



Groupe d'Etats contre la corruption  
*Group of States against corruption*



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

**ГЕНЕРАЛНИ ДИРЕКТОРАТ ЗА ЉУДСКА ПРАВА И ПРАВНЕ ПОСЛОВЕ  
ДИРЕКТОРАТ ЗА МОНИТОРИНГ**

Стразбур, 1.октобар 2010 год.

**Greco Eval III Rep (2010) 3E**  
**Тема II**

## **Трећи круг евалуације**

### **Извештај о евалуацији транспарентности Финансирања политичких странака за Републику Србију (Тема II)**

Усвојен од стране ГРЕКО  
На 48. Пленарном заседању  
(Стразбур, 27. септембар – 1. октобар 2010 год)

## I. УВОД

1. Државна заједница Србија и Црна Гора приступила је ГРЕКО-у 1. априла 2003. године. После референдума одржаног у Црној Гори 21. маја 2006. године и декларације о независности коју је Народна Скупштина Црне Горе усвојила 3. јуна 2006 године а у складу са чланом 60. Уставне повеље Државне заједнице Србија и Црна Гора, државна заједница Србија и Црна Гора је престала да постоји. Република Србија је потом постала држава следбеница Србије и Црне Горе. ГРЕКО је усвојио Извештај за заједнички први и други круг евалуације за Републику Србију (Greco Eval I-II Rep (2005) 1E) на свом 29. Пленарном заседању (19 - 23. јуна 2006). Поменути извештај о евалуацији као и пратећи извештај о усклађености се могу наћи на сајту ГРЕКО-а (<http://www.coe.int/greco>).
2. ГРЕКО-в садашњи трећи круг евалуације (започет 1. јануара 2007. године) обухвата следеће теме:
  - **Тема I - Инкриминација:** Чланови 1а и 16, 2-12, 15-17, 19. став 1. Кривично правне конвенције о корупцији, чланови 1-6 Додатног протокола (ETS 191) и Руководећег принципа 2 (криминализација корупције).
  - **Тема II - Транспарентност финансирања политичких странака:** Чланови 11, 12, 13б, 14 и 16 Препорука Rec(2003)4 о заједничким правилима против корупције у финансирању политичких странака и изборних кампања, и – више уопштено – Руководећи принцип 15 (финансирање политичких странака и изборних кампања).
3. ГРЕКО-в евалуациони тим за Тему II (у даљем тексту „ГЕТ“), који је био у посети Србији од 28. до 30. априла 2010. године, чинили су г-дин. Кристијан Фредрик ХОРСТ (Mr Christian Fredrik HORST), Заменик генералног директора у Министарству за владу, управу и реформе (Норвешка), г-дин. Јуриј ТОПЛАК (Mr Jurij TOPLAK), асистент професор, Правни факултет у Марибору (Словенија) и научни сарадник, г-дин. Ив Мари ДУБЛЕ ( Mr Yves Marie DOUBLET) заменик директора правног одељења Националне скупштине, одсека за правне студије (Француска). ГЕТ је пратила г-ђа Лаура САН ЛЕВИА (Ms Laura SANZ-LEVIA) из Секретаријата ГРЕКО-а. Пре посете ГЕТ експерти су добили опширне одговоре на евалуациони упитник ГРЕКО-а (document Greco Eval III (2010) 5E, Theme II), као и копије одговарајућих закона.
4. ГЕТ се састао са званичницима Народне скупштине (Изборне комисије и скупштинског надзорног одбора), Министарства финансија, Министарства за државну управу и локалну самоуправу, Државне ревизорске институције, Агенције за борбу против корупције и Прекршајног суда. Осим тога, ГЕТ се састао

са Transparency International, Центром за слободне изборе и демократију (ЦеСИД), професорима и медијима.

5. Овај извештај на Тему II у оквиру трећег круга евалуације ГРЕКО о транспарентности финансирања политичких странака припремљен је на основу одговора на упитник као и информација добијених током посете. Главни циљ извештаја је да оцени делотворност мера које су државни органи Србије усвојили како би били у складу са захтевима који произилазе из одредби назначених у ставу 2. Извештај садржи опис ситуације и критичку анализу. Закључци садрже листу препорука које је ГРЕКО усвојио и упутио Републици Србији како би побољшала ниво усклађености са одредбама које су поменуте.
6. Извештај на Тему I – Инкриминација, налази се у Greco Eval III Rep (2010) 3E, Theme I.

## **II. ТРАНСПАРЕНТНОСТ ФИНАНСИРАЊА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА - ОПШТИ ДЕО**

### Законски оквир

7. Политичке странке су регулисане Законом о политичким странкама из 2009. године и неколико посебних закона као што су Закон о финансирању политичких странака (из 2003, измењен 2008. године) који садржи одредбе о изворима финансирања (укључујући и током изборних кампања), транспарентности, надзору и санкцијама. Осим тога, Закон о избору Председника Републике (из 2007. год.), Закон о избору народних посланика (из 2000. год. измењен) и Закон о локалним изборима (из 2007. год.) садрже правила о техничким аспектима изборних процеса; ови закони су допуњени правилима и одлукама Републичке изборне комисије (РИК). Осим тога, Устав (из 2006. год) садржи неколико одредби које гарантују политичка права и слободе, укључујући право на мишљење и изражавање, право гласа и право да се буде биран, слободу окупљања и удруживања и право да се учествује у управљању јавним пословима (члан 45. и чланови 52-55 Устава).

### Дефиниција политичке странке

8. Слободно оснивање политичких странака је гарантовано у члану 5. Устава. Политичке странке су као такве дефинисане у члану 2. Закона о политичким странкама као „организације слободно и добровољно удружених грађана основаних ради остваривања политичких циљева кроз демократско обликовање политичке воље грађана и њиховог учешћа на изборима“. Ову дефиницију допуњује члан 3. Закона о политичким странкама у погледу странака националних мањина, чија активност је посебно усмерена на заштиту интереса националне мањине као и заштиту и јачање права њених чланова у складу са Уставом, законима и међународним стандардима на начин утврђен оснивачким актом странке, њеним програмом и статутом.
9. Политичке странке су територијалне организације које стичу својство правног лица уписом у Регистар политичких странака.

### Оснивање и регистрација политичке странке

10. Оснивање и регистрацију политичке странке регулише Закон о политичким странкама. Политичку странку може основати својим потписом најмање 10,000 држављана Србије који имају најмање 18 година и који су пословно способни; законски услов у случају политичке странке националне мањине је 1,000 потписа. Пријаву предаје овлашћени представник политичке странке у року од 30 дана од дана одржавања оснивачке скупштине. Обавезна документа која се предају уз пријаву обухватају: записник за

оснивачке скупштине странке, оснивачки акт, уредно попуњен стандардни оверени образац о оснивању странке, изјаве оснивача странке којом потврђују веродостојност прикупљених потписа, два примерка програма и статута странке, документ о избору овлашћеног представника и доказ о његовом пребивалишту.

11. Регистар политичких странака води Министарство за државну управу и локалну самоуправу. Након предаје пријаве и тражених докумената (које претходно треба оверити у надлежном суду или општинском органу), Министарство у року од 30 дана треба да донесе одлуку о упису у регистар политичке странке. Уколико Министарство не поступи у року од 30 дана или ако не одбаци пријаву, сматра се да је упис извршен један дан након истека законског рока од 30 дана. Политичка странка почиње да ради даном уписа у Регистар.
12. Имајући у виду значајне измене у поступку регистрације уведене Законом о политичким странкама из 2009. године, политичке странке су имале рок од шест месеци да се ускладе са новим законским условима. Политичка странка која не усклади свој статут и друга општа акта са одредбама Закона о политичким странкама и која не поднесе захтев за упис у регистар до 23. јануара 2010. године аутоматски се брише из регистра и губи статус правног лица. Укупно 72 странке (42 националних мањина) су регистроване у Србији. Подаци у Регистру су јавни.

#### Учешће на изборима

13. Србија је парламентарна република са вишепартијским системом. Шеф државе је Председник, који се бира на непосредним изборима на период од пет година. 250 народних посланика Народне скупштине се бирају на период од четири године системом пропорционалне заступљености листе кандидата који се бирају у једној изборној јединици на нивоу државе. Мандати се додељују листама кандидата које освоје више од 5% гласова оних који су гласали у складу са Донтовом (D'Hondt) методом (цензус од 5% не важи за странке и коалиције националних мањина).
14. Сваки држављанин Србије који је навршио 18 година и који је пословно способан има право да гласа као и право да буде бирач. Гласачко право је унивезално и једнако за све; избори морају бити слободни и непосредни и гласање је тајно и лично (члан 52. Устава).
15. У циљу пријаве листе кандидата, странка, коалиција или група грађана мора да поднесе Републичкој изборној комисији (РИК) комплет докумената укључујући и листу од најмање 10,000 потписа регистрованих бирача.

16. Изборе воде двостепени органи које чине РИК и бирачки одбори.

#### Заступљеност странака у Парламенту

17. На парламентарним изборима одржаним 11. маја 2008. године, мандате су освојиле следеће странке<sup>1</sup>:

Име странке	Скраћеница	Број мандата
СРПСКА РАДИКАЛНА СТРАНКА	СРС	77
ДЕМОКРАТСКА СТРАНКА	ДС	64
G17 ПЛУС	G17	21
ДЕМОКРАТСКА СТРАНКА СРБИЈЕ	ДСС	21
ЛИБЕРАЛНО ДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА	LDP	11
СОЦИЈАЛИСТИЧКА ПАРТИЈА СРБИЈЕ	СПС	11
НОВА СРБИЈА	НС	9
ЛИГА СОЦИЈАЛДЕМОКРАТА ВОЈВОДИНЕ	ЛСВ	5
ПАРТИЈА УЈЕДИЊЕНИХ ПЕНЗИОНЕРА СРБИЈЕ	ПУПС	5
СРПСКИ ПОКРЕТ ОБНОВЕ	СПО	4
САВЕЗ ВОЈВОЂАНСКИХ МАЂАРА	СВМ	4
САНЈАЧКА ДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА	SDP	4
ЈЕДИНСТВЕНА СРБИЈА	ЈС	3
ЗАЈЕДНО ЗА КРАГУЈЕВАЦ	ЗЗК	2
ДЕМОКРАТСКИ САВЕЗ ХРВАТА У ВОЈВОДИНИ	DSHV	1
ДЕМОХРИШЋАНСКА СТРАНКА СРБИЈЕ	ДХСС	1
НЕЗАВИСНА ЛИСТА	NL	1
ДЕМОКРАТСКА ЛЕВИЦА РОМА	DLR	1
ПОКРЕТ ВЕТЕРАНА СРБИЈЕ	PVS	1
СОЦИЈАЛНО ЛИБЕРАЛНА ПАРТИЈА САНЈАКА	SLPS	1
ПАРТИЈА ЗА ДЕМОКРАТСКО ДЕЛОВАЊЕ	PZDD	1
БОШЊАЧКО ДЕМОКРАТСКА СТРАНКА САНЈАКА	BDSS	1
СОЦИЈАЛ ДЕМОКРАТСКА УНИЈА	SDU	1

#### Преглед система финансирања странака

18. Закон о финансирању политичких странака (у даљем тексту: ЗФПП) је кључни законски инструмент који регулише финансирање политичких странака у Србији: он обухвата одредбе о изворима финансирања (укључујући током изборних кампања), транспарентности, надзору и санкцијама.

#### Јавни извори финансирања

##### *Директно финансирање из јавних извора*

19. Средства из јавних извора могу се користити за трошкове редовних активности политичких странака као и трошкова насталих током изборних кампања. Странке добијају право на

<sup>1</sup> Неколико месеци после конституисања Народне скупштине, основана је нова странка, Српска Напредна странка, од дела отцепљене групе из Српске радикалне странке, повећавајући број странака у Народној сакупштини на 24. Српска радикална странка сада има 56 мандата а ново основана Српска напредна странка 21 мандат.

финансирање из јавних извора уколико имају изабране представнике у Парламенту. У том смислу политичке странке морају да освоје, саме или као коалиција најмање 5% гласова оних који су гласали да би стекли статус парламентарне странке и остварили право на финансирање из јавних извора. У случају странке националне мањине, она остварује право на финансирање из јавних извора када освоји бар један мандат у парламенту.

20. Средства из јавних извора која су намењена за редовне активности политичке странке чији су кандидати изабрани за посланике или одборнике, одређују се у износу од 0.15% буџета Републике Србије (углавном износи од 6,000,000 до 9,000,000 ЕУР; у 2010 години ова средства су достигла 6,600,000 ЕУР), од 0.1% буџета јединице аутономне покрајине, односно од 0.1% буџета јединице локалне самоуправе. Од ове суме, 30% се додељује у једнаким износима политичким странкама чији кандидати су изабрани за народне посланике или одборнике, док се преосталих 70% расподељује према броју освојених мандата сваке политичке странке (члан 4. ЗФПП).
21. Средства намењена за трошкове изборних кампања одређују се у износу од 0.1% буџета Републике Србије (углавном у распону од 4,000,000 до 5,000,000 ЕУР), од 0.05% буџета јединице аутономне покрајине односно 0.05% буџета јединице локалне самоуправе. Од овог износа, 20% се додељује у једнаким износима подносиоцима изборних листа односно предлагачима кандидата у року од десет дана од проглашења изборне листе односно прихватања листе кандидата, док се преосталих 80% расподељује подносиоцима изборних листа чији су кандидати освојили мандате, у року од десет дана од дана проглашења коначних резултата избора, сразмерно броју освојених мандата. Уколико су средства добијена на овај начин већа од износа трошкова кампање до дана одржавања избора, разлика се враћа у буџет Републике Србије односно аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе у року од десет дана од дана уплате средстава. Трошкови на изборима односе се на активности предузете током трајања изборне кампање, нпр. постере, рекламе, радио, телевизијске емисије или емисије путем других медија, спотове, публикације и сличне активности у периоду од проглашења избора до дана одржавања избора.

#### *Индијектно финансирање из јавних извора*

22. Странке имају право, током трајања изборне кампање, на бесплатан простор и време за оглашавање у медијима под једнаким условима (члан 78. став (6) и члан 106. Закона о оглашавању). Комерцијалне телевизије могу емитовати плаћене политичке поруке и рекламе без дискриминације политичких странака, коалиција и кандидата, и под једнаким финансијским

условима (члан 109. Закона о оглашавању). Рекламирање политичких странака ван изборних кампања је забрањено (члан 106. Закона о оглашавању); утврђене су новчане казне између 50,000 и 200,000 динара (500 и 2,000 ЕУР) за правна лица у случају повреде ове забране (члан 113. став 19. Закона о оглашавању).

#### Приватни извори финансирања

23. Финансирање из приватних извора обухвата чланарине, прилоге физичких и правних лица, приход од страначке промотивне активности (нпр. приходи од продаје публикација, страначких симбола и других сувенира) као и приходе од страначке имовине и легата.
24. Што се тиче приватних прилога, они обухватају не само новчане прилоге, већ и поклоне и услуге дате бесплатно или под условима који одступају од тржишних. Свако физичко и правно лице које пружи услугу или робу политичкој странци мора да изда рачун о томе, без обзира ко ће сносити трошкове за ове услуге или робу и да ли су они дати бесплатно. Што се тиче прилога правних лица, они су обавезни да обавесте своју скупштину деоничара ( у случају деоничарског друштва) односно управни одбор о сваком прилогу датом политичкој странци (члан 5. став 2. ЗФПП).
25. Постоје бројна ограничења у погледу приватних извора финансирања (члан 6. ЗФПП). Посебно, политичким странкама није дозвољено да примају следеће облике прилога:
  - анонимне прилоге;
  - прилоге од страних држава, страних физичких или правних лица;
  - јавних установа и јавних предузећа;
  - установа или предузећа са државним уделом, без обзира на висину удела;
  - приватних предузећа која обављају јавне услуге по основу уговора са државним органима и јавним предузећима током трајања таквих уговора;
  - предузећа и других организација са јавним овлашћењима;
  - синдиката;
  - хуманитарних организација;
  - верских заједница;
  - организатора игара на срећу;
  - увозника, извозника, трговаца или произвођача акцизне робе или правних лица са доспелим а неизвршеним обавезама по основу јавних прихода.

Било какав новац или материјална добит добијени по неком од назначених основа морају бити пренети у државни буџет у року од 10 дана од дана пријема.



26. Осим тога, прилози правних лица за финансирање редовног рада политичке странке не могу у календарској години, прећи износ од 100 просечних месечних зарада<sup>2</sup> (тј. 44,400 ЕУР) у Србији за претходну годину према подацима статистичког завода; лимит износи 10 просечних месечних зарада (односно 4,400 ЕУР) уколико је давалац прилога физичко лице (члан 5. став 4. ЗФПП).
27. На крају, не постоји законски лимит за средства прикупљена од чланарина. Међутим, у односу на појединачне износе чланарине, износ чланарине који превазилази износ утврђен статутом странке сматра се прилогом, који детаљно (по пореклу и износу) мора бити уписан у финансијски извештај странке (члан 5. ЗФПП).

#### Лимити прихода и расхода

28. Приходи од приватних прилога, а тиме и граница трошкова, тесно су повезани са јавним финансирањем.
29. Износ средстава прикупљених из приватних извора током изборних кампања не сме прећи износ од 20% средстава из јавних извора додељених тој политичкој странци. Прилог физичког лица током изборних кампања не сме прећи износ од 0.5% износа које подносилац изборне листе односно листе кандидата добије из јавних извора за изборне кампање; лимит износи 2% уколико је давалац прилога правно лице (члан 11. ЗФПП). Уколико је износ средстава добијених из јавних извора већи од износа трошкова кампање до дана одржавања избора, разлика се мора вратити у државни буџет (члан 10. ЗФПП).
30. Осим тога, прилози из приватних извора за финансирање редовног рада странке, без обзира да ли потичу од физичког или правног лица, не смеју прећи укупан износ (100%) који је странка примила из државног буџета. У случају политичке странке која нема освојен ни један мандат у скупштини и не добија средства из јавних извора, лимит за прилоге из приватних извора, за сваку календарску годину, износи 5% од укупног износа средстава намењених из јавних извора за финансирање парламентарних странака (члан 5. ЗФПП).

#### Порески режим

31. Прилози дати политичким странкама, изборним листама или кандидатима за изборе нису ослобођени пореза.

### **III. ТРАНСПАРЕНТНОСТ ФИНАНСИРАЊА СТРАНАКА – ПОСЕБАН ДЕО**

---

<sup>2</sup> Просечна месечна зарада у Републици Србији, по подацима за 2010. годину износи 440 ЕУР.

**(i) Транспарентност (чланови 11, 12. и 13. 6 Препорука Рес (2003) 4)**

Књиговодство и рачуноводство

*Редован рад*

32. Закон о финансирању политичких странака (поглавље 5) утврђује посебна правила за вођење финансијских књига и финансијских извештаја политичких странака. Осим тога, примењују се и општа правила о књиговодству и рачуноводству за правна лица из Закона о рачуноводству и ревизији.
33. Политичка странка мора да отвори рачун у банци у циљу прикупљања и трошења средстава. Организационе јединице политичке странке морају да имају подрачун на рачуну политичке странке (не могу имати одвојен рачун у банци). Политичке странке морају да регулишу међусобне финансијске односе са својим организационим јединицама својим интерним општим актима. Евентуалне дугове организационих јединица сноси политичка странка са свог рачуна.
34. Политичке странке морају водити рачуноводствене евиденције о свим приходима и расходима. Детаљна правила о томе како се ове евиденције воде и дају на увид утврђена су у Правилнику о садржају евиденција и састављању извештаја о прилозима и имовини политичких странака Министарства финансија из 2006. године. Рачуноводствене евиденције морају посебно да прате порекло, висину и структуру прихода и расхода у складу са рачуноводственим правилима (члан 16. став 1. ЗФПП). У том погледу нема разлике између политичких странака и других правних лица. Једина посебна карактеристика рачуноводствених правила за политичке странке је обавеза да воде посебне евиденције примљених прилога (наводећи сваког даваоца прилога и сваки прилог по врсти – нпр. поклон, бесплатна услуга и сл.) и имовине странке (по врсти – нпр. куповина, прилог, наслеђе). Политичке странке су такође обавезне да евидентирају сваку промену која се односи на увећање или умањење вредности имовине, као и измене везане за амортизацију некретнина. Евиденције о зградама, опреми и другим непокретним средствима треба такође да садрже податке о набавној цени, отписаној и тренутној вредности за сваку ствар. У погледу зграда и пословног простора неопходно је навести тачну локацију. Евиденције о готовини морају да покажу дневни обрт средстава (прилив и одлив средстава) као и стање по одређеном датуму.

*Изборне кампање*

35. Закон не садржи посебна правила која се односе на финансијске извештаје изборних кампања. Извештај о финансирању изборних кампања се мора поднети на посебном обрасцу за ту намену. Подносиоци изборних листа и предлагачи кандидата морају да отворе посебан рачун за кампању (члан 12. ЗФПП). Сва средства намењена за кампању морају бити уплаћена на тај рачун и сва плаћања морају бити извршена са тог рачуна. Средства примљена у готовини морају бити уплаћена на рачун у року од три дана од дана пријема. Постоји обавеза за подносиоце изборних листа односно предлагаче кандидата да морају именовати две особе одговорне за законито прикупљање и трошење средстава за изборну кампању и подношење извештаја о финансирању изборне кампање (члан 13. ЗФПП).

### Обавеза подношења извештаја

#### *Годишњи извештаји*

36. Политичка странка је обавезна да директору Агенције за борбу против корупције поднесе три врсте извештаја (члан 16. став 4. ЗФПП):

(1) Годишњи извештај са потврдом овлашћеног ревизора. Садржина годишњег извештаја је прописана Правилником о садржини и форми образаца финансијских извештаја за пословна удружења, кооперативе, друга правна лица и предузетнике<sup>3</sup>. Они обухватају табелу стања, табелу прихода, прилив готовине, промене вредности капитала и статистички део.

(2) Извештај о свим прилозима изнад 6,000 динара (60 ЕУР). Треба да садржи име даваоца прилога као и висину и врсту прилога.

(3) Извештај о имовини који обухвата детаљне податке о врсти имовине, њеном пореклу, бруто вредности, променама вредности и нето вредности.

Сви наведени извештаји су јавни.

#### *Извештаји о кампањи*

37. Политичке странке, подносиоци изборних листа и предлагачи кандидата морају у року од 10 дана од дана одржавања избора да Агенцији за борбу против корупције поднесу:

(1) Потпуни извештај о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању (члан 14. став 1. ЗФПП). Ова обавеза се односи како на редовне тако и на ванредне изборе али не и за референдум.

<sup>3</sup> Службени гласник Републике Србије бр. 114/2006, 5/2007 – исправка и 119/2008.

(2) Извештај о свим прилозима изнад 6,000 динара (60 ЕУР) са наведеним именом даваоца прилога као и износом и врстом прилога.

38. Правилник о садржају евиденција и састављању извештаја о прилозима и имовини политичких странака регулише форму обрасца финансијског извештаја. Детаљи о врсти и висини прикупљених и утрошених средстава из приватних извора морају бити разврстани по категорији, на пример чланарина, прилози од правних и физичких лица, приходи од промотивних активности политичке странке, приход од имовине политичке странке и наследства.
39. Политичке странке су обавезне да чувају своје финансијске (годишње и за кампање) извештаје најмање шест година од њиховог подношења (члан 17. став 4. ЗФПП).

#### Приступ рачуноводственим евиденцијама и обавеза објављивања

40. Постоје четири начина за приступ рачунима политичке странке:  
(1) Финансијски извештаји се морају објавити у Службеном гласнику Републике Србије о трошку политичке странке (члан 14. став 4. и члан 16. став 6. ЗФПП);  
(2) Агенција за борбу против корупције има обавезу да обезбеди да су сви финансијски извештаји доступни јавности и да предузме одговарајуће мере да обезбеди слободан приступ подацима из извештаја свим грађанима (члан 17. ставови 5. и 6. ЗФПП); Агенција води посебан регистар финансијских извештаја политичких странака који је јавно доступан на сајту Агенције ([www.korupcija.gov.rs](http://www.korupcija.gov.rs)); регистар, како је извештено, обухвата годишње извештаје политичких странака са извештајима о имовини и прилозима изнад 6,000 динара (60 ЕУР);  
(3) Према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, појединци имају право на увид и копију било ког документа који је у поседу државног органа;  
(4) Годишњи извештаји се могу наћи преко Центра за бонитет Народне банке Србије.
41. Полицијски органи имају право приступа рачуноводственим евиденцијама политичких странака у случају сумње на кривично дело, а порески органи у циљу вршења пореске инспекције.

#### **(ii) Надзор (члан 14. Препорука Rec(2003)4)**

##### Интерна контрола

42. Књиговодствене евиденције политичке странке су предмет годишње ревизије (члан 16. став 3. ЗФПП). У вези са тим, политичке странке су дужне да у својим статутима регулишу интерну ревизију финансијског пословања као и право чланова

странке да буду информисани о приходима и расходима странке (члан 17. став 1. ЗФПП). Правилник о заједничким критеријумима за организацију, стандарде и методолошке инструкције за интерну ревизију јавног сектора као и Закон о рачуноводству и ревизији се примењују у вези са овим. Посебно, професионално звање овлашћеног интерног ревизора може добити особа са универзитетским образовањем, три године радног искуства у пословима спољне ревизије финансијских извештаја или интерној ревизији, или пет година радног искуства у књиговодству, која је положила испит за добијање професионалног звања и која није осуђивана.

43. Политичке странке морају одредити лице одговорно за финансијско пословање, подношење извештаја, вођење књига и контакте са Агенцијом за борбу против корупције. Политичке странке су дужне да обавесте Агенцију за борбу против корупције о именовану наведеног лица у року од три дана од дана његовог / њеног одређивања. Одговорно лице потписује све финансијске извештаје и води тачне евиденције о рачуну странке. Агенција за борбу против корупције може да захтева у било које време да одговорно лице достави извештај на проверу.

#### Екстерна контрола

##### *Агенција за борбу против корупције*

44. Након последњих измена Закона о финансирању политичких странака, Агенција за борбу против корупције је постала надлежна за контролу финансирања странака (редовног рада политичких странака и изборних кампања).
45. Агенција за борбу против корупције је основана Законом о агенцији за борбу против корупције као посебан независни државни орган одговоран Народној скупштини. Поменути закон је усвојен у октобру 2008. године; прописано је да Агенција за борбу против корупције почиње са радом 1. јануара. 2010 године.
46. Органи управљања у Агенцији за борбу против корупције су Одбор и Директор. Одбор Агенције има девет чланова које именује Народна скупштина на основу предлога Административног одбора Народне скупштине, Председника Републике, Владе, Врховног касационог суда, Државне ревизорске институтције, Заштитника грађана и Повереника за приступ информацијама од јавног значаја (заједнички предлог), Социјално економског савета, Адвокатске коморе Србије и Удружења новинара Републике Србије (заједнички предлог). Чланови одбора се именују на период од четири године. Директор Агенције и његов / њен заменик се бирају путем јавног конкурса који објављује Одбор; његов / њен мандат траје пет

година. Чланови Одбора и директор не могу бити чланови политичке странке (чланови 8. и 16. Закона о Агенцији за борбу против корупције).

47. Агенција за борбу против корупције има два сектора, за превенцију и оперативне послове. Има укупно 60 запослених. За обављање послова контроле извештаја странака и кампања образован је посебан одсек у оквиру сектора за оперативне послове. Одсек има четворо запослених са дипломом економског факултета (са 5 година радног искуства) односно финансија (са 3 године радног искуства).
48. Осим обављања контроле, Агенција за борбу против корупције има обавезу да чува и објављује на свом сајту регистар финансијских извештаја политичких странака, као и да одреди одговарајући формат за податке које финансијски извештај треба да садржи. Агенција за борбу против корупције има овлашћење да проверава податке садржане у поднетим извештајима из кампања у року од 90 дана од дана њиховог подношења; за ове послове Агенција може ангажовати спољне овлашћене ревизоре. Осим тога, Агенција је овлашћена да проверава односно има право да сарађује са другим државним органима у поступку провере података (сви државни органи и организације су обавезни да сарађују са Агенцијом по члану 25. Закона о Агенцији за борбу против корупције), посебно Државна ревизорска институција, полиција, тужилаштво, Управа за спречавање прања новца и др.

#### *Државна ревизорска институција*

49. Контролу финансијског пословања политичких странака у Србији такође обавља Државна ревизорска институција (члан 10. Закона о државној ревизорској институцији).
50. Државна ревизорска институција је самостални и независни државни орган одговоран Народној скупштини. Ревизија коју врши Државна ревизорска институција се састоји од провере примања и издатака, у складу са прописима о буџетском систему и прописима о јавним приходима и расходима, провере финансијских потврда, трансакција, рачуна, анализа и других података и информација субјеката ревизије, правилности пословања субјеката ревизије и сврсисходног коришћења јавних средстава у целини или поједином делу, као и система интерне контроле, интерне ревизије, рачуноводствених и финансијских поступака субјеката ревизије; аката и радњи субјеката ревизије који су имали или су могли имати утицаја на примања и расходе корисника јавних средстава, државне имовине, задуживања и давања гаранција, сврсисходног коришћења средстава на располагању субјеката ревизије; правилности рада органа

руковођења и управљања и других одговорних лица за планирање, извршење и надзор пословања корисника јавних средстава. Државна ревизорска институција има непосредан приступ свим документима субјеката ревизије па и оним поверљивим.

51. Агенција за борбу против корупције и Државна ревизорска институција подносе годишњи извештај Народној скупштини у којима указују на откривене проблеме у вршењу контроле финансирања странака; такође по потреби предлажу одговарајуће мере за побољшање стања.

### **(iii) Санкције (Члан 16. Препорука Rec(2003)4)**

#### Санкције

52. Прекршајне казне изричу прекршајни судови – на захтев Агенције за борбу против корупције или Државне ревизорске институције. Против одлука прекршајних суда може се изјавити жалба Вишем прекршајном суду.
53. Уколико је политичка странка прекршајно кажњена, изгубиће право на средства из јавних извора у наредној календарској години (члан 18. став 2. ЗФПП). Одлуку о обустави средстава из јавних извора доноси директор Агенције за борбу против корупције.
54. Осим тога, новчаном казном од 200,000 до 1,000,000 динара (2,000 до 10,000 ЕУР) казниће се политичка странка, подносилац или регистрована изборна листа или предлагач кандидата уколико прикупи средства супротно правилима у одредбама чл 5, 6, 7. и 11. ЗФПП, као и у случају да не изврше обавезе у погледу књиговодства и извештавања. Одговорно лице може бити кажњено новчаном казном од 10,000 до 50,000 динара (100 до 500 ЕУР) за наведене прекршаје (члан 19. став 2. ЗФПП).
55. Политичке странке које прекораче лимит у погледу трошкова изборне кампање казниће се двоструким износом који су потрошили у кампањи (члан 20. став 2. ЗФПП). Одговорно лице може бити кажњено казном од 10,000 до 50,000 динара (100 до 500 ЕУР) у таквим случајевима (члан 20. став 2. ЗФПП).
56. Казне се кумулативно изричу и политичкој странци која је повредила правила као и одговорном лицу у тој политичкој странци.
57. Након ступања на снагу Закона о финансирању политичких странака 1. јануара 2004. године, прекршајне казне су поднете надлежним прекршајним судовима против укупно 268

политичких странака због повреде члана 16. ЗФПП, односно неподношења финансијских извештаја.

### Имунитет и рок застарелости

58. Председник Републике, чланови Владе и народни посланици у Народној скупштини уживају имунитет за изречено мишљење или гласање у вршењу своје функције (изузеће од одговорности) као и имунитет по основу ког се не може покренути кривични поступак против њих без претходног одобрења Скупштине.
59. Судије и јавни тужиоци уживају имунитет за изречено мишљење у вршењу својих дужности али само у погледу притвора а не и кривичног гоњења. Треба међутим напоменути да, сагласно одредбама чл. 152. и 163. Устава, судије и тужиоци не могу бити чланови политичке странке јер се то сматра неспојивим.
60. Не постоје прописани рокови за кривични или други поступак у коме је утврђено постојање имунитета (члан 103. Устава). То у пракси значи да ће одговарајући поступак бити настављен против лица које се позвало на имунитет по престанку његовог / њеног мандата.
61. Закон о прекршајима (члан 76.) прописује рок застарелости за покретање и вођење прекршајног поступка. Тако се прекршајни поступак не може покренути уколико је протекло годину дана од дана када је прекршај учињен (релативни рок застарелости), а у сваком случају рок застарелости гоњења је две године од дана извршења (апсолутни рок застарелости). Поред поменутог, члан 76. став (5) и (6) Закона о прекршајима прописује могућност продужења рока застарелости код прекршаја који се односе на јавне приходе, царину, спољну трговину и девизно пословање; рок застарелости у таквим случајевима не може бити дужи од 5 година.

### **III. АНАЛИЗА**

62. Законски оквир за финансирање политичких странака и изборних кампања у Србији, односно Закон о финансирању политичких странака (у даљем тексту: ЗФПП) је новијег датума и још увек се мења (иако је ЗФПП усвојен 2003. године, измењен је последњи пут 2008. године). Бројне одредбе у овом закону су добре и показују интенцију законодавца да повећа транспарентност и одговорност финансирања политичких странака нарочито: детаљан списак дозвољених и забрањених извора финансирања укључујући забрану анонимних прилога и прилога из иностранства; границу од 6,000 динара (60 ЕУР) преко које се прилози објављују; обавезу вођења књиговодствених евиденција и именовања лица одговорних за финансијско пословање и извештавање; отварања посебних



наменских рачуна (и подрачуна за организационе делове – локалне огранке политичке странке) итд. Овакав систем ипак нарушавају две главне слабости: много је недостатака у закону који омогућавају нарушавање принципа транспарентности и циљева које је законодавац хтео да оствари, и државни органи нису делотворно применили закон. До 2010. године надзор над поштовањем закона обављала су два органа, Изборна комисија и Одбор за финансије Народне скупштине. Ситуација се променила последњим изменама ЗФПП којима је надзор над финансирањем политичких странака 2009. године пренет на Агенцију за борбу против корупције, заједно са Државном ревизорском институцијом (са другом дели надзорну улогу у погледу коришћења јавних средстава).

63. ГЕТ жели на почетку да истакне да су и политичке странке и појединци сада укључени у надзор над спровођењем закона потпуно свесни његових недостатака и да желе да га поправе предлагањем измена закона. У том смислу је образована радна група састављена од представника државних и невладиних организација са искуством у овој области. Осим тога, ГЕТ жели да укаже на дух сарадње и воље да се прихвати овај изазов који су саговорници пренели током непосредних разговора, те да посебно укаже на проактивну и водећу улогу Агенције за борбу против корупције на овом пољу. ГЕТ је добио прилично детаљан списак принципа који је радна група припремила; планирано је да предлог закона буде предат Скупштини крајем 2010. године на усвајање. ГЕТ верује да ће питања на која је указано у овом извештају као и дате препоруке представљати допринос започетом реформском процесу у правом тренутку.

### Транспарентност

64. У Србији се из државног извора обезбеђује помоћ политичким странкама за њихов редован рад и изборне кампање. ЗФПП даје главну улогу јавном финансирању политичких странака које имају представнике у Парламенту, од којих неке указују да средства из јавних извора представљају око 70-80% њиховог укупног прихода. Приватни прилози за редован рад политичких странака су ограничени у календарској години на 100 просечних месечних зарада (око 44,400 ЕУР) уколико је давалац правно лице, и на 10 просечних месечних зарада (око 4,400 ЕУР) уколико је давалац физичко лице. Током изборне кампање, прилог појединачног физичког лица не може бити већи од 0.5% укупног износа прикупљеног из приватних извора; граница је 2% уколико је давалац правно лице. Осим тога, приватни прилози у Србији су стриктно везани за износ који политичке странке добију из јавних извора. Тако, износ средстава прикупљених из приватних извора за изборну кампању не сме прећи износ од 20% од средстава које је странка добила из јавних извора. Приватни прилози (осим чланарине) за финансирање редовног рада

политичке странке не могу бити већи од укупног износа средстава које је странка примила из буџета. За политичке странке које не добијају средства из буџета, овај лимит износи 5% од укупног износа средстава из јавних извора намењених политичким странкама у тој години. ГЕТ-у је било јасно да описани систем ограничења не само да је дискриминаторски (према мањим странкама и онима које немају представнике у Парламенту), већ је и веома компликован и у пракси доводи до бројних проблема. Званичници су се сагласили да у будућем закону тежиште треба преместити са лимита приватних прилога на питања транспарентности која се односе на различите начине на које се приватни прилози могу прикупљати а потом и јавно објавити.

65. Опште је распрострањено мишљење у Србији да политичке странке примају и троше много више новца него што се приказује у њиховим књигама и извештајима. Ова ситуација добија посебно на значају током изборне кампање. Осим тога, ГЕТ-у је речено да су трошкови кампање у Србији порасли протеклих година те да званичне бројке прихода и расхода које странке пријављују представљају само делић њихових стварних трошкова. Опште неповерење, на које су указали представници и државних и невладиних организација са којима је непосредно разговарано током посете је последица три највећа недостатка постојећег закона која се односе на дефиницију изборне кампање, лимите прикупљених / потрошених средстава и кратак рок за подношење извештаја о прикупљеним и утрошеним средствима усред кампање, као што је даље описано.
66. Прво, ЗФПП не прописује време трајања изборне кампање. Она почиње даном проглашавања избора и завршава се на дан избора. ГЕТ-у је саопштено да овај период обично траје 1-2 месеца. Непостојање тачно дефинисаног и одређеног периода изборне кампање доводи до проблема око разликовања трошкова кампања и оних за редован рад политичких странака како прописује члан 2. ЗФПП.
67. Друго, могућност прикупљања средстава из приватних извора током кампање је ограничена и зависи од износа средстава добијених из јавних извора: у складу са чланом 11. ЗФПП износ средстава прикупљених из приватних извора не може прећи 20% од средстава прикупљених из јавних извора. Ово је јасно неповољно по мање странке, које добијају мање износе јавног новца (средства из јавних извора се за изборне кампање расподељују по следећем принципу: аванс од 20% свим изборним листама једнако а исплата преосталих 80% оним изборним листама које освоје мандат у Парламенту у року од 10 дана од дана објављивања резултата избора). Ситуација је посебно критична на локалном нивоу, општинама са скромним буџетом. Саговорници су истакли да у таквим случајевима износ

из јавних извора није већи (у најгорем случају али врло често) од 10,000 ЕУР што значи да су средства из приватних извора ограничена на исти износ. Оваква ситуација веома ограничава активности које странке могу да обављају током изборне кампање. Поврх тога, већи део средстава из јавних извора (80%) расподељује се после избора на основу освојених мандата. Ово практично значи да пошто средства из приватних извора зависе од износа средстава из јавних извора која се одређују после избора, политичке странке морају да се на различите начине довијају да би поступиле у складу са чланом 11. ЗФПП. Другим речима средства из приватних извора нису унапред одређена у односу на буџет кампање већ се накнадно обрачунавају тако да износе тачно 20% какав је лимит.

68. Треће, рок за подношење извештаја о трошковима изборних кампања је одређен на 10 дана од дана одржавања избора. Овај рок је изузетно кратак. Осим тога, ГЕТ-у је речено да је Министарство финансија ретко у ситуацији да преосталих 80% средстава уплати у тако кратком року (иако је обавезно на то). ГЕТ-у је речено да због тога многе политичке странке пријављују мање средстава; у многим случајевима странке су пријављивале „нула“ прихода и расхода.
69. ГЕТ је такође утврдио да се по садашњим правилима, политичке странке осећају заробљене између, с једне стране дилеме да поднесу правилан извештај или да, с друге стране, правилно организују кампању. Сви саговорници су се сложили да тренутно није толико питање да ли политичке странке приказују мање од онога што су примиле или потрошиле, већ колико су заправо више потрошиле у односу на оно што су приказали. По оцени ГЕТ-а одређивање нереалног лимита прикупљених и утрошених средстава може само да доведе до пада веродостојности финансијских извештаја изборних кампања и да прикрије праву слику трошкова кампање како од надлежних контролних органа тако и од јавности. По оцени ГЕТ-а овакво стање ствари не само да озбиљно угрожава транспарентност и кредибилност система према јавности већ и политичким странкама ствара тешкоће у његовом поштовању. Законске услове је неопходно повезати са реалним стањем ствари. Стога, и у светлу напред описаног, ГЕТ препоручује **да се (i) одреди прецизан период изборне кампање; (ii) 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; (iii) 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 кампања.**

70. Што се тиче књижења и извештавања о трошковима редовног рада, ЗФПП прописује политичким странкама да воде књиговодствене евиденције о свим приходима и расходима. Осим тога, примењују се општа правила књиговодства и рачуноводства за правна лица, садржана у Закону о рачуноводству и ревизији. У вези са тим, добродошла је чињеница да је Агенција за борбу против корупције недавно установила, у марту 2010. године, правила и образац за приказивање трошкова странака, какви до сада нису постојали, што је спречавало упоређивање трошкова у реалном времену. Што се обавезе извештавања тиче, политичке странке су дужне да годишње финансијске извештаје доставе Агенцији за борбу против корупције, заједно са мишљењем овлашћеног ревизора, извештајем о свим прилозима изнад 6,000 динара (60 ЕУР) и извештајем о имовини. Рок за подношење извештаја није прописан законом. Уобичајено је да се ови извештаји подносе до 15. априла текуће године за претходну фискалну годину, али су званичници указали да је непостојање јасног законског рока довело до ситуације у којој неке странке поднесу извештај а неке не. Агенција за борбу против корупције је такође изразила забринутост због овакве ситуације, јер због непостојања рока за подношење извештаја постаје тешко покренути поступак за повреду закона због неподношења извештаја. Ова ситуација мора без одлагања да се реши; због тога, ГЕТ препоручује **да се одреди прецизан законски рок за подношење годишњих финансијских извештаја политичких странака Агенцији за борбу против корупције.**
71. ЗФПП садржи прилично детаљни списак дозвољених и забрањених приватних извора финансирања. ГЕТ је, међутим, нашао доста мањкавости у постојећем закону, које могу довести до непоштовања одредби посебно у односу на лимите прилога. Иако ЗФПП прописује да се неновчани прилози који одступају од тржишних услова третирају као прилози (члан 5. ЗФПП), постојеће одредбе не регулишу прецизно како се обрачунавају неновчани прилози. ГЕТ је чуо да има доста неправилности у вези са овим, посебно са на пример, рекламирањем политичких странака у приватним медијима и давање попушта на цене, које одступају од тржишних услова, одређеним политичким странкама. Осим тога, садашњи прописи не регулишу јасно коришћење јавних објеката током изборних кампања. ГЕТ-у је саопштено да у пракси кандидати, који су већ јавни функционери, користе административне ресурсе који су им на располагању (службена возила, телефоне и средства комуникације, канцеларијске услуге и сл.) за политичке сврхе, посебно активности током кампање. Осим тога, ЗФПП не прецизира шта може представљати важан извор приватних прихода за странке, на пример кредите. ГЕТ је чуо да је било ситуација у којима су странкама одобравани кредити под повољнијим условима од оних на тржишту. У вези са тим, ГЕТ

жели да нагласи да кредити одобрени под посебно повољним условима, који одступају од тржишних, као и отписани дугови / кредити који нису исплаћени, представљају заправо прилоге. Штавише, недостатак ставке кредита у финансијским извештајима политичких странака даје некомплетну слику њихове финансијске ситуације. ГЕТ препоручује **да се (i) установе прецизна правила за вредновање и пријављивање неновчаних прилога (осим добровољног рада волонтера); (ii) утврде јасни критеријуми коришћења јавних објеката за страначке активности и изборне кампање; (iii) 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 услова.**

72. ГЕТ такође дели забринутост бројних саговорника у вези раширене праксе давања прилога у готовини: у пракси се, како сенаводи, велике своте новца преносе у готовини уместо преко банкарских рачуна, због чега се не приказују у књиговодственим евиденцијама и контролама. ГЕТ-у је речено колико плаћање у готовини још увек игра важну улогу у привреди Србије и какве су последице тога у пракси. Из ових разлога предузет је напор да се прилози у готовини посебно нагласе у ЗФПП тако што је прописано да се током изборних кампања, сви прилози у готовини морају евидентирати и уплатити на одговарајући посебан рачун за кампању у року од три дана од дана пријема тих средстава (члан 12. ЗФПП). Мало шта је назначено за прилоге у готовини ван изборне кампање, осим да, као и друге врсте прилога, морају бити евидентирани и да одговорно лице политичке странке мора о томе издати признаницу. ГЕТ је ипак чуо врло основане сумње да прилози у готовини нису увек евидентирани и да постоје начини да давалац таквих прилога остане непознат. Оваква пракса представља директно изигравање забране анонимних прилога. ГЕТ је информисан да је радна група за израду новог закона, у циљу спречавања овакве праксе предложила да нови закон садржи обавезу да сви прилози политичким странкама иду преко банкарских рачуна. ГЕТ поздравља овакав потез, који ће, уколико се примени у пракси довести до смањења могућности да се новац непознатог порекла прелива у страначке кофере. У складу са овим интенцијама државних органа, ГЕТ препоручује **да се установи услов да се сви прилози преко одређеног износа, као и трошкови политичких странака, обављају преко банкарских рачуна.**
73. ЗФПП прописује забрану политичким странкама да примају прилоге од јавних предузећа (или оних са учешћем државног капитала) као и од приватних предузећа која обављају услуге од

општег интереса на основу уговора са државним органима, током трајања тих уговора (члан 6. ЗФПП). ГЕТ је разумео да је ова друга забрана уведена да спречи финансирање као услугу за уговор, односно прикривено или селективно финансирање из јавних извора давањем уговора као награде за примљени прилог током кампање. Ограничавањем међутим тог периода само на време док траје уговор, члан 6. ЗФПП оставља простор да приватна предузећа дају прилог са циљем да добију уговор за опште послове након избора или да искажу своју захвалност за добијање уговора давањем прилога за будућу кампању странке. Ово су веома осетљива питања која државни органи треба да размотре тако што ће, на пример, проширити садашњу забрану из члана 6. ЗФПП на период преко трајања уговора, увођењем одговарајућег сигурносног периода. У том смислу, ГЕТ са задовољством констатује да радна група за припрему новог закона о финансирању политичких странака разматра ово питање.

74. Што се тиче партијске чланарине, она представља релативно мали извор страначких прихода (5-15%). Законско ограничење за приватне прилоге из члана 5. став 7. ЗФПП не односи се на чланарине (овај износ одређује различито свака политичка странка), постоји теоретски ризик да се правила о ограничењу прилога изиграју неограниченим износом чланарине. Нема, међутим, доказа да се овако нешто догодило у пракси. ГЕТ је осим тога утврдио да одређивање висине чланарине представља слободу политичке странке заштићену у члану 5. Устава Србије. Уз то, ГЕТ-у је саопштено да радна група планира да детаљније регулише ово питање, односно да постави горњу границу износа чланарине у закону како би додатно обезбедила гаранцију да максимални износ прилога појединца политичкој странци не може да се прекорачи кроз чланарину.
75. Политичке странке могу да оснивају удружења, која имају право на средства из јавних извора. Ова удружења се оснивају на основу недавно усвојеног Закона о удружењима (из 2009. године). Када се поставило питање установа повезаних са политичким странкама, саговорници су били мишљења да то питање не представља проблем у Србији. Али ГЕТ-у је такође речено да је недавно једна политичка странка основала 40 удружења. Подсећамо да члан 11. Препорука Rec(2003)4 захтева да рачуни политичких странака буду обједињени тако да обухвате рачуне свих правних лица која су повезана директно или индиректно са политичким странкама или су на други начин под њиховом контролом. ГЕТ је забринут да ће се са увођењем строжијих правила финансирања (у складу са изреченим интенцијама власти) наћи нови начини изигравања постојећих правила, тако што ће се повезана правна лица користити за примање прилога или накнаду одређених трошкова у име политичке странке. Као таква она могу играти и значајну улогу у

политичким активностима на пример прикупљањем прилога за политичке странке, гласача или ширењем страначких идеја или програма. Ова правна лица – правно независна од политичких странака, али у стварности блиско повезана са њима и њиховим активностима – могу примати прилоге укључујући и анонимне прилоге и прилоге из иностранства а да не подлежу истим ограничењима и правилима извештавања као политичке странке. Државни органи морају бити на опрезу и предвидети овакву могућност. Ако се и остави по страни овај ризик, а узме се у обзир само чињеница да се таква правна лица финансирају од стране политичких странака и да су као таква крајњи корисници средстава из јавних извора која добијају странке, јавност има право да зна на који начин се троше јавна средства. У светлу искустава других земаља по овом питању, ГЕТ препоручује **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 контролом.**

76. Што се тиче објављивања финансијских извештаја (о кампањама и редовном раду као и о прилозима изнад 60 ЕУР и о имовини), ЗФПП тражи да се они објављују у Службеном гласнику Републике Србије о трошку политичке странке (члан 14. став 4. и члан 16. став 6. ЗФПП). Поједини саговорници су указали да би законске одредбе требало побољшати тако што би се јасно навело ко је одговоран за објављивање: док закон прописује да се извештај објављује о трошку политичке странке, није довољно јасно утврдио обавезу политичким странкама да саме објављују релевантне информације. Осим тога, ЗФПП не прописује посебан рок за објављивање. Како је ГЕТ сазнао током посете, овај податак је тешко у пракси пронаћи јер јавност не зна тачан датум када је штампан Службени гласник у коме је објављен извештај. ГЕТ је утврдио да је дошло до одређеног помака по овом питању након последњих измена ЗФПП 2008. године којима Агенција за борбу против корупције има обавезу да обезбеди јавност финансијских извештаја и да предузме одговарајуће мере да обезбеди грађанима приступ свим подацима из финансијских извештаја (члан 17. став 5). Ово представља корак у добром правцу; ГЕТ је ипак уверен да прописи морају јасно да прецизирају ко је одговоран за објављивање извештаја и у ком року. Јавност је кључна у обезбеђивању транспарентности финансирања политичких странака; јавни приступ објављеним подацима о њиховом финансирању је стога основа делотворног система контроле. Такође је важно да се до информације дође на време. Стога ГЕТ препоручује **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 рокови.**

## Надзор

### *Интерна контрола и ревизија*

77. Политичке странке слободно одређују систем вршења интерне контроле. Ово питање мора бити регулисано њиховим статутом, као и право чланова странке да буду информисани о приходима и расходима странке (члан 17. став 1. ЗФПП). ЗФПП такође уводи бројне услове у циљу повећања финансијске дисциплине политичких странака, између осталог и обавезом да се именује лице одговорно за финансијско пословање (члан 17. став 2. ЗФПП) и обавезом свих политичких странака да за своје извештаје прибаве годишњу ревизију (члан 17. ЗФПП став 3.). У вези са овим последњим, годишња ревизија је регулисана у складу са Законом о рачуноводству и ревизији (још један кључни законски инструмент који уређује партијско финансирање), који међутим само захтева ревизију у предузећима са више од 70 запослених. Ова контрадикторна правила ревизије су у пракси довела до тога да многе странке нису давале своје извештаје спољним ревизорима. Теоретски би било могуће да се велике странке ослоне на волонтере како би избегли број од 70 запослених. Ова збуњујућа ситуација засигурно захтева да се успоставе јасна и конзистентна правила ревизије. Штавише, ГЕТ је чврстог уверења да је неопходно да ревизор остане независан – и да буде виђен као независан – од политичке странке над којом врши ревизију. У вези са тим је неопходно да ревизори не буду у сукобу интереса због директних или индиректних веза са странком. ГЕТ је утврдио да ЗФПП не садржи ни једну одредбу у вези са овим. Имајући у виду напред утврђене недостатке, ГЕТ препоручује **да се (i) уведу јасна и конзистентна правила о условима ревизије над политичким странкама; (ii) обезбеди неопходна независност ревизора који оверавају рачуне политичких странака.** ГЕТ прихвата да услови ревизије морају да буду флексибилни с обзиром на различите капацитете и потребе разних странака, посебно да би се избегло претерано оптерећење малим странкама са мало или нимало административних капацитета.

### *Мониторинг*

78. Значајан напредак је остварен у 2010.<sup>4</sup> години са ефективним преношењем Агенцији за борбу против корупције овлашћења за вршење надзора над применом Закона о финансирању политичких организација, који је до тада више теоретски вршила Изборна комисија и Одбор за финансије Народне скупштине.

---

<sup>4</sup> Закон о финансирању политичких странака је измењен 2008. године. Те одредбе су ступиле на снагу 1. октобра 2009. године; међутим, суштински пренос контроле финансирања странака на Агенцију за борбу против корупције је извршен 1. јануара 2010. године.



Надзор овог другог тела је био неделотворан јер одбор, као скупштинско тело није имао статус правног лица који би му омогућавао да покрене поступке против политичких странака, а ни политичку вољу да то учини јер су његови чланови посланици у скупштини.

79. ГЕТ је имао могућност да се на лицу места увери, током разговора са различитим саговорницима, да је како законска тако и стварна самосталност и независност Агенције за борбу против корупције изван сваке сумње. Што се тиче конкретних овлашћења Агенције по питању финансирања странака, Закон о Агенцији за борбу против корупције се у свом члану 5. позива на одговарајуће одредбе ЗФПП. У том смислу ГЕТ сматра да су појединачне одредбе ЗФПП које говоре о надлежности Агенције – посебно чланови 14, 16, 17. и 18. ЗФПП – сувише општег карактера. Агенција има овлашћења да оцењује, проверава, објављује и одузима (у случају када се примењује санкција обуставе средстава из јавних извора). Ни једно од ових овлашћења није јасно регулисано у ЗФПП. Тако политичке странке имају обавезу да подносе финансијске извештаје Агенцији али није прецизирано на који начин се ова верификација (формална / материјална) врши. Осим тога, постоји рок за Агенцију да обави проверу извештаја из кампања у року од 90 дана од дана њиховог подношења, али није утврђен рок у коме је Агенција дужна да обави проверу извештаја о редовном раду; ово вероватно има везе са чињеницом да у ЗФПП не постоји рок у коме су политичке странке дужне да поднесу извештај о свом редовном раду (видети тачку 70). Такође, Агенција треба да омогући приступ финансијским извештајима; ништа није речено о томе како и у ком року треба да овај приступ омогући у пракси. Инспекцијске надлежности Агенције би такође требало да буду детаљније утврђене, као и овлашћење да подноси пријаве надлежним органима у случају када су утврђене неправилности. Врло мало је речено о томе како се спроводи обустава средстава из јавних извора. На крају, не постоје одредбе које регулишу изјављивање жалбе против одлука Агенције у овој материји. Агенција је разјаснила на лицу места да се наведена овлашћења морају посматрати у оквиру Закона о општем управном поступку. Упркос томе, ГЕТ је чврстог уверења да би због правне сигурности било најбоље да се овлашћења Агенције за борбу против корупције јасно назначе у ЗФПП. Ово би, осим тога, обезбедило Агенцији већу легитимитет у вршењу ових важних овлашћења у пракси.
80. Агенција за борбу против корупције тренутно има укупно 60 запослених; процес запошљавања још није завршен. У вези контроле финансирања кампања и странака основано је посебно одељење; има 4 запослених са факултетском дипломом у области економије и финансија. ГЕТ је био позитивно импресиониран са проактивном улогом Агенције у области

финансирања странака. Од оснивања и ефективног почетка рада Агенције почетком 2010. године, предузете су бројне важне иницијативе у овој области, укључујући објављивање формулара за подношење извештаја, оснивање радне групе о реформи закона о финансирању странака (којој компетентно председава), контроле локалних избора итд. У време посете Агенција је обављала проверу финансијских извештаја (са локалних избора и извештаја о редовном раду за 2009. годину). ГЕТ цени почетне кораке које је до сада предузела Агенција за борбу против корупције али изражава забринутост (као и многи саговорници) у погледу тога да ли су капацитети, којима располаже, довољни за исправну контролу финансирања странака, иако постоји могућност према члану 14. ЗФПП да ангажује спољне овлашћене ревизоре за повремено вршење контроле извештаја изборних кампања.

81. Политичке странке подлежу надзору Државне ревизорске институције (ДРИ) на исти начин као и друга правна лица који су корисници буџета. Како међутим, ДРИ има само девет ревизора и фокусирао је своју контролу само на државни буџет<sup>5</sup>, до сада није обављена контрола коришћења средстава из јавних извора политичких странака. Не постоји законска обавеза за ДРИ (ни према ЗФПП нити према Закону о државној ревизорској институцији) да уврсти финансирање странака у свој годишњи план ревизије. Када је током poste упитан о тој намери убудуће, ДРИ није био сигуран, посебно с обзиром на недостатак капацитета и потребе да адекватно одреди приоритете ревизије. Недовољан број ревизора у оквиру ДРИ и постојање другог надзорног органа – Агенције за борбу против корупције – указује на потребу рационализације система надзора.
82. У светлу наведеног ГЕТ препоручује **да се (i) прецизирају мандат и овлашћења Агенције за борбу против корупције у погледу надзора над финансирањем политичких странака и изборних кампања; (ii) повери, на несумњив начин, Агенцији за борбу против корупције водећа улога у том смислу; (iii) повећају њени финансијски и људски капацитети тако да буде оспособљена да обезбеди суштинску, проактивну и брзу контролу финансирања странака.**
83. Како је напред поменуто, Агенција за борбу против корупције је објавила стандардни формулар за пријављивање трошкова изборних кампања са одговарајућим упутством. Такође пружа помоћ и, по потреби, даје техничке савете политичким странкама. Политичке странке су истакле да су поводом недавних локалних избора добили нови формулар и да је могло да им се пружи више информација и подршке у његовом

---

<sup>5</sup>Прву ревизију државног буџета Државна ревизорска институција је извршила током 2010. године за трошкове пословања током 2009. године.

попуњавању. Ово је још већи проблем локалним оградима политичких странака (као и малим странкама) који немају довољно капацитета и знања да испуне захтевне обавезе рачуноводства / извештаја у условима промене правила. У условима честих промена закона који подразумевају комплексне обавезе, ГЕТ сматра да су потребни додатни напори у циљу подизања свести о постојећим и будућим законским обавезама политичких странака и донатора.

### Процесуирање и санкције

84. Постојеће санкције, како простиче из члана 18, 19. и 20. ЗФПП су финансијске и кривичне по природи. Политичка странка која повреди закон губи право на средства из јавних извора у наредној години. Осим тога, изричу се новчане казне од 200,000 до 1,000,000 динара (2,000 до 10,000 ЕУР) за различите повреде ЗФПП а новчано ће се казнити и одговорно лице у политичкој странци за финансијско пословање. Осим тога, странка која прекорачи лимит трошкова кампање може се казнити двоструким износом за који је прекорачила лимит, а биће новчано кажњено и одговорно лице за финансијско пословање.
85. Сви саговорници су потврдили да је главни недостатак система што нема правог процесуирања повреде финансирања странака и правила кампања. Ранији контролни механизми, Изборна комисија и одбор за финансије Народне скупштине су потврдили да су заиста утврдили недостатке у финансијским извештајима које су подносиле политичке странке (нпр. неуредни подаци о приходима и расходима, нерегистровани прилози, време у медијима и сл.). Штавише, ГЕТ је чуо да је пре новог поступка регистрације странака, који је окончан почетком 2010. године, од 500 регистрованих странака само 30 поднело извештаје. После усвајања ЗФПП 2004. године, поднете су прекршајне пријаве против 268 политичких странака због тога што нису поднели финансијске извештаје. Упркос утврђеним недостацима, ни једна санкција није никад изречена. Делотворно изрицање казни је неопходно за јачање поверења јавности и одржање интегритета политичких процеса.
86. Осим чињенице да казне до сада нису изречене, постојеће санкције у ЗФПП не испуњавају услове из члана 16. Препорука Рес(2003)4 о заједничким правилима против корупције у финансирању политичких странака и изборних кампања. Посебно нема списка повреда које доводе до казне губитка средстава из јавних извора. Такође, ништа није речено у ЗФПП о конкретној процедури за покретање и изрицање наведене казне. Осим тога, новчане казне које се могу изрећи одговорном лицу за финансијско пословање странке су исувише ниске (између 10,000 и 50,000 динара, односно 100 до 500 ЕУР) и стога немају одвраћајући карактер. Није предвиђена казна лишавања слободе

или овлашћења; искуства других земаља показују да такве казне могу бити моћно средство, поготово са превентивне стране. На крају, даваоци прилога не подлежу никаквим казнама за повреду закона. Стога ГЕТ препоручује **да се (i) ревидирају постојеће санкције које се односе на повреду правила финансирања странака тако да буду делотворне, пропорционалне и одвраћајуће; (ii) јасно дефинишу повреде правила финансирања странака које могу да доведу до губитка средстава из јавних извора, као и тачна процедура за покретање и изрицање ових казни; и (iii) осигура да даваоци прилога такође буду адекватно одговорни за повреду закона.**

87. Прекршајне казне изриче Прекршајни суд по пријави Агенције за борбу против корупције или Државне ревизорске институције; право на жалбу је регулисано законом. У складу са чланом 76. Закона о прекршајима гоњење по оваквим прекршајима се не може предузети уколико је прошло годину дана од дана када је прекршај учињен (релативни рок застарелости), а у сваком случају застарелост прекршајног гоњења наступа после две године од извршења (апсолутни рок застарелости). Надлежни органи су указали током посете да се у погледу финансирања странака, а с обзиром на правни став који је Виши прекршајни суд усвојио, рок застарелости рачуна од дана када су неправилности откривене а не учињене. Чак и ако рок застарелости почиње да тече од дана када је прекршај откривен, ГЕТ сматра да је ово врло кратак рок, посебно ако се има у виду комплексност неких од ових прекршаја и тешкоће да се оне истраже. Штавише, понекад се информација о неправилностима у финансирању не открије пре наредних избора, који се редовно одржавају након четири године. Повреде закона у таквим случајевима остају некажњене због истека рока утврђеног роком застарелости. Стога ГЕТ препоручује **да се повећа рок застарелости за повреде Закона о финансирању политичких странака.**

88. Још један чинилац који може да умањи ефективну примену санкција су правила о имунитету. Председник Републике, чланови Владе и посланици у Народној скупштини користе погодност имунитета због које се кривични поступак против њих не може покренути без претходног одобрења Скупштине. ГЕТ-у је речено да је „одговорно лице“ у смислу ЗФПП најчешће посланик у Скупштини. ГЕТ је анализирао ово питање током посете и установио да је могуће у принципу позвати се на одредбе о имунитету да би се избегла одговорност за повреду ЗФПП; позивање на имунитет за ову врсту повреде прописа се по садашњем систему санкција у ЗФПП сматра „политичким самоубиством“. Ако би се међутим санкције поштриле, теоретски ризик би постао врло практичан. ГЕТ разуме да одредбе о имунитету нису аутоматске по природи и да

Скупштина одлучује о његовом укидању. ГЕТ међутим није сигуран да ли је у целини оправдано да се одржи имунитет у вези повреда правила финансирања странака и изборних кампања. Имуитет стриктно не потпада у оквир ове евалуације; ово питање се разматрало у оквиру Првог круга евалуације ГРЕКО а питање имунитета посланика у то време није покренуто као проблем. С тим у вези, ГЕТ ургира да државни органи Србије имају у виду ово питање код предстојеће измене ЗФПП.

#### **IV. ЗАКЉУЧЦИ**

89. Усвајањем Закона о финансирању политичких странака Србија је начинила важан корак напред у јачању транспарентности финансирања политичких странака и успостављању самодисциплине међу странкама; да би закон био делотворан он међутим мора да буде примењен у пракси. Све до 2009. године начин надзора је представљао најслабији део система. Ни једна санкција није никад изречена у пракси за повреде правила финансирања странака. Закон је 2009. измењен тако што је Агенцији за борбу против корупције дата кључна улога мониторинга финансирања политичких странака. Осим тога, Државна ревизорска институција је такође овлашћена за вршење контроле политичких странака у погледу коришћења средстава из јавних извора. Поверавање независним институцијама послова надзора над финансирањем странака, какав је сада случај у Србији, је ван сваке сумње вредно пажње. Остаје од изузетне важности да се даље разрађују надзорни механизми како би се контрола пословања странака обављала на правилан начин и тиме омогућило откривање могућих недозвољених утицаја у политичком финансирању у почетним фазама и у кратком року, и омогућило делотворно кажњавање незаконите праксе. Ово питање се мора приоритетно решити. Осим тога, много још треба да се уради да се побољшају садашња правила о транспарентности, посебно кроз боље регулисање прилога у готовини и неновчаних давања (посебно коришћења јавних објеката) као и кредита, посебно критичних у време изборних кампања. На сличан начин, садашње компликовано и често дискриминаторско ограничење прилога треба да се ревидира да буде реално како би се повећали веродостојност и кредибилитет страначких финансија. Имајући у виду, осим тога, да је приступ јавности информацијама један од камена темељаца делотворног система надзора, мора се обезбедити да све политичке странке подносе своје финансијске извештаје и да ти извештаји буду доступни јавности у одговарајућем временском року. Државни органи су, у целини свесни ових проблема и недостатака у постојећем закону, започели поступак измена закона. Основана је, тим поводом, Радна група, састављена од представника како државних тако и невладиних организација, предвођена Агенцијом за борбу против корупције. Препоруке дате у овом извештају би требало

да представљају допринос започетом реформском процесу у правом тренутку.

90. С обзиром на изложено, ГРЕКО доставља следеће препоруке Републици Србији:

- i. **да се (i) одреди прецизан период изборне кампање; (ii) 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; (iii) 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 кампања (тачка 69);**
- ii. **да се одреди прецизан законски рок за подношење годишњих финансијских извештаја политичких странака Агенцији за борбу против корупције (тачка 70);**
- iii. **да се (i) установе прецизна правила за вредновање и пријављивање неновчаних прилога (осим добровољног рада волонтера); (ii) утврде јасни критеријуми коришћења јавних објеката за страначке активности и изборне кампање; (iii) 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 услова (тачка 71);**
- iv. **да се установи услов да се сви прилози преко одређеног износа, као и трошкови политичких странака, обављају преко банкарских рачуна (тачка 72);**
- v. **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 контролом (тачка 75);**
- vi. **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 рокови (тачка 76);**

- vii. **да се (i) уведу јасна и конзистентна правила о условима ревизије над политичким странкама; (ii) обезбеди неопходна независност ревизора који оверавају рачуне политичких странака (тачка 77);**
  - viii. **да се (i) прецизирају мандат и овлашћења Агенције за борбу против корупције у погледу надзора над финансирањем политичких странака и изборних кампања; (ii) повери, на несумњив начин, Агенцији за борбу против корупције водећа улога у том смислу; (iii) повећају њени финансијски и људски капацитети тако да буде оспособљена да обезбеди суштинску, проактивну и брзу контролу финансирања странака (тачка 82);**
  - ix. **да се (i) ревидирају постојеће санкције које се односе на повреду правила финансирања странака тако да буду делотворне, пропорционалне и одвраћајуће; (ii) јасно дефинишу повреде правила финансирања странака које могу да доведу до губитка средстава из јавних извора, као и тачна процедура за покретање и изрицање ових казни; и (iii) осигура да даваоци прилога такође буду адекватно одговорни за повреду закона (тачка 86);**
  - x. **да се повећа рок застарелости за повреде Закона о финансирању политичких странака (тачка 87).**
91. У складу са Правилем 30.2 Правила процедуре, ГРЕКО позива државне органе Србије да доставе извештај о спровођењу наведених препорука до 30. априла 2012. године.
92. На крају, ГРЕКО позива државне органе Србије да што пре дају одобрење за објављивање овог извештаја, да преведу извештај на матерњи језик и да превод јавно објаве.