијама.

Након обављених поступака ревизије, Институција је саставила нацрте извештаја о извршеној ревизији и доставила их половином октобра субјектима ревизије и одговорним лицима. Крајем новембра прошле године, шест месеци након отпочињања ревизија, објављени су коначни извештаји о ревизији.

Ревизијом су обухваћени финансијски извештаји и правилност пословања политичких странака за целу извештајну 2014. годину, што обухвата како редовно пословање, тако и финансирање изборне кампање у тој години. Социјалистичкој партији Србије и Демократској странци дато је мишљење са резервом, док је Српској напредној странци дато позитивно мишљење.

Кључне неправилности које су уочене у ревизији односе се на неевидентирање имовине, невршење пописа, неусаглашена потраживања и обавезе, неадекватан систем интерне контроле, нетачно/нереално исказивање

позиција финансијских извештаја. Државна ревизорска институција је, у циљу отклањања утврђених неправилности, политичким странкама дала 14 препорука, и то Социјалистичкој партији Србије – седам препорука, Демократској странци – четири, и Српској напредној странци – три. Свим политичким странкама је остављен рок од 60 дана од дана уручења коначног извештаја да поднесу Државној ревизорској институцији писани извештај (одазивни извештај) о поступању по датим препорукама.

Према члану 40. Закона о државној ревизорској институцији, одазивни извештај је јавна исправа која се даје у писаном облику и, по потреби, подлеже провери веродостојности од стране Институције. Ако Институција оцени да одазивни извештај не указује да су откривене неправилности откљоњене на задовољавајући начин, сматра се да корисник јавних средстава крши обавезу доброг пословања. У таквим случајевима Државна ревизорска институција може истаћи захтев за предузимање мера и упутити га органу за којег оцени да може у границама своје надлежности да предузме мере против корисника јавних средстава. Уколико је реч о тешком кршењу обавезе доброг пословања Институција о томе обавештава Народну скупштину, упућује позив за разрешење одговорног лица и обавештава јавност.

Иако су утврђене бројне неправилности, наведене у извештајима о ревизији, за чије отклањање су дате препоруке или ће бити поднете одговарајуће пријаве, суштински допринос ревизије огледа се у повећању финансијске дисциплине у политичким странкама, нарочито у случајевима где је дозвољено општинским одборима располагање финансијским средствима (ДС и СПС).

Државна ревизорска институција је током спровођења ревизије уочила потребу за усаглашавањем и прецизнијим дефинисањем одредби закона. У циљу унапређења квалитета извештавања и ефикасније контроле финансирања политичких активности, потребно је извршити усклађивање подзаконских аката који дефинишу форму и садржину евиденција и извештаја који се подносе Агенцији за борбу против корупције са прописима о рачуноводству. Дobar пример за то представља различит начин приказивања прихода од имовине у извештајима који се подносе Агенцији за борбу против корупције (наплаћени приход), од евидентираног прихода у пословним књигама по закону о рачуноводству (фактурисани приход).

Такође, ради отклањања нејасноћа у примени прописа, потребно је Законом о финансирању политичких активности, односно подзаконским акти-ма, прецизније дефинисати следећа питања:

- шта се подразумева под трошковима стручног усавршавања и оспособљавања, међународне сарадње и рада са чланством, који су прописани одредбама члана 19. став 3. Закона о финансирању политичких активности;
- у којим случајевима се сматра да су услуге пружене под условима који одступају од тржишних и имају третман прилога из члана 9. Закона;
- под којим условима и у којим роковима неизмирене обавезе према повериоцима за примљене услуге из ранијих година имају третман прилога у смислу члану 9. став 2. Закона (отпис дугова);
- шта се подразумева под приходима од промотивне активности, односно комерцијалне делатности, а које политички субјект према одредбама члана 14. Закона не може стицати.

У фази припреме за ревизију, као и током спровођења ревизије политичких странака, сарадња Државне ревизорске институције са државним органима и другим надлежним институцијама, било кроз непосредни контакт, или коришћењем података из званичних јавних евиденција, била је веома успешна и корисна за ефикасност ревизије. Сарадња је посебно укључивала Агенцију за борбу против корупције, Министарство финансија, Народну банку Србије, пословне банке, Републички геодетски завод, Пореску управу и друге институције и органе.

У наредном периоду биће неопходно наставити са јачањем капацитета Државне ревизорске институције за ефикасно спровођење ревизије парламентарних политичких странака. Такође, сарадња са Агенцијом за борбу против корупције на контроли наменског коришћења средстава политичких субјеката, као и са осталим институцијама, омогућиће јавности да стекне увид у целокупну структуру прихода, расхода и начина на који се финансирају странке. Финансијска, функционална и организациона независност врховне ревизорске институције неопходан је предуслов да би се одговорило свим изазовима које ревизија политичких партија носи. Поддршка парламента у овом процесу допринеће спровођењу препорука из ревизорских извештаја.

Весна Јевтић

Виши саветник-руководилац групе

Министарство финансија

Сектор буџета – Група за систем финансирања политичких активности и спровођење стратегије и планова интегритета

Разрешене дилеме у примени закона

Закон о финансирању политичких активности („Службени гласник РС”, бр. 43/11 и 123/14 – у даљем тексту: Закон) почео је да се примењује 22. јуна 2011. године, осим одредби чл. 16. и 17, које су ступиле на снагу 1. јула 2012. године. Ступањем на снагу овог закона престао је да важи Закон о финансирању политичких странака („Службени гласник РС”, бр. 72/03, 75/03 – испр, 60/09 – одлука УС и 97/08) изузев одредбе члана 4, која се се примењивала до 1. јула 2012. године. Та одредба се односила на расподелу средстава из јавних извора којима се финансирао редован рад политичких странака. Након одржаних редовних парламентарних избора 2012. године почео је да се примењује другачији модел расподеле средстава из јавних извора за финансирање редовног рада политичких субјеката. Средства из јавних извора обезбеђена за финансирање редовног рада, у складу са тим одредбама, расподељивана су не само политичким странкама чији су кандидати изабрани за народне посланике, посланике и одборнике, већ и другим политичким субјектима (групе грађана и коалиције) чији су кандидати освојили мандате у представничким телима.

Почетак примене новог закона открио је прве недостатке, па је његовом тумачењем и заузимањем ставова омогућена лакша и адекватнија примена усвојених законских норми. Датим одговорима на многа питања решени су проблеми са којима су били суочени политички субјекти у том тренутку.

Тако, питање везано за услове и начин отварања рачуна код банке, преко којег се врши промет средстава намењених за финансирање редовног рада коалиција и групе грађана, као и питање легитимитета субјекта којем се преносе средства за финансирање његовог редовног рада, није уређено Законом. Додатну дилему уноси и питање статуса групе грађана. У смислу Закона, група грађана је појмовно дефинисана као облик удруживања би-

рача ради заједничког учешћа на изборима, који своје међусобне односе уређују уговором, овереним у складу са законом којим се уређује оверавање потписа. Будући да група грађана нема својство правног лица, банке не могу за групу грађана да отворе рачун као што чине за правна лица. Уместо тога, отварају им текуће рачуне на име физичког лица, које је као члан групе грађана овлашћено за располагање средствима за редован рад групе грађана. Такав став банке ствара проблем надлежном органу јединице локалне самоуправе који преноси средстава из буџета за финансирање редовног рада групе грађана. Тај орган има законску обавезу да исплату изврши „групи грађана“ као политичком субјекту, а оваквим поступањем банке се ставља у позицију да пренос наведених средстава врши на рачун физичког лица.

Дефиниција појма групе грађана не постоји ни у другим законима у којима се овај појам помиње, као што су Закон о локалним изборима („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 34/10 и 54/11) и Закон о избору народних посланика („Службени гласник РС”, бр. 35/2000, 69/2002, 57/2003, 72/2003, 18/2004, 85/2005, 101/2005, 104/2009, 28/2011 и 36/2011) Такође, и Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу се о томе изјашњавало, у мишљењима донетим у 2010. и 2011. години, поводом захтева појединих општина у Републици Србији.

Одредбама члана 18. став 2. Закона прописано је да се рачуни преко којих коалиција, односно група грађана, врши сав промет средстава намењених за финансирање редовног рада, одређују уговором о образовању тих политичких субјеката. Са становишта Закона битно је да се средства намењена за финансирање редовног рада политичких странака, коалиција, група грађана уплаћују искључиво на неки од рачуна који је отворен за финансирање редовног рада, као и да се сва плаћања трошкова везаних за редован рад врше са тих рачуна. Начин отварања рачуна, није предмет уређивања овог закона, али би се у Одлуци о ближим условима и начину отварања, вођења и гашења рачуна код банке („Службени гласник РС”, број 55/15) коју доноси Гувернер Народне банке Србије, у тачки 12. могло прописати да банка отвара, води и гаси текуће рачуне, односно заједничке текуће рачуне корисника платних услуга – правних лица, предузетника и потрошача као и групе грађана, те би се на тај начин решио проблем у вези са отварањем рачуна групе грађана у банци, с обзиром да су у важећој Одлуци дефинисани ближи услови за отварање рачуна и субјекти који могу рачуне отворити.

Министарство финансија је у циљу превазилажења овог проблема, а док се не нађе решење у смислу допуне прописа који уређују материју везану

за отварање рачуна, указало да групи грађана чији су кандидати изабрани у представничка тела, надлежни органи из члана 17. став 4. овог закона, средства за финансирање редовног рада преносе на рачун физичког лица (грађанина) које је овлашћено уговором о регулисању међусобних односа и које има депонован потпис лица овлашћеног за потписивање налога, како би то лице могло да располаже средствима која су намењена за финансирање редовног рада.

Министарство је разматрало и питање шта се дешава у случају када се одржавају ванредни избори а надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе је донео одлуку о привременом финансирању. Привремено финансирање је последица неусвајања буџета у року утврђеном буџетским календаром, може трајати најдуже прва три месеца фискалне године. Одлуком о привременом финансирању се могу предвидети расходи и издаци који чине највише једну четвртину износа планираних расхода и издатака у акту о буџету претходне фискалне године. Проблем настаје када се у том периоду одржавају избори. Закон налаже да се обезбеде средства за покриће трошкова изборне кампање а параметри за одређивање тих трошкова везани су за (годишњи) буџет. Министарство финансија је заузело став да је најцелисходније поступање у случају када се одржавају ванредни избори у време привременог финансирања, да надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе обезбеди средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање у износу од 0,07% пореских прихода буџета аутономне покрајине, односно пореских прихода буџета јединице локалне самоуправе, из претходне фискалне године за коју је буџет донет.

Одредба Закона која се односи на пренос средстава из јавних извора које политички субјекти добијају за финансирање редовног рада изазвала је велике недоумице код надлежних органа јединице локалне самоуправе у случајевима када након верификације мандата одборника и конституисања скупштине, одборник напусти политичку странку, групу грађана са чије листе је изабран и пређе код другог политичког субјекта који је такође освојио мандате у том представничком телу. Захтев за давање мишљења који су службе јединице локалне самоуправе достављале Министарству односио се на појашњење да ли надлежни орган у складу са чланом 17. став 4. Закона преноси средства за финансирање редовног рада оном политичком субјекту са чије изборне листе је одборник освојио мандат или политичком субјекту код кога је након избора одборник прешао. Министарство финансија је у мишљењима достављеним јединицама локалне самоуправе које су захтевале да им се појасни примена наведених одредби, указало да

је опредељење одборника да напусте једну политичку странку и пређу у другу политичку странку (односно код другог политичког субјекта) без утицаја на пренос средстава из јавних извора. Наиме, субјект коме се додељују средства за финансирање редовног рада из јавних извора, јесте политички субјект (политичка странка, коалиција, група грађана) који је учествовао на изборима, и са чије листе је кандидат освојио место у представничком телу.

Увођење изборног јемства као гаранције политичког субјекта који учествује на изборима да ће вратити износ средстава добијених из јавних извора за финансирање изборне кампање уколико не освоји 1% важећих гласова, односно у случају политичког субјекта који представља и заступа интересе националних мањина, уколико не освоји 0,2% важећих гласова, испунило је циљ због кога је норма и прописана. Наиме, политички субјекти су постали опрезнији код подношења захтева за доделу средстава за финансирање изборне кампање из јавних извора, јер у случају да не освоје важеће гласове прописане у члану 26. Закона враћају добијена средства из јавних извора, а уколико то не учине, повраћај се врши из средстава изборног јемства.

Како би се осигурало делотворно спровођење прописа о контроли финансирања политичких субјеката и финансирању предизборних кампања, у тексту Нацрта акционог плана за Поглавље 23 утврђене су активности које се односи на измене Закона о финансирању политичких активности тако да се јасно утврде и разграниче обавезе Агенције, Државне ревизорске институције и других органа у поступку контроле политичких активности и субјеката и прецизно утврде обавезе и механизми за транспарентност финансирања политичких субјеката, као и да се програмом ревизије обавезно обухвати ревизија парламентарних политичких странака на републичком нивоу и уведе обавеза директора Пореске управе да у годишњи или ванредни план пореске контроле обавезно уврсти даваоце финансијских средстава и других услуга политичким субјектима у складу са извештајем Агенције за борбу против корупције о контроли финансирања политичких субјеката. Министарство финансија, као одговорни субјект, предузело је низ активности како би се у III кварталу 2016. године усвојио Закон о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности и испунила препорука из Извештаја о скринингу за поглавље 23.

Проф. др Зоран Стојиљковић,
Агенција за борбу против корупције

Маргиналије о новцу, политици и осећају за демократску меру

Резиме

У овом тексту настојим да, полазећи од критичке анализе коруптивне праксе и поопштивих демократских критерија регулације, формулишем сет препорука за промену политичко – финансијског законодавства у Србији.

Кључне речи:

новац, политика, избори, кампања, јавни и приватни извори

1. Политички актери и корупција

Зов новца у политици је феномен стар колико и људска тежња за моћи и влашћу. Готово исто толико трају и покушаји да се политика еманципује од диктата новца. Упркос томе, страначке финансије и улога новца и у демократским режимима и компетитивној, вишестраначкој утакмици за подршку бирача дуго су представљали неку врсту екстралегалне или сиве зоне узајамних трансфера економске и политичке моћи и утицаја. Партијски буџети, њихова приходна и расходна страна, зато су један од парадигматичних примера политичких феномена чија је теоријска артикулација и емпијска анализа далеко испод њиховог практичног значаја.

Изрека о новцу као „мајчином млеку” политике, калифорнијског политичара Џесија Арнуа или наше одомаћено „колико пара – толико музике”, на помало претеран и поједностављен, али у суштини тачан начин, говоре о значају финансија за партијско-политичку активност, односно о утицају новца у политици (Стојиљковић, 2008, Трифуновић, 2014).

Политичке, посебно изборне игре су партије са највећим могућим улогом – у игри је сама позиција власти. Добитак и позиција партије/коалиције на власти нуди могућност умерарања политике и дистрибуције средстава уз

истовремено смештање, у случају Србије, на десетине хиљада функционера и страначких миљеника у јасле власти.

Цинично речено, ако власт може бити итекако уносна, а при том није довољно контролисана и одговорна, онда је пут корупцији у политици широм отворен. Пошто се на власт долази изборима и у међустраничкој утакмици онда су избори и странке логичан оквир за коруптивну размену и обављање трансакција куповине позиција, права или материјалних добара.

Посебно је то случај у друштвима са још увек присутним и снажним нетржишним, пре свега јавним сектором у којима партије, кроз мање-више развијене картелске споразуме и аранжмане „поседују” државу.

Један од водећих стручњака за политичке финансије Марцин Валецки је систематизовао основне видове корупције стварајући једну врсту типологије облика и актера корупције везаних за финансирање странака и њихових кампања. Коруптивни процес је подељен на два периода и три сегмента.

Први, предизборни период садржи два сегмента нелегалних изборних прихода и изборних трошкова.

У рубрици нелегалних расхода доминира нелегална куповина гласова бирача или посланика и саветника при чему се обилато користе државни ресурси, пре свега јавни фондови.

Далеко развијенију и „креативнију” приходну страну чине: продаја именованја, звања, титула и приступа информацијама, изнуда доприноса од јавних службеника, лично богаћење и примање средстава од непримерених извора попут организованог криминала, односно присиљавање приватника да „плате новац за заштиту”.

Други, постизборни период укључује трећи сегмент – „враћање дуга”, односно „легално” патронатско запошљавање, именовање на високе положаје или гласање у складу са обећањем, али и нелегалне примере корумпирања функционера, гласања на продају, пријема поклона, путовања (Валецки, 2004).

Дакле, удео у „партијском рекету” у виду повлашћене и „преусмерене” наплате дозвола, одобрења и казни, односно убирање „партијског мита” у јавним предузећима или „награђивање заслужних” пословима на јавним тендерима и набавкама, облици су враћања дуга – противуслуге за добијене прилоге (*Rose-Ackerman, 2007*).

Сумирајући „креативну праксу“ *Pinto-Duschinski* наводи шест облика изигравања или кршења закона који су најкарактеристичнији: (1) незаконити поклони, (2) коришћење новца стеченог корупцијом за партијске кампање или за циљеве партија, (3) употреба државних ресурса за партијске сврхе, (4) прихватање средстава ради обезбеђења или обећања неке користи, (5) узимање средстава из нечасних извора, пре свега из криминалних кругова и (6) трошење новца за забрањене намене, попут куповине гласова (*Duschinski, 2002:71-72*).

Моћ новца и насушна потреба за њим, и интерес да дође до узајамне размене услуга и куповине утицаја, основни су дакле, разлог да се упркос законској регулативи, развију бројне технике ванзаконског финансирања странака и кандидата.

У случају Србије, партијски буџет се балансира – „пегла“ тако што се реални партијски трошкови пребацују на државу и њене органе или се, примера ради, трошкови путовања и ангажовања дела запослених „књиже“ на јавна предузећа добијена у постизборној расподели политичког плена. Истовремено са испумпавањем партијских расхода иде и „прање“, односно легализација дела страначких прихода који долазе из коруптивних операција везаних рецимо за намештање тендера на јавним набавкама, процес приватизације или „прогуравање“ одређених одлука и уредби које иду у прилог моћних „спонзора“.

2. Антикоруптивни регулаторни оквир

Практично једини излаз из зачараног круга је био да се законским променама поред контролора, промене и правила игре и коначно и понашање играча. Основна улога закона којим се регулише финансирање изборних кампања и редовних политичких активности је да токове новца у политици учини транспарентним у складу са максимумом да је светлост (јавност) најбоље дезинфекционо средство у политици.

Настојање да се спречи подривање и поткопавање кључних демократских вредности и процедура сврстава законе о финансирању странака у ред основних антикорупционих закона. Једноставно, бирачи морају знати ко и колико новца даје њиховим политичким заступницима, односно у којој мери постоје и одакле долазе претње њиховој самосталности и аутономији одлучивања.

Контрола и надзор над страначким финансијама представљају, без сумње, нужну претпоставку демократске легитимности поретка и поверења у политичке институције и актере. Основу демократске регулације финансирања политичких активности чине све више и међународни стандарди и препоруке – „меко законодавство“ (Soft law) попут Препоруке 1516 Парламентарне Скупштине Савета Европе из 2001. године као и Препорука Савета Министара држава чланица Савета Европе (2003)⁴. Примера ради, наведеним препорукама се формулишу заједничка правила усмерена против корупције у финансирању странака и изборних кампања утемељена на начелима: разумне равнотеже јавног и приватног финансирања; поштеним критеријима расподеле државних давања странкама; строгим правилима регулисања приватних донација и утврђивању горњих граница изборних издатака. Она укључују и потпуну транспарентност рачуна странака и стварање независног ревизијског тела и предвиђени систем санкција за непоштовање правила, који предвиђа и могућност суспензије финансирања из државног буџета (Крегар, Марко, 2004:94-99).

Да би се ограничило коруптивно деловање новца у политици Марцин Валецки сугерише државама следећих пет мера: да обезбеде довољно средстава за компетитивне и енергичне кампање које би требало да обухвате већину бирачког тела; не искључују високим лимитима настајуће политичке снаге; заштите грађане од притиска да пружају финансијску подршку странкама и кандидатима; пруже им једнаке шансе да дођу у контакт са својим представницима; ограниче диспропорционални утицај великих финансијера и очувају релативну равноправност опозиционих и партија власти (Валецки, 2004).

У демократским друштвима грађани зато морају знати ко и под којим условима даје новац онима за које гласају. Није свеједно да ли се, поред средстава из јавних извора, странке и кандидати финансирају милионима малих прилога или зависе од тек неколико десетина најбогатијих. Важно је и да јавна средства високим цензусом не буду плен само неколико највећих играча чиме би се монополисало политичко тржиште и бирачима ограничила понуда. Није сваки новац ни легитиман и добродошао – посебно не онај из анонимних извора, од страних држава или јавних предузећа и приватних фирми које су у уговорним односима са државом. Да би политичка утакмица била фер токове новца мора контролисати независно тело опремљено средствима која то заиста омогућују а не органи под контролом партија. Препоруке *IFES*-а и других међународних организација и пракса у окружењу говоре у прилог формирања посебног, аутономног и ауторитативног, тела задуженог за контролу политичких финансија.

Тиме би слободни и фер избори и транспарентан, суду јавности изложен страначки и парламентарни живот заиста чинили *sine qua non* демократије.

3. Кључне карактеристике и дефицити праксе у Србији

На основу претходно датих полазних критерија у наредним редовима намера ми је да крајње сажето коментаришем праксу у Србији. Притом полазимо од партиципативно-демократске позиције и визиуре по којој партије треба протерати из сфера које им не припадају, попут управљања привредом и запошљавања, а демократски надзирати у областима, попут избора и рада политичких институција, где је њихово присуство функционално и аутентично.

Партиципативно демократска позиција ма како то деловало нестварно, чак бајколично, подсећа да се избори организују због бирача, односно да процедуре треба да њима обезбеде довољно простора и информација за рационалан и обавештен избор унутар, конкурентне и равноправне изборне понуде. Једино тако се да негирати цинична констатација Јозефа Шумпетера да грађани више промишљања и енергије троше при одласку на пијацу него што се концентришу на своју изборну одлуку.

Равнотежа јавног и приватног финансирања

Како данас, рецимо, у Србији ствар стоји са применом става да управо због узајамног надопуњавања и кориговања недостатака, финансирање странака треба да буде „ослоњено на обе ноге” – и на јавне и на приватне финансијске изворе

Једна нога – јавна је у Србији, чак и у изборним годинама, два-три пута дужа од друге (приватне). То, не само мени, речито говори о мери у којој су се партије повукле из цивилног друштва и учиниле имуним од (не)подршке грађана, постајући парадржавне институције и креирајући односе и праксу која се дефинише као партократија или чак партигодеспотија (Гоати).

Најновији “бисер” у овом погледу чини 2015. уведена законска норма по којој политички актери могу куповати непокретности и од јавних средстава која добијају из буџета. Примера ради, актуелно далеко најутицајнији, али и најбогатији СНС може за ту намену, истина само у сврхе партијског рада и промоције, издвојити нешто од годишњих прихода из јавних извора ко-

ји се мере милионима евра. Проблем је заправо у томе што истовремено ова „највећа политичка фирма у Србији“ са преко пола милиона чланова, по сопственим подацима, уопште не прикупља чланарину која би свакако била далеко легитимнији извор за куповање непокретности.

Поштени критерији расподеле државних давања странкама

Од свих, мониторингом и анализом извештаја констатованих облика кршења закона, или пак изругивања духу закона, својим значајем и негативним последицама по равноправне услове изборне утакмице се, по моме суду, издвајају наредна четири.

1. Коришћење јавних ресурса у сврху промоције политичких субјеката

За разлику од претходних избора, међу евидентираним догађајима 2014. мање је примера директног „државног маркетинга“ – коришћења јавне функције и средстава у циљу промоције странке и креирања пожељног „градитељског имиџа“ односно показивања „Потемкинових села“. Најчешће се ради о спонтаним „заједничким активностима“ политичког субјекта у лику јавног функционера и институције или јавног предузећа. Било да је догађај најављен од стране политичког субјекта или представља „случајан сусрет“, ова очигледна спрега органа власти и политичког субјекта у сврху промоције политичког субјекта није кажњива Законом о финансирању политичких субјеката. Ипак поставља се питање сврсисходности и оправданости појединих активности високих функционера, њихових ресорних јавних предузећа и органа локалне самоуправе баш у време изборне кампање, односно са тим повезано питање у вези са трошењем јавних средстава и коришћењем јавних ресурса. Ово питање пре свега треба упутити органима у чијој надлежности је спровођење надзора над радом јавних предузећа и локалних самоуправа али и буџетске инспекције. Наравно отвара се и дилема одкуд ту и новинари и камере и шта рећи о пракси да се на градилишту након изјаве „спонтано окупљеним радницима“ о разлозима службене посете, одмах иза багера дају изјаве о изборним изгледима и савезима.

2. Хуманитарне донације и лекарски прегледи

И јавности и политичким актерима мора постати јасно да они нису и да у коректној, колико – толико демократској политичкој атмосфери, не могу ни некажњено заглумљивати да су хуманитарне или здравствене организације

које организују прегледе и деле помоћ и намирнице. Са становишта закона, трошење новца политичких субјеката на опрему и ствари које политички субјекат касније поклања у хуманитарне сврхе мора да буде приказано у извештајима о трошковима изборне кампање. Опрема, средства и услуге које неко друго физичко или правно лице купује или донира политичком субјекту како би овај даље у своје име даривао у хуманитарне сврхе мора такође да се прикаже у извештајима као донација или прилог тог физичког или правног лица.

Када је о здравственим прегледима за одабрану партијску изборну клијентелу реч, Агенција се обратила политичким субјектима са захтевом да јој се доставе подаци о здравственим радницима који су у склопу здравствених прегледа у организацији политичког субјекта вршили бесплатне прегледе грађана у периоду изборне кампање. Од политичких субјеката је захтевано и да доставе податке о висини трошкова који су били неопходни да би се ови догађаји организовали.

Такође захтев Агенције упућен политичким субјектима односио се и на питање у вези са личним подацима који су политички субјекти у тим приликама сакупљали од грађана.

3. Оглашавање у средствима јавног информисања

Медији неспорно представљају доминантну форму обраћања политичких субјеката бирачком телу. Последице, у изборним кампањама политички субјекти највећи део средстава издвајају за оглашавање.

Досадашње анализе показале су да се у појединим случајевима дешавало да медији којима политички субјекти нису намирили договања за услуге извршене у кампањама 2008. и 2012. године, поново врше услуге за њих и у кампањи 2014. године.

У том погледу посебно је индикативна „сарадња“ УРС или ЛДП са већ неисплаћеним медијима. Поставља се логично питање зашто медији и маркетиншке агенције пристају на такву праксу, ако незамерање кључним политичким играчима и компензација у виду довођења великих оглашивача и рекламирања министарстава и јавних предузећа под својом контролом нису (скривени) разлози?

Последица – картелисан политички простор

Посредан доказ за изнете тезе је и чињеница да шест политичких странака учествују са више од 85,00% расхода свих политичких субјеката у изборним кампањама 2012, 2013. и 2014 године. Такође, приходи ових политичких странака прелазе 90,00% прихода свих политичких субјеката.

Актуелним губитком парламентарног статуса ДСС, УРС и ЛДП, као и поделама и незавидном финансијском ситуацијом ДС, тренд картелизације само добија на убрзању.

Некадашњи шесточлани постаје трочлани партијски олигопол.

Неизвесна финансијска судбина и нагомилани финансијски губици изборних губитника – ЛДП и УРС, пре свих, на посредан начин говори такође и о мери у којој се и партијске врхушке и њихови финансијери и кредитори ослањају на процену да статус парламентарне странке и близина државне благајне могу покрити све дубиозе и нерационалне трошкове.

На крају се ипак увиди да је новац важан али не и довољан услов да се буде у политици.

Актуелни политичко-финансијски пејсаж Србије показује да постоје само три странке, које имају на свим нивоима власти хиљаду и више одборника / посланика и располажу приходима од више (3-10) милиона евра – СНС, СПС и ДС.

Њима следи група од 11 актера који имају стотинак и нешто више одборника и располажу евидентираним приходима од 200 000 до 800 000 евра. Њу чине: некадашњи велики: ДСС, СРС и ЛДП, односно, у случају Тадићеве СДС, њихове фракције; коалициони партнери великих – Јединствена Србија и ПУПС (СПС), односно на страни СНС – Нова Србија, Љајићева СДПС И СПО; као и два значајна регионална, војвођанска играча СВМ и ЛСВ .

Сви остали су тек политички и финансијски и организациони патуљци.

4. Треба ли нам нова законска регулатива?

На овом месту сугерисао бих само четири кључна стратешка правца промена која, по моме суду, могу зауставити веома раширене тенденције картелизације политичког простора у Србији, односно настојања већ етаблираних партија да (само)финансирањем из јавних извора увећају своје предности и тако практично спрече појаву нових политичких актера са реалном шансом на изборни успех.

1. Парламентарне партије, саме себи кроје пожељно законско рухо. Законске промене би могле, поред већ учињеног везивања средстава за редовне активности парламентарних странака за (скромније) буџетске приходе и смањивања договореног процента (са 0, 15% на 0,07), морале ићи и ка уравнотеженом, равномернијем приступу средствима која се странкама дају за изборну кампању.³³

Наиме, расподела средстава за постизборно финансирање странака које су стекле парламентарни статус саобразно изборним резултатима, уз одређене корекције у прилог слабијих актера, ми се чини неспорном. Могло би се са становишта правичности, рецимо, ипак размислити да извесна средства добију и сви они ванпарламентарни актери који су на изборима добили 3% гласова, јер је њихов политички рејтинг далеко већи од бројних "коалиционих пришипетљи" које самосталним наступом никад не би ни пришли изборном прагу.

Но расподела четири петине јавних средстава за кампању по истом принципу нема никакво принципијелно оправдање са становишта равноправних и фер услова изборне утакмице. Примера ради, ако се на просечних 20 учесника националних избора расподели 1-1,5 милиона евра онда се по учеснику добија шездесетак хиљада евра што није довољно за елементарну препознатљивост. Тако се изборни добитници награђују двапут – и при расподели средстава за кампању и при добијању парламентарне апанаже. На другој страни, нова лица на изборној сцени не добију довољно ни за елементарну шансу да своју понуду представе бирачима. Расподела унапред на равне части укупне суме (5-6 милиона евра) би уравнотежила изборне шансе. Изборно јемство и обавеза да се врате јавна средства ако се не освоји 1% гласова је јасан аргумент против раширене приче да би у

33 Пажњу јавности привукла је дебата која је завршена доношењем измена Закона о финансирању политичких активности у већ виђеном маниру – по хитном поступку и без претходне јавне расправе. Новим законским решењем су, умањењем основнице за буџетска давања, смањена за трећину издвајања за редовне страначке активности и изборну кампању. На другој страни, изменама је странкама омогућено да купују некретнине и средствима из јавних извора што је изазвало критике у стручној јавности.

том случају гомила политичких опскурних ликова кренула у јуриш на неких 200-250 000 евра “наших пара”.

2. Као кључни, пожељни модел за финансирање из јавних извора, који истовремено може служити и као лек за незаинтересованост картелских странака за подршку бирача, јавља се у пракси систем тзв. „везаних фондова” који је заступљен у одређеном броју земаља. Систем се заснива на принципу да се средства из јавних извора додељују под условом да се исти износ донација прикупи и из приватних извора. Другим речима, држава додаје одговарајућу количину новца оној коју политички субјект прикупи од донатора.

3. На сличан начин би требало ограничити и висину кредита које странке, пре свега оне са већ и иначе значајним ресурсима, узимају у кампањи. Примера ради, ниједна изборна листа не би требало да добије кредит који прелази петину средстава која је држава дала за вођење кампање – наравно ако не желимо да градимо политичке монополе.

4. Баш зато што су медији формативни део савремене политике, правила игре морају јавном, али и комерцијалном, приватном медијском сектору наметнути бар елементарну пристојност и обезбедити приступ изборној клијентели свим изборним такмацима.

Приступ медијима ограничен је за нове партије, не само расположивим новцем и формалним правилима, него и самом новинарском аутоцензуром и професионалним правилима која одређују који ће политички актер бити оцењен као кредибилан да учествује у одређеном програму. Јасно је да ће новинари тешко наћи ваљан разлог да посвете медијски простор малој или тек насталој странци са непознатим лидерима. Повратно, без јавног простора странка може, међутим, заувек остати у таквом статусу, чиме улазимо у још један зачарани круг картелизованих партијских система.

Истовремено, мора постојати и професионални и етички изборни кодекс који поставља бар принципијелна ограничења прљавој, дезавуишућој и неаргументованој кампањи *ad hominem* и *ad bassulam* – на човека и то ба-тином.

Литература

Агенција за борбу против корупције, *Извештај о финансирању странака и изборних кампања*, Београд, 2015;

Крегар, Ј. и Марко, Ј. (2004), Финансирање политичких странака, у: Прпић, И. ур. Држава и политичке странке, стр. 83-107, Народне новине: Хрватски правни центар, Загреб;

Nassmacher, K. H. (2003), *Funding of Political Parties, Funding of Political Parties and Electoral Campaigns*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Ch. 1., pp. 1-19.;

Pinto-Duschinski, M., (2002), *Financing politics: A Global View, Journal of Democracy*, 13(4), pp.69-86., The Johns Hopkins University Press, Baltimore MD;

Попе, Ј., (2004), *Антикорупцијски приручник: Супротстављање корупцији кроз систем друштвеног интегритета*, II издање, Транспарентност Србија, Београд, <доступно на: http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=7&lang=sr#knjiga_izvora> [приступљено 25.01.2013];

Political Finance Regulation: The Global Experience, Interational Fouundation of Electoral Systems, Washington DC, 2009 <dostupno na: www.ifes.org/files/Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf>;

Reed, Q., (2005), *Monitoring Election Campaign Finance: A Handbook for NGOs*, Open Society Institute, New York NY, <доступно на: <http://www.ifes.org/Content/Publications/Books/2005/Monitoring-Election-Campaign-Finance-A-Handbook-for-NGOs.aspx>>, [приступљено: 25.01.2013];

Роуз-Ејкерман, С. (2007), *Корупција и власт – узроци, последице и реформа*, Службени гласник, Београд;

Стојиљковић, З. (2008), *Партијски систем Србије*, Службени гласник, Београд.

Трећи круг евалуације: *Извештај о транспарентности финансирања политичких странака за Републику Србију*, (2010), Група држава за борбу против корупције (GRECO), Савет Европе, Стразбург, <доступно на: http://www.acas.rs/images/stories/Greco_Eval_III_-_Politicke_stranke.pdf>, [приступљено 02.02.2013];

Трифунковић, Стефановић, Маријана, *Улога новца у изборним активностима*, магистарски рад, Факултет политичких наука, Београд, 2014;

Walecki, M. (2004), *Political Money and Corruption – International Foundation for Electoral Systems*, Washington D.C., <доступно на: <http://www.ifes.org/Content/Publications/White-Papers/2004/Political-Money-and-Corruption.aspx>>, [приступљено: 25.01.2013];

Закон о финансирању политичких активности, (2011), Београд: Службени гласник Републике Србије бр. 43/2011.

Милица Божанић

помоћник директора у Агенцији за борбу против корупције

Владан Јоксимовић

заменик директора Агенције за борбу против корупције

Контрола финансирања политичких странака и европски стандарди

Увод

Борба против корупције је један од приоритета спољне и унутрашње политике Европске уније, уз успостављање механизма за ефективну примену антикорупцијске политике у земљама чланицама. Финансирање политичких странака препознато је од стране свих међународних форума као ризична област за развој корупције. Успостављање јасних и чврстих антикоруптивних правила и праксе у области финансирања политичких странака је стандард који су европске државе, чланице Савета Европе, у обавези да следе.

На шта тачно мислимо када кажемо европски стандард? Који су извори права у питању?

Није реч о међународним обавезама које произлазе из ратификованих међународних уговора, већ о препорукама, пре свих, Парламентарне скупштине и Комитета министара Савета Европе као и о смерницама и извештајима Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) и Канцеларије за демократију и људска права (ODIHR). Препоруке обједињују заједничка начелна правила везана за финансирање политичких странака и изборних кампања. Све наведене препоруке прате се и коментаришу кроз извештаје о напретку и *Screening* (скрининг) извештај Европске комисије за Србију³⁴.

34 http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/Screening%20Report%2023_SR.pdf

Реч је о задатом оквиру у коме се крећу државе чланице. Ти оквири су доста широко постављени и дају простора државама да у складу са „темељним принципима својих правних система“ уреде питања која из препорука наведених тела произлазе. Стандарди се у национална законодавства уграђују у складу са конкретним економским, социјалним и другим приликама, а суштина је да су прописана решења у пракси примењива и да дају жељене ефекте, односно резултате.

У овом тексту издвојићемо неколико кључних препорука у овој области на које указују наведени документи и њиховој заступљености у нашем законодавству.

Европски оквир

Савет Европе формирао је Групу држава за борбу против корупције (*GRECO*) 1999. године, са циљем да надзире усклађеност законодавстава земаља чланица са антикоруптивним стандардима Савета Европе³⁵. Основна идеја постојања *GRECO* је да се кроз механизам евалуација држава унапреди капацитет држава чланица за ефикаснију борбу против корупције, те да се идентификују недостаци у националним законодавним решењима и убрзају неопходне измене. Евалуација резултира препорукама државама чланицама, које су усмерене на унапређење прописа, као и на институционалне и практичне реформе. Поред тога, *GRECO* представља и платформу за размену добрих пракси у домену превенције и откривања корупције.

У оквиру трећег евалуационог круга *GRECO* се бавио темом инкриминације корупције и транспарентношћу финансирања политичких странака. Анализа законодавства и праксе у овој области у Србији урађена је током 2010. године, а извештај о испуњености *GRECO* препорука усвојен је октобра

35 *GRECO* има 48 држава чланица (47 европских држава и САД). Србија је чланица *GRECO* од 1. априла 2003. године. Државна заједница Србије и Црне Горе постала је члан Савета Европе у априлу 2003. године. Након што је Црна Гора маја 2006. године иступила из Државне заједнице, Република Србија је постала суцесор претходне заједничке државе.

2012. године. Србија је у овом извештају добила десет препорука³⁶ које су се односиле, искључиво на усвајање новог закона (у односу на тада важећи Закон о финансирању политичких странака из 2003. године), који је требао да на свеобухватан начин регулише област финансирања политичких странака.

У извештају о испуњености препорука *GRECO* је оценио да Србија заслужује признање за свеукупну ревизију питања финансирања политичких странака са задовољством је констатовано да су све препоруке испуњене на задовољавајући начин.³⁷ Након усвајања новог Закона о финансирању политичких активности³⁸ Србија има на располагању детаљан и целовит законски оквир у великој мери заснован на поштовању принципа садржаних у Препоруци (2003)4 о заједничким правилима против корупције у финансирању политичких странака и изборних кампања, оцена је *GRECO*. У извештају се даље наводи да се примена одговарајућих законских одредби тренутно тестира и да Агенција за борбу против корупције има кључну улогу по овом питању, као и да ће време и искуство показати да ли закон делотворно служи својој сврси и спречава корупцију и незакониту праксу у финансирању политичких странака, и да ли су даље измене и побољшања неопходна.

У својој првој препоруци за Србију, *GRECO*, поред осталог, тражи да се преиспитају постојећи лимити прихода и расхода, и да се уз то размотри раздвајање максималног износа који се може прикупити из приватних извора за кампање од укупног износа средстава који се из јавних извора добија за ове намене. Важећи закон прави разлику између приватних и јавних

36 1. Да се одреди прецизан период изборне кампање; (ии) преиспитају постојећи лимити прихода и расхода, и уз то размотри раздвајање максималног износа који се може прикупити из приватних извора за кампање од укупног износа средстава који се из јавних извора добије за ове намене; (иии) продужи рок за подношење извештаја о трошковима изборних кампања преко садашњих 10 дана од дана одржавања избора, како би се обезбедило правилно књижење прихода и расхода насталих током изборних кампања². Да се одреди прецизан законски рок за подношење годишњих финансијских извештаја политичких странака Агенцији за борбу против корупције³. Да се (и) установе прецизна правила за вредновање и пријављивање новонаваних прилога (осим добровољног рада волонтера); (иии) утврде јасни критеријуми коришћења јавних објеката за страначке активности и изборне кампање; (иии) у Закон о финансирању политичких странака унесу посебне одредбе о кредиту, посебно услов да на подобан начин буду приказани у финансијским извештајима и подвргнути лимитима приватних прилога, у свим случајевима у којима услови кредита одступају од уобичајених тржишних услова⁴. Да се установи услов да се сви прилози преко одређеног износа, као и трошкови политичких странака, објављују преко банкарских рачуна⁵. Да се потраже начини да се повећа транспарентност рачуна и активности правних лица која су повезана, директно или индиректно са политичким странкама или су на други начин под њиховом контролом⁶. Да се на конзистентан начин обезбеди објављивање финансијских извештаја политичких странака, посебно јасним навођењем ко је одговоран за објављивање финансијских извештаја и о редовном раду и о изборним кампањама, и утврде одговарајући рокови⁷. Да се (и) уведу јасна и конзистентна правила о условима ревизије над политичким странкама; (иии) обезбеди неопходна независност ревизора који оверавају рачуне политичких странака⁸. Да се (и) прецизирају мандат и овлашћења Агенције за борбу против корупције у погледу надзора над финансирањем политичких странака и изборних кампања; (иии) повери, на несумњив начин, Агенцији за борбу против корупције водећа улога у том смислу; (иии) повећају њени финансијски и људски капацитети тако да буде оспособљена да обезбеди суштинску, проактивну и брзу контролу финансирања странака⁹. Да се (и) ревидирају постојеће санкције које се односе на повреду правила финансирања странака тако да буду делотворне, пропорционалне и одвраћајуће; (иии) јасно дефинишу повреду правила финансирања странака које могу да доведу до губитка средстава из јавних извора, као и тачна процедура за покретање и изрицање ових казни; и (иии) осигура да двајца прилога такође буду адекватно одговорни за повреду закона¹⁰. Да се повећа рок застарелости за повреду Закона о финансирању политичких странака.

37 Види Извештај о испуњености препорука за Србију, октобар 2012. године, www.acas.rs/greco.

38 „Сл. гласник РС”, бр. 43/2011 и 123/2014.

извора финансирања, тако што приватне прилоге ограничава на двадесет просечних месечних зарада за физичка лица и на двестотине просечних месечних зарада за правna лица. У изборној години лимит за физичка лица се удвостручује, без обзира на број избора у току године. Дакле, појединачни приватни прилози су лимитирани, али не и укупни износ који се може прикупити из приватних извора.

У заједничком мишљењу Венецијанске комисије и ОЕБС/ОДИHR о нацрту амандмана Закона о финансирању политичких активности, из октобра 2014. године, у вези са изворима прихода странака наводи се да би буџетске додације требало да буду одређене на разумном нивоу, како би се испунио циљ пружања подршке, али да не би требало да представљају једини извор прихода, нити да створе услове за претерану зависност од државне помоћи³⁹. ОЕБС/ОДИHR и Венецијанска Комисија су претходно изразили забринутост у вези са висином финансирања које се обезбеђује из јавних извора за политичке странке у Србији. Стога се препоручује да се ови износи преиспитају. Иако је било промена у финалној верзији Закона из 2011, у односу на нацрт у вези са којим је Србија добила препоруке, ОЕБС/ОДИHR су поновили своју забринутост због ризика да систем створен законом и даље може да створи превелику зависност странака од државних субвенција. Тај налаз заснован је и на основу увида посматрачких мисија о пракси примене закона. Стога се, као кључна, понавља препорука да се преиспита ниво јавног финансирања.

Шта показују пракса и извештаји Агенције у вези са претходном препоруком? Политичке странке, односно политички субјекти, у великој мери се ослањају на јавне изворе финансирања, а свега 15 до 20% новца којима странке располажу долази из приватних извора. Изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности, поред осталог, средства из јавних извора која се обезбеђују за финансирање редовног рада политичких субјеката чији су кандидати изабрани за народне посланике, посланике, односно одборнике одређени су на нивоу од 0,105% пореских прихода буџета Републике Србије, пореских прихода буџета аутономне покрајине, односно пореских прихода буџета јединице локалне самоуправе. Иницијалним законским решењима ова средства била су одређена у износу од 0,15% и то расходне стране буџета Републике Србије. Постојеће законско решење довело је до умањења јавних извора финансирања у апсолутним износима. Међутим, удео приватних извора и даље не премашује једну петину укупних прихода странака.

39 www.venice.coe.int

На ову *GRECO* препоруку наслања се и препорука Венецијанске комисије и *ODIHR* у погледу увођења укупног лимита трошкова кампање и лимита финансирања странака.

Надаље, у једној од препорука *GRECO* се бави и питањем кредита и указује како је значајно да кредити буду адекватно исказани у извештајима странака. Слично томе, једна од препорука Венецијанске комисије и *ODIHR* јесте да се поопштре одредбе о кредитима, односно да се адекватно регулишу кредитне гаранције и плаћање у ратама.

Пракса је показала да политички субјекти користе средства добијена из кредита, за финансирање кампања. Ипак, показало се да ни Агенција, нити било који други орган, не може да контролише услове кредита, односно да са сигурношћу утврди да је кредит дат под тржишним условима или да од њих одступа. Наиме, пословне банке немају ограничења, односно прописани распон или критеријуме код доделе кредита, дефинисане од стране Народне банке Србије, тако да кредите одобравају у складу са својим интерним правилима процене ризика. С друге стране, уколико би пословна банка одобрила кредит мимо уобичајних тржишних услова, то би се, у складу са Законом, морало сматрати прилогом.

Друго отворено питање у вези са кредитима је начин отплате. Пракса је показала да садашња законска решења доводе политичке субјекте у ситуацију да не могу да уговоре дугорочну отплату кредита намењеног за финансирање кампање, јер би у складу са Законом такав кредит требало да отплате најкасније 30 дана од дана проглашења коначних резултата избора. То надаље доводи до ситуације да политички субјекти отплаћују кредите од средстава која су намењена за њихов редован рад, иако је у питању трошак изборне кампање.

Питање кредита може се и много шире посматрати, у контексту ризика од корупције, не узимајући у обзир само широка дискрециона овлашћења банака приликом одобравања кредита, већ и постојање могућности трговине утицајем.

Имајући у виду наведено, изменама и допунама закона неопходно је прецизирати правну природу кредита, а посебно модалитете отплате, узимајући у обзир наведена временска ограничења за подношење извештаја о трошковима изборне кампање Агенцији.

У погледу финансирања политичких субјеката из приватних извора Венецијанска комисија, између осталог, предлаже решење према којем би се чланарина сматрала врстом прилога, како би се осигурало да се чланарине не користе као начин заобилажења ограничења износа прилога. Подаци Агенције за борбу против корупције, утврђени у поступку контроле финансијских извештаја политичких субјеката, указују на чињеницу да се удео чланарина у укупним приходима из године у годину смањују, те су у 2014. години чиниле само 1% укупних прихода политичких субјеката. Међутим законска ограничења давања једног лица односе се и на чланарине а не само на прилоге. Имајући у виду напред наведено, намеће се закључак да ово питање не би требало да буде постављено као приоритетно у даљем усаглашавању националног законодавног оквира са међународним препорукама.

Уместо закључка

Препорука из Извештаја о скринингу указује да треба обезбедити делотворно спровођење прописа о контроли финансирања политичких субјеката и финансирању предизборних кампања, посебно кроз делотворне санкције у случајевима када политички субјекти не поднесу извештаје и када постоје доказане неправилности.

Надаље, како је *GRECO* у свом извештају за Србију закључио да ће време показати ефекте примене закона, имајући у виду да су одредбе Закона о финансирању политичких активности примењене у пракси већ у два изборна циклуса, 2012. и 2014. године, Агенција је иницирала израду анализе ефеката примене закона, што је једна од активности предвиђених и Акционим планом за поглавље 23 за приступање Србије Европској унији. Анализа ће показати које још одредбе треба променити и додатно прецизирати међународне стандарде, како би закон био у потпуности примењив.

Литература:

Агенција за борбу против корупције, Извештај о финансирању странака и изборних кампања, Београд, 2015;

Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Sweden, 2012
Смернице за уређење деловања политичких странака, ОЕБС, 2011;

Годишњи финансијски извештаји 2012 и 2014;

Препорука Комитета министара Савета Европе (2003)4 Препорука Парламентарне скупштине Савета Европе 1516(2001);

Заједничко мишљење Венецијанске комисије и ОЕБС/ODIHR о нацрту амандмана Закона о финансирању политичких активности Србије, 2014;

GRECO Извештај о усклађености препорука за Србију, трећи круг евалуација, 2012;

Извештај о прегледу усклађености законодавства Србије са правним тековинама ЕУ, 2014.

Маријана Трифуновић-Стефановић

Пројекат за реформу правосуђа и одговорну власт (USAID JRGA)

Најбоља пракса у регулисању финансирања политичких активности – међународни стандарди и пракса Републике Србије

Финансирање политичких активности представља један од неопходних елемената политичког живота. Основни принципи на којима почивају демократски политички системи увек су у корелацији са системом финансирања политичких активности и изборних процеса. Слободни избори, демократски поредак, одговорна власт и корупција увек су позитивно или негативно условљени механизмима који се примењују за прикупљање средстава за политичке активности.

Иако је улога новца у политици већ дуго препозната, може се рећи да је тек у последње три деценије у већини демократских држава дошло до значајних померања и покушаја да се јасно регулише улога и проток новца у политичкој сфери кроз усвајање закона којима се прописује обавеза објављивања финансијских извештаја и уводи низ забрана и лимита у прикупљању средстава. Посебну новину у овом смислу чини увођење система финансирања политичких активности из јавних извора. Такође, улога цивилног друштва у надзору финансирања политичких активности постаје све значајнија. У протеклим деценијама, већина модерних европских држава је успоставила нормативни оквир којим се регулише финансирање политичких активности.

Успостављањем ефикасних система регулације и контроле новце у политичким процесима у последњих тридесетак година своди се на успостављање нормативног оквира чији су кључни елементи и механизми:

1. Финансирање из јавних извора (буџетских средстава),
2. Обавеза политичких субјеката да подносе извештаје о финансирању својих редовних и изборних активности,

3. Успостављање лимита на износе средстава која се прикупљају и троше и
4. Успостављање органа и институција задужених за надзор и контролу кретања новца

Након усвајања Закона о финансирању политичких активности 2011. године, у Србији су уведена нова правила везана за прикупљање и трошење средстава намењених изборној кампањи а надлежност надзора и контроле над финансирањем изборних активности поверена је независном телу – Агенцији за борбу против корупције.

Агенција за борбу против корупције је од самог почетка примене овог закона, током контроле избора 2012. и 2014. године па све до сада успела да се етаблира као значајан актер у надзору над новцем у политичкој сфери. Био је то импресиван процес постављања основа система извештавања и контроле, преко успостављања мреже од 250 теренских посматрача у изборном процесу па све до редовног објављивања извештаја о томе како и где су политички субјекти трошили новац пореских обвезника.

Досадашњи ефекти прописа који регулишу финансирање политичких активности у Републици Србији, могу се разматрати из више углова, а за потребе ове публикације, било би корисно сагледати где се Република Србија налази у односу на већ успостављену најбољу праксу на међународном нивоу и одговорити на следећа питања:

Који су стандарди и најбоље праксе које систем контроле финансирања политичких активности треба да садржи према међународним искуствима

Где се Република Србија налази у односу на најбоље међународне праксе

Која су то отворена питања у систему финансирања и контроле у Србији која треба разрешити у наредном периоду

Најбоља међународна пракса и стање у Републици Србији

Основу демократске регулације финансирања политичких активности чине међународни стандарди и препоруке као што су Конвенција УН против корупције и Препорука 1516 Парламентарне Скупштине Савета Европе из 2001. године.

Члан 7, став 3 Конвенције УН против корупције, предвиђа следеће: „Свака држава уговорница размотриће такође предузимања одговарајућих законских и управних мера, доследно циљевима ове конвенције и у складу са основним начелима свог законодавства, за унапређење транспарентности у финансирању кандидатура за изборну јавну функцију и, где је потребно, за финансирање политичких странака.“

Препоруком 1516 Савета Европе, која даје најдетаљније међународне смернице у контроли финансирања политичких активности, формулишу се заједничка правила усмерена против корупције у финансирању странака и изборних кампања утемељена на начелима: разумне равнотеже јавног и приватног финансирања; поштених критеријима расподеле државних давања странкама; строгим правилима регулисања приватних донација и утврђивању горњих граница изборних трошкова.

Она укључују и потпуну транспарентност рачуна странака и стварање независног ревизорског тела, као и систем санкција за непоштовање правила, који предвиђа и могућност суспензије финансирања из државног буџета (Council of Europe, Recommendation 1516, 2001: 2).

Опште прихваћени стандарди у контроли финансирања политичких активности, укључујући и изборне кампање, који су постављени у модерним демократским системима, највећим делом су заступљени у домаћем законодавству и пракси.

Свеобухватна анализа заступљености појединих стандарда у системима 104 државе света коју је спровео Мајкл Пинто -Душински 2002. године, може представљати основу за извођење егзактног закључка о транспарентности финансирања политичких активности у Републици Србији.

Овде се представља ниво испуњености стандарда у Републици Србији у односу на поменуту анализу.

Регулатива и субвенције у процентима у 104 државе према Пинто – Душинском – поређење са Србијом

ВРСТА РЕГУЛАТИВЕ/СУБВЕНЦИЈЕ	ЗАСТУПЊЕНОСТ У 104 ДРЖАВЕ	ПОСТОЈАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ
ОБАВЕЗА ИЗВЕШТАВАЊА (БИЛО КОЈЕ ВРСТЕ)	62%	ДА
ЗАБРАНА ФИНАНСИРАЊА ИЗ ИНОСТРАНСТВА (ДЕЛИМИЧНА ИЛИ ПОТПУНА)	49%	ДА
ОГРАНИЧЕЊЕ ТРОШКОВА КАМПАЊЕ	41%	НЕ
ОБЈАВЉИВАЊЕ ПОДАТАКА О ПОЈЕДИНАЧНИМ ДОНАТОРИМА (ДЕЛИМИЧНО ИЛИ ПОТПУНО)	32%	ДА
ОГРАНИЧЕЊЕ ВИСИНЕ ПРИЛОГА (БИЛО КОЈЕ ВРСТЕ)	28%	ДА
ЗАБРАНА ПЛАЋЕНОГ ИЗБОРНОГ МАРКЕТИНГА НА ТЕЛЕВИЗИЈИ	22%	НЕ
ЗАБРАНА ПРИЛОГА ОД СТРАНЕ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА (ДЕЛИМИЧНА ИЛИ ПОТПУНА)	16%	НЕ (ОСИМ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА)
ЗАБРАНА ПРИЛОГА ОД СТРАНЕ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА (ПОТПУНА)	8%	НЕ
БЕСПЛАТНИ ПОЛИТИЧКИ МАРКЕТИНГ У ЕЛЕКТРОНСКИМ МЕДИЈИМА	79%	ДА
ДИРЕКТНО ФИНАНСИРАЊЕ ИЗ ЈАВНИХ ИЗВОРА	59%	ДА
СУБВЕНЦИЈЕ У РОБИ ИЛИ УСЛУГАМА (ПОРЕД ВРЕМЕНА У МЕДИЈИМА)	49%	ДА (ДОДЕЛА ПРОСТОРА ЗА РАД ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ)
ОСЛОБАЂАЊЕ ОД ПОРЕЗА ЗА ПРИЛОГЕ ПОЛИТИЧКИМ СТРАНКАМА	18%	НЕ

На основу приказаних категорија, може се закључити да Србија примењује све стандарде који су заступљени у 50% држава које су анализирани овим истраживањем. Оно у чему се Србија донекле издваја је одсуство стандарда који се односе на ограничење трошкова изборне кампање, било да се ради о укупним трошковима или лимитирању могућности за плаћени политички маркетинг.

Отворена питања у постојећем систему финансирања и контроле у Србији

Ниво средстава из јавних извора

Конвенционални модели ангажовања чланова и симпатизера политичке странке су напуштени крајем прошлог века. Политичке странке у највећем броју стабилних демократија пате од ниског нивоа партијске идентификације грађана и рапидног смањења броја чланова који би били значајан ресурс у вођењу кампање а концепт плаћања чланарине свих чланова странке почиње да губи на значају.

У компаративној анализи праксе финансирања политичких активности у 17 источноевропских држава, (Ikstens et al. 2002:82) утврђено је да све посткомунистичке државе обезбеђују бесплатан радио и/или телевизијски програм као и да обезбеђују директно финансирање из јавних извора за политичке странке или кандидате у више од три четвртине случајева.

Генерално, финансирање из јавних извора у већини земаља је релативно модеран феномен и везан је пре свега за политичке системе консолидованих демократија први пут је усвојена у Европи (Западна Немачка) 1959. Заступљеност финансирања из јавних извора у државама различитих региона према анализи Међународне фондације за изборне системе (IFES) објављеној 2000. године у Европи је 89%.

Информације о уделу средстава из јавних извора у укупном финансирању рада странака и изборних кампања доступне су само за ограничен број држава. Карл Хајнц Насмахер (KarlHeinz Nassmacher) процењује да удео средстава из јавних извора у 13 релативно напредних држава широко варира од 2 до 3% у Великој Британији и САД до чак 68% у Аустрији, Немачкој 54%; Француској 56% и Шведској 65%. (Nassmacher, K.H. 2003:16).

Према подацима из финансијских извештаја политичких субјеката, у Србији је од 2011. године, апсолутни рекорд забележен у кампањи 2012. године када је 85% прикупљених средстава за председничке изборе дошло из државног буџета, док је за парламентарне изборе то било 54% средстава. У оба случаја ради се о високом уделу средстава из јавних извора. Новчана средства из јавних извора су доминантан извор прихода политичких субјеката и у 2014. години: 78% прихода. Други значајнији извор финансирања су прилози физичких лица и на њих се односи 10% прихода.

Питање адекватног односа између финансирања из јавних и приватних средстава је свакако једно од отворених питања за даље разматрање у Републици Србији. Једна од опција које се могу узети у обзир је систем везаних фондова. У Немачкој је он заступљен као модел у коме се на сваких 1 Евро примљених прилога додаје 0,38 евра државних субвенција.

Ограничење буџета изборне кампање

Систем је заступљен у 41% земаља које су истраживане и може служити као корективни фактор којим се осигурава систем једнаких могућности а доприноси се и смањењу дотација из буџета. С друге стране, међународна пракса је показала да се систем ограничења буџета изборне кампање врло тешко намеће као норма и често може водити ка повлачењу финансирања у сиву зону.

Република Србија нема овакву врсту ограничења и о њему треба разговарати са посебним опрезом и уз разматрање низа других мера које би након ограничавања трошкова кампање допринеле једнаким шансама за све кандидате. Ово се односи на једнаку заступљеност у бесплатном времену у медијима, спречавање коришћења јавних ресурса у сврху капање, итд.

Јасна правила игре у погледу задуживања и враћања дуговања

Искуство из претходних изборних циклуса је показало да се највећи број отворених питања и дилема односи на услове под којима се политичке странке задужују код комерцијалних банака и на који начин враћају дугове након окончања изборне кампање и подношења извештаја.

Међународна упоредна пракса свакако познаје модел комерцијалног задуживања политичких субјеката, али је питање задуживања код банака у којима удео има држава као и питање критеријума за давање специфичних кредитних услова још увек отворено.

Даља разрада ових законских решења би помогла у пракси и олакшала Агенцији за борбу против корупције посао контроле.

Процесуирање у случају кршења Закона

Према Годишњем извештају о раду Агенције за борбу против корупције, због различитих повреда одредаба закона Агенција је до 2014. године поднела око 420 захтева за покретање прекршајног поступка. По поднетим захтевима прекршајни суд донео је 163 пресуде, на основу којих је Агенција донела више од 30 решења којим политички субјекти губе права на добијање средстава из буџета у наредној календарској години.

Ово је значајан напредак у односу на 2011. и 2012. годину и по броју предмета и по ефикасности у поступању судова. Томе је значајно допринело увођење система ефикасне координације између прекршајних судова и Агенције за борбу против корупције.

Извесност кажњавања је један од кључних предуслова који доприносе ефикасној примени Закона о финансирању политичких активности и може се рећи да је овај предуслов до сада остварен у значајној мери. Тема о којој свакако вреди разговарати у наредном периоду је адекватна висина казне за овакву врсту прекршаја.

Значај *ex ante* и *ex post* контроле финансирања изборне кампање

Метод *ex ante* контроле која се заснива на мрежи теренских посматрача за који се Агенција определила доста је неуобичајен за државне органе. У пракси других земаља такав вид контроле је пре свега резервисан за цивилни сектор који спроводи детаљан мониторинг док се државни органи опредељују за метод анализе извештаја који се *ex post* проверавају увидом у базе података служби надлежних за одређене области као и на основу пријава грађана и других политичких субјеката. С обзиром на то да је овакав приступ до сада примењен само два пута на националном нивоу, током изборног процеса 2012. и 2014 године, тешко је извести потпуно поуздане закључке о оправданости примене овог доста јединственог метода јер његове ефекте није могуће анализирати у оквиру већег броја изборних циклуса.

За сада се свакако може закључити да комбинација метода *ex ante* надзора и *ex post* контроле финансирања изборних активности од стране независног тела као што је Агенција за борбу против корупције, може имати позитиван

утицај на понашање учесника у изборној утакмици и њихову спремност да се повинују постављеним правилима, када се ради о новим демократским политичким системима.

Ефекат контроле која се засновала на тиму од 250 посматрача Агенције је био веома значајан нарочито у првом изборном циклусу након усвајања Закона јер је био сигнал да ће се Закон доследно спроводити.

Уколико се посматрају неправилности које су утврђене до краја поступка контроле, може се видети да је око 2/3 њих проистекло из *ex post* контроле, што указује на то да би се метод контроле могао даље подешавати у правцу *ex post* контроле.

Закључак

Свака детаљнија анализа кључних аспеката финансирања политичких активности и њихове примене у Републици Србији, доводи нас до неколико општих и појединачних закључака:

1. Република Србија примењује већину стандарда везаних за транспарентно финансирање политичких активности који су прихваћени у модерним демократским политичким системима;
2. Политичке странке у Републици Србији се доминантно ослањају на финансирање из јавних извора а највећи део обезбеђених средстава троше на медијске и маркетиншке активности током изборне кампање;
3. Диспропорција између јавних и проватних извора финансирања је далеко изнад међународних стандарда и дугорочно може имати негативне ефекте;
4. Систем кредитирања и задуживања политичких субјеката је недовољно дефинисан, те га је потребно редефинисати;
5. Метод *ex ante* и *ex post* контроле финансирања изборне кампање који примењује Агенција за борбу против корупције је дао позитивне ефекте и може се даље усавршавати.

Приликом разматрања будућих измена законодавног оквира и праксе у контроли финансирања политичких активности, свакако треба имати у виду неке основне трендове и искуства стечена из упоредне праксе. У том смислу, модерни политички системи и даље се суочавају са низом отворених питања у вези са финансирањем политичких активности. Кључна питања односе се на:

1. Претерано ослањање политичких актера на финансирање из јавних фондова, чиме се смањује мотивација странака и кандидата да раде на мобилизацији свог чланства и симпатизера. Политички естаблишмент постаје и финансијски независан од бирача и група грађана. Оваква ситуација се примећује у многим државама у транзицији, па и у Србији.
2. Успостављање административних механизма који би обезбедили транспарентност и ефикасну контролу токова новца, није увек гарант суштинског надзора над финансијама политичких странака. Давати институцијама улогу шалтера за пријем извештаја и администратора финансијског дела изборне трке не гарантује грађанима да ће политички актери савесно трошити њихов новац у изборној утакмици.
3. Пререгулација у домену контроле финансирања политичких активности, уз успостављање мноштва правила и ограничење може прећи у домен где се основни постулати демократске политичке утакмице и права грађана да слободно изражавају своја политичка уверења, подређују потреби детаљне контроле.
4. Ефективан надзор над новцем у политици зависи од међусобно повезаних активности више чинилаца (као што су државни органи, цивилно друштво и медији) уз обезбеђење високог нивоа транспарентности

Литература

Закон о финансирању политичких активности, Службени гласник Републике Србије, бр. 43/2011 и 123/2014;

Закон о ратификацији конвенције Уједињених нација о борби против корупције, „Сл. лист СЦГ – Међународни уговори”, бр. 12/2005;

Ikstens J. at all (2002), Campaign Finance in Central and Eastern Europe: lessons Learned and Challenges Ahead, Washington, International Foundation for Electoral Systems;

Nassmacher, Karl Heinz (2009), The Funding of Party Competition, Political Finance in 25 Democracies. Nomos;

PintoDuschinsky, Michael (2002), Financing Politics: A Global View, Journal of Democracy 13(4), The Johns Hopkins University Press, pp. 6986;

Political Finance Regulation: The Global Experience, (2000.), International Foundation for Electoral Systems;

Први извештај о контроли трошкова политичких субјеката изборне кампање након избора одржаних 2012. године, Агенција за борбу против корупције, доступно на: http://www.acas.rs/sr_cir/finansiranjepolitickihsubjekata.html;

Регистар извештаја о финансирању изборне кампање које су поднеле политичке странке за председничке и парламентарне изборе 2012. године, Агенција за борбу против корупције, доступно на: http://www.acas.rs/sr_cir/registri.html;

Recommendation 1516 Financing of political parties (2001), Council of Europe, Parliamentary Assembly, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta01/EREC1516.htm>;

Агенцији за борбу против корупције, Регистар извештаја о финансирању изборне кампање, на: http://www.acas.rs/sr_cir/registri.html;

Агенцији за борбу против корупције, Извештај о раду за 2014 годину, на: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/lzvestaj-o-radu-za-20141.pdf?pismo=lat>.

Наталија Ристивојевић

Начелник Одељења за поступање у случају повреде закона
Сектор за контролу финансирања политичких активности
Агенција за борбу против корупције

Потреба усаглашавања позитивне законске регулативе

Према одредби члана 29. Став 1. Закона о финансирању политичких активности, политички субјекат који учествује у изборној кампањи дужан је да Агенцији поднесе извештај о трошковима изборне кампање, у року од 30 дана од дана објављивања коначних резултата избора.

Ако политичка странка, коалиција или група грађана која је учествовала у изборној кампањи, не поднесе Агенцији извештај о трошковима те кампање, у прекршају је наредног дана од дана истека рока у коме је била дужна да поднесе извештај. Да би се одредило време извршења прекршаја неопходно је претходно утврдити дан објављивања коначних резултата избора.

Одредбама чл. 85. и 86. Закона о избору народних посланика прописано је да Републичка изборна комисија објављује у Службеном гласнику Републике Србије податке о укупним резултатима избора посланика у року од 96 часова од часа завршетка гласања, док је чланом 44. Закона о локалним изборима одређено да изборна комисија објављује резултате избора у року од 24 часа од затварања бирачких места без навођења места где би ти резултати требало да буду објављени. Допуна овог члана извршена је чланом 58. истог закона према коме се одредбе Закона о избору народних посланика, у овом случају које се односе на утврђивање и објављивање резултата избора, сходно примењују на избор одборника, ако Законом о локалним изборима није другачије одређено.

Ако имамо у виду да Закон о финансирању политичких активности одређује у ком року је, од објављивања коначних резултата избора, политички субјекат дужан да поднесе извештај о трошковима изборне кампање, без навођења где резултати треба да буду објављени, поставља се питање, да ли се, у случају када поједине изборне комисије у јединицама локалне самоуправе не објаве резултате избора у службеном гласилу, већ их објаве

на интернет страници те локалне самоуправе, може сматрати да су резултати објављени у смислу Закона о финансирању политичких активности и да ли се рок од 30 дана у коме су политички субјекти дужни да Агенцији поднесу извештај, може рачунати од дана објављивања резултата избора на интернет страници јединице локалне самоуправе. Уколико се сматра да су резултати избора објављени само ако су објављени у службеном гласилу, долазимо до закључка да се не може одредити време извршења (датум) прекршаја, ако се резултати избора објаве на другом месту, јер се тада сматра да нису ни објављени.

Према одредби члана 24. Закона о финансирању политичких активности, ако политички субјекат не поседује посебан рачун за финансирање изборне кампање, дужан је да га отвори након расписивања избора, а пре проглашења изборне листе. На овај рачун се уплаћују сва средства за финансирање изборне кампање и са тог рачуна се врше и сва плаћања трошкова изборне кампање.

Имајући у виду да изборна кампања обухвата период од дана расписивања избора до дана проглашења коначних резултата избора и да се изборни рачун не може користити у друге сврхе, односно да се промет по њему не може обављати ван изборне кампање, даном проглашења коначних резултата избора посебан рачун губи намену ради које је отворен и престаје да буде рачун одређене изборне кампање. У прилог томе говори и члан 30. Закона о финансирању политичких активности, према коме је политички субјекат дужан да, средства која је прикупио из јавних извора, а није потрошио до проглашења коначних резултата избора, дакле до окончања изборне кампање, уплати у буџет, до дана подношења извештаја. Извештај о трошковима изборне кампање дужан је да поднесе у року од 30 дана од дана објављивања коначних резултата избора, с тим да га може поднети већ наредног дана по објављивању резултата избора. Ако се ради о прикупљеним, а неутрошеним средствима из приватних извора у току изборне кампање, у истом року политички субјекат је дужан та средства да пренесе на рачун који користи за редован рад.

Наведене одредбе Закона нису спорне. Међутим, према одредби члана 21. став 2. Закона о финансирању политичких активности, средства за покриће трошкова изборне кампање у износу од 80% додељују се подносиоцима изборних листа које су освојиле мандате, сразмерно броју освојених мандата, у року од пет дана од дана проглашења изборних резултата. Дакле, јавна средства се уплаћују по окончању изборне кампање, односно после проглашења коначних резултата избора, на рачун који је изгубио својство

посебног рачуна за финансирање кампање. Ова трансакција је у суштини прикупљање средстава из јавних извора за финансирање кампање после окончања кампање, на рачун који више није изборни рачун. Са друге стране, треба имати у виду и чињеницу да се уплата ових средстава не врши увек у законом одређеном року, него чак после подношења извештаја Агенцији. Како Закон не познаје могућност допуне поднетог извештаја, можемо закључити да, услед неусаглашених законских одредаба, добар део средстава остаје без контроле, јер поднет извештај о трошковима изборне кампање не садржи све податке о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава из јавних и приватних извора.

Поред политичких странака и коалиција, политички субјекти су и групе грађана. Група грађана је, у смислу Закона о финансирању политичких активности, облик удруживања бирача ради заједничког учећа на изборима, који своје међусобне односе уређују уговором овереним у складу са законом којим се уређује оверавање потписа.

Пракса је показала да је у појединим случајевима изборна комисија прогласила изборну листу која је поднета од стране одређеног удружења грађана и тако омогућила том удружењу да учествује у изборном процесу иако није политички субјекат.

Иако удружење грађана није није политички субјекат као група грађана, изборна комисија му, проглашењем поднете изборне листе даје статус групе грађана у изборном процесу. У изборној кампањи, удружење грађана се понаша као група грађана. Прикупља средства и плаћа трошкове изборне кампање, али користећи посебан рачун удружења грађана за финансирање изборне кампање. Ако би, надале, то удружење грађана уплатило на свој изборни рачун сопствена средства са свог редовног рачуна, што Закон о финансирању политичких активности омогућава групи грађана као политичком субјекту својом одредбом члана 24. став 4, долазимо до забрањеног финансирања у изборној кампањи и поступања супротно одредби члана 12. истог Закона. А ако би то удружење грађана, које је користећи забрањена средства финансирања и глумећи групу грађана у изборној кампањи, освојило мандате, могло би да рачуна и на добијање буџетских средстава.

Зоран Гавриловић

програмски директор Бироа за друштвена истраживања, Београд

За шта грађани плаћају политичке странке, а шта добијају за узврат?

УВОД

У јавности се недовољно говори о вези између финансирања политичких партија и интегритета политичких партија, политичара – актуелних и будућих јавних функционера, али и изборног понашања грађана, како оних који гласају, тако и оних који апстинирају. Затајила је и стручна јавност.

Колико је познато аутору овог текста у Србији не постоји јавно доступно (континуирано) истраживање о обиму и врсти спремности грађана да доноси своје ресурсе (време, новац, знање) у изборној кампањи у којој би дали глас. Додуше, постоје истраживања која позивају на узбуну када је у питању тренд деполитизације друштва.

Једно од таквих истраживања Центра за истраживање транспарентност и одговорност⁴⁰ према којем (само) 13% анкетираних грађана мисли да добро познаје политику, сваки четврти је заинтересован (донекле и веома) за политику, сваки трећи испитаник дискутује о политици, а сваки шести је потписао петицију, док је тек сваки петнаести присуствовао скупу или протесту.

Трећина испитаника верује да се чланством у политичким странкама може утицати на промене у друштву. Ако овоме додамо налазе из других истраживања која указују да мало више од једне десетине грађана Србије има поверење у политичке странке, јасно је да је механизам заштите и реализације интереса грађана или у квару или му је истекао рок.

Има ли бољег показатеља интегритета политичких партија, односно њихове представничке функције од налаза који говори о структури у висини учешћа појединих извора финансирања? Прецизније, колики удео у томе имају јав-

40 <http://www.crta.rs/announcements/47>

ни извори, приватни капитал, „донације” јавних функционера који су чланови странака, чланарине, у односу на удео страначких симпатизера и гласача.

За разлику од доминантног редуccionистичког приступа који ставља акценат на финансијску компоненту интегритета политичких партија, код холистичког приступа финансирање политичких партија је поред нормативне, институционалне, управљачке, кадровске само једна од компоненти интегритета партија.

За „холистичаре” не постоји доминантан чинилац интегритета политичких партија (у Србији). Напротив, битно је да се уреде сви аспекти интегритета политичких партија. Синхронизованим обавезним радом на свим аспектима интегритета политичких странака може се доћи до потребног нивоа интегритета како политичке партије као институције, тако и интегритета политичара будућих или актуелних јавних функционера, али и самих грађана као бирача.

Ово посебно важи за друштва где је интегритет политичких партија низак. Свођењем интегритетат политичких партија на контролу финансирања решава се само један аспект, док осталим аспектима интегритетата прети велики ризик од корупције.

Тешко је замислити политичку странку која има чисте финансије, а да нема уређене критеријуме избора чланова странака на јавне функције, који током обављања јавних функција матичној странци полажу рачуне о остварености политике предвиђене програмом странке. Исто важи за странке које немају уређен систем набавки или ангажовања спољних сарадника. Наиме, и ако странке нису обавезници Закона о јавним набавкама, као ни Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и о заштити података о личности стварање механизма који би успоставили праксу контроле јавних набавки или омогућавања приступа информацијама грађанима о раду странака би имало ефекта на интегритет странака.

Мањак правне кажњивости/санкционисања уз мањак политичке кажњивости од стране бирача и мањак интегритета на нивоу странке (нетранспарентност, мањак полагања рачуна, нерегуларност дискреционог поступања) чине сет нефинансијских фактора који утичу на контролу финансирања политичких партија.

Закони који регулишу ову област стално се мењају а то не доноси адекватне резултате, повећавају се (финансијски) трошкови, расте неповерење у антикорупцијске институције, али и саме политичке странке.

Због свега наведеног Биро за друштвена истраживања је приликом израде Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године сугерисао да политичке странке постану обвезници планова интегритета. Исто ћемо поступити када се обзнани предуго чекани нацрт Закона о Агенцији за борбу против корупције. У наредном делу текста изнећемо аргументе који не говоре само о потреби увођења законске обавезе израде планова интегритета за политичке странке, већ показују и значај постојања холистичког приступа финансирању политичких странака. Развијањем оваквог приступа би се не само изменио нормативни оквир већ и унапредило проактивно деловање надлежних институција, односно њихова међусобна координација.

Стање интегритета политичких актера у Србији

Дати аргументи за увођење планова интегритета, чиме би се превентивно, односно посредно утицало на унапређење ефикасности контроле и интегритета финансирања политичких странака, базирају се на резултатима истраживања, које је спроведено са парламентарним странкама у Србији⁴¹.

Анализе указују на неколико тачака ризика по интегритет политичких партија.

Прва тачка ризика по интегритет партије је пријем у чланство. Не постоји било какав тест интегритета или идеолошке опредељености новог члана. Поједине странке имају неформалне критеријуме као што су: лични интегритет, сличност и углед. Напредовања и назадовања на нивоу странке дефинисана су неформалним критеријумима (ангажованост, посвећеност, рад у интересу странке, мотивисаност и резултат). У неким случајевима, виши организациони ниво странке одлучује о напредовању чланова странке са нижег нивоа. Ретке су странке које имају кадровске комисије. Услед тежње ка масовности, странке се готово уопште не одлучују на искључење, односно санкционисање чланова. Избор на јавне функције врше највиши органи странке, на основу предлога председника странке или на други начин. Избор се прави на осно-

41 Истраживање је спроведено током 2014. године од стране Бироа за друштвена истраживања уз подршку Фондације Конрад Аденауер. Подаци су прикупљени путем интервјуа са страначким функционерима, стручњацима и анализом статута политичких партија. <http://documents.tips/documents/integritet-politickih-partija-u-srbiji.html>

ву неформалних критеријума као што су: мотивација, резултати и спремност да се бране интереси странке, односно идеологија.

Јавни функционери полажу рачун матичним странкама у складу са интерним актима, која нису довољно прецизна и спроводљива. Овлашћења и надлежност председника су велика. Као орган контроле чланова странака на јавним функцијама јавља се и председништво странке или главни одбор. Извештај се подноси усмено и неформално⁴².

Да сумирамо, на челу политичке странке налази се лидер. Уз или поред њега је партијска олигархија коју бира сам лидер. Услед плитке нормираности, странке су под контролом доминирајуће неформалне организације, која почива на дискреционом одлучивању и доминацији принципа „власт одозго, потчињеност одоздо“. Јавни функционери и службеници су партијски војници/ловци који обезбеђују средства/плен за странку. (Полу)дезидеологизовано чланство је више у харизматично-инструменталној вези са лидером странке, а мање у вези са страначким програмом.

Стављајући финансирање политичких партија у контекст њиховог интегритета спречава се правно-економски редуccionизам, те се у први план ставља људска компонента, тачније политичари и политичке партије којима они управљају. Парадоксално, на тај начин се захваљујући превенцији на дужи рок смањују трошкови финансијске контроле страначких финансија.

Секундарно финансирање и функционерска кампања – мањак интегритета политичких партија и јавног сектора на делу

За разлику од примарног финансирања које је уређено законом, секундарно финансирање политичких странака је резултат ниског интегритета политичких странака, али и јавног сектора. Секундарно финансирање карактерише чињеница да је испод или изнад законског радара, што га чини законитим, али истовремено проблематичним са аспекта јавног интереса и интегритета у политици.

Ова врста финансирања политичких партија огледа се у нетранспарентном коришћењу јавних финансија, дискреционом додељивању јавних средстава, одсуству кажњивости за незаконито коришћење јавних финансија,

42 Налаз из истраживања које је спровео Локални антикорупцијски форум Града Ниша говори да локалне функционере предлаже странка, бира надлежни орган, а рачуни се полажу локалним страначким првацима. <http://www.lafnis.rs/103/>

непостојању процедура које регулишу поступање јавних функционера са јавним ресурсима, неетичном понашању и трговини утицајем јавних функционера и службеника при додељивању јавних средстава.

Тако постоје случајеви да локалне самоуправе свесно додељују новац некој организацији или групи организација над којима имају управљачку или клијентелистичку или непотистичку контролу⁴³. Ово се ради на два начина, захтевом о којем дикреционо одлучује председник општине или градоначелник, односно на конкурсима где не постоји систем евакуације резултата.

Функционерска кампања је вид секундарног финансирања у чијој основи је некажњиво мешање јавне и партијске функције током изборне кампање уз високо позитивно медијско представљање⁴⁴. На овај начин ствара се „политички екстра прифит“ онима који су на неком нивоу власти. Покушај цивилног друштва, тачније Транспарентности Србија да допринесу спречавању ове појаве су неуспешни⁴⁵.

Приликом праћења извештавања медија током изборних кампања 2012. и 2014. Године. Биро за друштвена истраживања је посебну пажњу усредредио на јавне функционере у кампањи. Налази несумњиво говоре да су „и једни и други“ користили функционерску кампању као начин законитог политичког маркетинга током изборне кампање. У просеку, чак три четвртине укупног времена потрошено је на позитивно представљање функционера⁴⁶.

Амбијент за примену и измену Закона

Ако је судити по амбијенту, примена Закона о финансирању политичких активности се налази пред суштинским изазовима.

Борба против корупције у Србији налази се између трибунске и институционално нормативне фазе. То значи да су, изузев закона о лобирању, усвојени сви закони који су неопходни за релевантан ниво борбе против корупције, Међутим, основне институције немају довољне услове за рад, нити овлашћења која би довела до делотворне борбе против корупције.

43 Детаљније у Стојишић, П. (2013) Донације, спонзорства и прилози у „Чиста политика“, страна 45, Биро за друштвена истраживања, Београд.

44 Преглед извештавања медија у изборним кампањама www.mediamonitor.rs

45 http://www.transparentnost.org.rs/stari/index.php?option=com_content&view=article&id=964%3Aats-poslanicima-dostavila-predloge-amandmana&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr

46 <http://mediamonitor.rs/index.php/izvestaji/126-monitoring-medija-tokom-predizborne-kampanje-2014>

У раду антикорупцијских институција доминира сервисни приступ. То значи да оне раде у складу са ограниченим могућностима и у оквиру законских овлашћења. С друге стране, представници власти њихову проактивност понекад представљају као кршење законом дефинисаних надлежности или арбитрарно поступање који је „политички” мотивисно. Повереник за информације од јавног значаја, директорка Агенције за борбу против корупције и Савет за борбу против корупције имају проактиван приступ борби против корупције. Забрињавајућа је чињеница да Одбор Агенције за борбу против корупције не може у разумном року да донесе одлуку да ли је министар правде повредио Закон о агенцији за борбу против корупције у делу сукоба интереса у другостепеном поступку који се води.

Међународни утицај и подршка, односно политичка воља извршне власти диктирају карактер и садржај борбе против корупције у Србији.

Давањем приоритета Акционом плану за поглавље 23 у преговорима са ЕУ, чијом изградом руководи Министарство правде, у односу на Акциони план за спровођење нове Националне стратегије за борбу против корупције за шта је задужена Агенција за борбу против корупције, *de facto*, је повређен Закон о Агенцији за борбу против корупције (члан 5.) којим је дефинисана надлежност Агенције као главноодговорног органа за спровођење овог стратешког документа.

У таквом амбијенту борба против корупције (још увек) своју одрживост гради на личном интегритету против корупције/представника антикорупцијских тела.

Борци против корупције се маргинализују и/или санкционишу, актери коруптивних радњи укључујући и оне који не спроводе антикоруптивне програме и законе се не санкционишу. Новоусвојени Закон о заштити узбуњивача који је борбу против корупције преселио у неререформисано правосуђе, за сада није допринео већој спремности грађана на указивање на корупцију, јер и даље остаје проблем несанкционисања случајева корупције што је за грађане, уз заштиту од одмазде главни мотив за узбуњивање.

Сусрећемо се и са случајевима медијске и физичке одмазде над борцима против корупције, која није заобишла ни чланове и сараднике Владиног Савета за борбу против корупције.

Да сумирамо, постојећи Закон о финансирању политичких активности се примењује у амбијенту којег карактерише мањак⁴⁷:

- законског санкционисања и неадекватне санкције за незаконито финансирање
- свести и спремности гласача да казне нетранспарентност и незаконито финансирање политичких странака на изборима
- интегритета политичких странака
- интегритета на нивоу јавног сектора
- интегритета у цивилном друштву и приватном сектору.

Имајући у виду описано стање и потребу да се дефинишу препоруке у складу са прокламованим холистичким приступом магистрално решење се огледа у двокораку.

Први корак је партнерство антикорупцијских институција, невладиног сектора и медија на пољу база отворених података чиме се ствара суштински предуслов за праћење новца, одлука и активности, тачније секундарног финансирања.

Биро за друштвена истраживања је прво уз помоћ пројекта USAID (JRGА), а потом Мисије ОЕБС-а у Србији развио портал ЧИСТА ПОЛИТИКА (www.cistarolitika.rs) који има за циљ да архивира јавне податке, које сви заинтересовани актери могу статистички да анализирају. Тиме желимо да помогнемо како новинарској професији на пољу истраживачког новинарства тако и антикорупцијским телима за чији рад су базе података од суштинског значаја. Зато је „отварање“ база на законом утврђен начин неопходан корак у градњи партнерства цивилног друштва и антикорупцијских тела у циљу примене холистичког приступа на контролу финансирања политичких партија. Досадашња антикорупцијска активност цивилног друштва је била пројектне природе и може се сврстати у оно што се подразумева под појмом антикорупцијска индустрија. Из тог разлога Биро за друштвена истраживања је иницирао социјалну мрежу www.integrist.net која има за циљ да координира и повезује све оне који желе да допринесу личном, професионалном и институционалном интегритету. Без развоја и подршке борцима против корупције и ширења антикорупцијске коалиције, сама борба против корупције оличена у доношењу закона и успостављању институција са недовољним овлашћењима и ресурсима је вид извргавања руглу борбе против корупције.

⁴⁷ <http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2013/09/Borba-protiv-korupcije-alternativni-izvestaj.pdf>

Ако око чега постоји сагласност, то је да су политичке странке центар моћи у друштву. Ако је тако, онда други корак мора да буде озакоњење обавезе да странке постану обвезници планова интегритета, Закона о информацијама од јавног значаја и о заштити података о личности у делу јавног новца и Закона јавним набавкама које се финансирају из јавних средстава. На овај начин би се новац грађана ставио у функцију јачања интегритета политичких партија, односно грађани би за свој новац добили адекватан политички систем у чијем центру су политичке странке са интегритетом.

Као чин подстицаја може да буде пракса која постоји у суседној Хрватској, где у Државни уред за ревизију од 2013. године у ревизорским извештајима политичких странака се препоручује израда етичких кодекса као једног од (битних) механизма етичког управљања и интегритета⁴⁸.

Литература

Гавриловић, З. и др. (2012), Чиста политика, Београд, Биро за друштвена истраживања;

Гавриловић, Зоран (2013), Борба против корупције у Србији, Београд, Биро за друштвена истраживања;

Истраживање „Учешће грађана у демократским процесима у Србији 2015. године“, (2015), Београд, Центар за истраживање транспарентност и одговорност

Интегритет политичких странака у Србији (2014), Биро за друштвена истраживања;

Извештај о мониторингу медија током изборне кампање 2014. године, Биро за друштвена истраживања;

Извјешће о обављеној финансијској ревизији политичких странака, независних заступника и чланова представничких тјела јединица локалне и подручне (regionalne) самоуправе изабраних с листе групе бирача за 2013;

Крстић, В. Јовановић, М. (2015), Кумулација функција града Ниша, Локални антикорупцијски форум Града Ниша.

48 <http://www.revizija.hr/izvjesca/2014/ps-2014/izvjesce-o-obavljenoj-reviziji-politickih-stranaka-2013.pdf?141216>

Главни закључци конференције о ефектима контроле финансирања политичких активности

Конференција о ефектима контроле у примени Закона о финансирању политичких активности показала је да у јавности постоје различита виђења. Те разлике се јављају код оцене постигнутих резултата у спровођењу овог закона и његовог утицаја на промену друштвених односа, али и код неких основних питања – које је правилно значење и која је сврха појединих законских норми.

О томе сведочи већ и сама чињеница да је на конференцији посвећеној ефектима примене Закона значајан део дискусија био посвећен питањима оправданости неких концепцијских решења уз овог закона (нпр. разграничење редовног рада и кампање, одређивање сврхе трошења новца, могућност задуживања), али и питањима која су уређена другим прописима (нпр. изборно законодавство, медијска регулатива, располагање јавним ресурсима, други антикорупцијски прописи).

То, међутим, нипошто не значи да око многих битних ствари не постоји потпуна или макар претежна сагласност међу релевантним актерима. На основу онога што се могло чути на конференцији, ту се нарочито истичу следеће тачке:

1. Закон о финансирању политичких активности **представља један од кључних антикорупцијских прописа** у Републици Србији. Као такав је препознат у стратешким актима Републике Србије, од стране државних институција, свих политичких актера, у јавности и од стране кључних међународних институција.
2. Одредбе Закона о финансирању политичких активности **имају значајне ефекте и на другим пољима** – оне се несумњиво одражавају на учешће грађана у политичком животу, развој партијског плурализма. Генерално, одредбе актуелног и претходног закона о финансирању политичких странака, утицале су на смањење броја значајних парламентарних странака и смањење заинтересованости грађана, укључујући и

чланове странака да учествују у њиховом финансирању. Вредносне оцене тих ефеката се разликују.

3. На пољу борбе против корупције Закон о финансирању политичких активности **није још увек испунио сва очекивања** из 2011. Поред слабости појединих решења у самом закону и проблема у његовој примени, на ово утиче и чињеница да је за постизање антикорупцијских ефеката **потребно садејство ефикасне примене више прописа** (нпр. јавне набавке, запошљавање у јавном сектору, интегритет носилаца јавних функција, медијско оглашавање) и **стратешки приступ у борби против корупције**, који није увек био присутан.
4. Постоји **висок степен усклађености** Закона са међународним стандардима, али и спорна питања која се не смеју пренебрегнути. Тим пре, када се има у виду да је Србија добила конкретне препоруке међународних организација (Венецијанска комисија, GRECO, OSCE/ODIHR), које су предмет **оцене усклађености у процесу европских интеграција**. Питање усклађености са стандардима се нарочито односи на ограничавање **укупних расхода кампање**, односа између **нивоа финансирања из јавних и из приватних извора и коришћења кредита** за финансирање странака.
5. Будући да у упоредној пракси постоје различита решења за уређење финансирања странака и контролу финансирања, ту **праксу треба континуирано пратити и узети је у обзир** при будућим законским реформама и у раду државних органа, нарочито у областима где су у Србији већ идентификовани проблеми.
6. **Измене Закона о финансирању политичких активности су потребне**, како би ефекти контроле били бољи, као што је утврђено у антикорупцијској стратегији, релевантним анализама међународних институција и невладиног сектора, као и у извештајима Агенције. Таква потреба је утврђена за неколико ширих области: а) детаљније уређивање питања где Закон није довољно прецизан; б) јачање овлашћења Агенције за борбу против корупције, тамо где се показало да су недовољна за ефикасно и свеобухватно поступање; в) потреба да се прецизира улога других органа у контроли (ДРИ, Пореска управа) као и обавезе саме Агенције.

7. **Измене Закона о финансирању политичких активности из 2014. нису биле усаглашене** са стратешким актима, а неке од тих промена могу створити додатне проблеме (омогућавање да се средства добије на из буџета за финансирање редовног рада користе за финансирање изборне кампање; омогућавање странкама да купују некретнине средствима из буџета). Зато је потребно наставити рад на изменама закона започет под окриљем Министарства финансија. Тај процес треба искористити да се расправе и друга спорна питања, поред оних која су поменута у стратешким актима.
8. **Потребне су измене и допуне других прописа**, како би спречавање штетних појава због којих је донет Закона о финансирању политичких активности било делотворније. Између осталог, неопходно је прецизирати правила о оглашавању државних органа и политичких субјеката, медијском представљању активности јавних функционера који су активни и у политичким субјектима, контроли располагања јавним средствима и норме о кривичном гоњењу злоупотреба у вези са финансирањем странака и кампања.
9. **Контрола поштовања Закона је обухватнија и ефикаснија** из године у годину, али је и даље треба унапређивати. Поред тога што су извештаји о контроли коју врши Агенција за борбу против корупције све садржајнији, у 2015. је и Државна ревизорска институција спровела прве ревизије финансијских извештаја политичких странака, а знатно је већи и број правоснажних судских одлука за кршење Закона. Међутим, и даље **значајан број сумњи у вези са нелегалним финансирањем и злоупотребом јавних ресурса није испитан и/или кажњен**.
10. И поред несумњивих позитивних ефеката контроле, још увек **није ојачано поверење јавности у политичке странке**, и законитост њиховог финансирања, због чега треба јачати контролу финансирања странака у будућности, али и деловати на решавање тог проблема другим средствима (већа јавност рада и отвореност поступка одлучивања, мере за јачање интегритета, контроле поступака у којима може доћи до злоупотребе партијског утицаја итд.). Контрола је имала позитивног утицаја и на свест јавности о корупцији, трговини утицајем и злоупотреби ресурса до које може доћи у вези са финансирањем политичких активности.
11. На основу досадашњих искустава у примени Закона потребно је **размотрити**, у контексту измена прописа али и ван тога, **делотворност појединих видова контроле**, како би се она усмерила на питања која су од

највећег значаја. Између осталог, потребно је сагледати какве ефекте су имали поједини аспекти мониторинга који предузима Агенција за борбу против корупције, да ли се додатним контролама може утврдити више чињеница у вези са питањима која су се показала као најпроблематичнија, од колике користи су били налази приватних ревизора које су ангажовали политички субјекти (имајући у виду и мишљење ДРИ о тим истим финансијским извештајима) и које је контроле потребно да предузму буџетска инспекција, Регулаторно тело за електронске медије, јавни тужилац и други државни органи.

12. Уопште узев, норме Закона из 2011. и контрола њихове примене **утицали су на то да се повећа усаглашеност пословања политичких странака са прописима**, укупна вредност прихода и расхода политичких субјеката који су наведени у финансијским извештајима, као и детаљност приказа прихода и расхода.
13. Закон о финансирању политичких активности из 2011. утицао је на **наставак и јачање негативног тренда – раста удела јавних ресурса и смањивања заинтересованости за прикупљање чланарине и прилога**.
14. Закон о финансирању политичких активности из 2011. донео је доследнији систем **расподеле јавних ресурса који се додељују парламентарним политичким субјектима** (без привилеговања мањих странака) и спречио је **расипање јавних ресурса** на „неозбиљне кандидате“, применом института изборног јемства. С друге стране, одсуство јасно одређене сврхе финансирања из јавних извора, у комбинацији са постојећим законским моделом **подстиче картелисање политичке сцене**, тиме што оставља ванпарламентарне странке са значајном подршком бирача без прихода ове врсте, а највећим парламентарним странкама обезбеђује приходе који премашују потребе.
15. Контрола је омогућила **да се утврде бројне неправилности у финансирању странака** – неприказивање или погрешно приказивање прихода и расхода, примање позајмица, финансирање из недопуштених извора, финансирање недопуштених (хуманитарних) активности, необјављивање извештаја и података о прилозима итд, али и да неке од њих буду кажњене. Иако то још увек није довољно, значајно је будући да у првих 25 година обновљеног вишестранаја уопште није било санкционисања ових незаконитости.

16. Нарочито је јасна потреба да се на несумњив начин уреде спорна питања у вези са **кредитима и временом измиривања обавеза за изборну кампању**, будући да је пракса примене закона показала да норме нису довољно јасне, али и да се кроз кредите и задужења без покрића отварају могућности за злоупотребе јавних ресурса и трговину утицајем.
17. Прве **ревизије** финансијских извештаја и пословања странака отвориле су питање неусаглашености прописа и показале да постоји широк спектар активности у којима треба развијати сарадњу између ДРИ, Агенције за борбу против корупције и других државних органа.
18. Након почетка контроле финансијских токова, **повећава се значај оних активности које нису подвргнуте адекватној контроли**, због чега треба подићи на сличан ниво прописе и контролу у другим областима (представљање државних функционера у кампањи, куповина гласова, ангажовање страначких активиста у јавним службама и предузећима итд.)

CIP - Каталогизација у публикацији -

Народна библиотека Србије, Београд

336.6:329(497.11)

329:657.6(497.11)

ФИНАНСИРАЊЕ политичких активности у Републици Србији / [уредници
Немања Ненадић, Зоран Стојиљковић]. - Београд : Агенција за борбу против
корупције, 2016 (Београд : Фидуција 011 принт). - 116 стр. : табеле ; 25 cm
Тираж 200. - Стр. 7-8: Предговор / Татјана Бабић. - Напомене и
библиографске референце уз текст.

ISBN 978-86-916625-5-4

1. Ненадић, Немања [уредник]

а) Политичке партије - Финансирање - Србија б) Политичке партије -
Финансијски извештаји - Ревизија - Србија

COBISS.SR-ID 222911500

ISBN 978-86-916625-5-4