

Република Србија

Народна скупштина

Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава

Београд

Председник

Верољуб Арсић

Поштовани господине Арсићу,

Обраћам Вам се поводом најаве да ће Одбор којим председавате организовати јавна слушања поводом предлога измена и допуна Закона о финансирању политичких активности који је поднео народни посланик Мирослав Петрашиновић, као и поводом даљег поступања Одбора у вези са тим предлогом<sup>1</sup>.

## Разлози због којих је разматрање Предлога закона преурањено

Као што можете видети из образложења овог предлога закона, он је израђен у циљу примене препорука „наведених у извештајима посматрачких мисија Канцеларије ОЕБС за демократске институције и људска права (ОДИХР) о изборима одржаним у Републици Србији уназад неколико година“. Такође, у образложењу се може прочитати да је „на основу коментара које је ОДИХР доставио 11. маја 2026. године, у сарадњи са Агенцијом за спречавање корупције сачињена нова ревидирана верзија Нацрта закона о финансирању политичких активности, која представља основу из које је проистекао овај предлог закона“. У образложењу се, међутим, не наводи да је тај (други) нацрт такође достављен ОДИХР на мишљење, али да то мишљење још увек није израђено, а у сваком случају није достављено. Када се имају у виду главне замерке из мишљења ОДИХР од 11. маја 2026 (пропуст да се нормативно боље уреди надзор и санкционисање), а које нису отклоњене ни у другом нацрту (као ни у предлогу народног посланика Петрашиновића који је готово идентичан том нацрту закона), може се закључити да је поступање Народне скупштине по овом предлогу преурањено. Ако је прокламовани циљ законских измена испуњење препорука ОДИХР, онда је примерено да се о њему расправља тек након што буде дато мишљење које је Народна скупштина тражила од ове међународне организације<sup>2</sup>. То важи, како за расправу о предлогу у одборима и у пленуму Народне скупштине, тако и за организовање јавних слушања, која су најављена за период 30.6-3.7.2026.<sup>3</sup>

1

## Одредбе које ће створити штету за буџет

Други разлог обраћања је околност да ће једна од предложених законских измена, иако јесте у складу са препоруком ОДИХР, нанети штету буџету Републике Србије и буџетима АП Војводине и локалних самоуправа.

<sup>1</sup> [https://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/predlozi\\_zakona/14\\_saziv/2078-26.doc](https://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/predlozi_zakona/14_saziv/2078-26.doc)

<sup>2</sup> <https://www.transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/saoptenja/13043-izmene-zakona-o-finansiranju-politickih-aktivnosti-ne-ispunjavaju-kljucne-preporuke-odhir>

<sup>3</sup> <https://www.parlament.gov.rs/upload/documents/dokumenta/1.%20JS-KG.docx>

У питању је **Препорука 15 из 2023. године**: *Да би се промовисале једнаке могућности у кампањи, могло би се размотрити укидање захтева за полагање јемства за политичке странке и групе грађана које нису заступљене у Народној скупштини и локалним скупштинама као предуслов за исплату прве рате јавних средстава за изборну кампању.*

Предложене измене члана 21, 25 и 26 Закона се односе на ову препоруку ОДИХР. Иако су предложена решења која одговарају ономе што је препоручено, она су недовољно промишљена. Транспарентност Србија је сличну норму коментарисала када је она први пут предложена (радна верзија Владине Радне групе за сарадњу са ОЕБС и ОДИХР), у априлу 2024.<sup>4</sup>

Ова препорука је дата да би се отклонила два проблема која је уочио ОДИХР. Први је неравноправност учесника у изборној кампањи, где је ОДИХР уочио привилегован положај странака које су већ заступљене у скупштинама и по том основу добијају средства из буџета у односу на њихове конкуренте који долазе из реда ванпарламентарне опозиције и новоформираних странака и група грађана. Други проблем се односи на чињеницу да учесници избора веома касно добијају средства из буџета која су им потребна за финансирање изборне кампање чак и када положе изборно јемство.

### Коришћење средстава за финансирање редовног рада у изборној кампањи

Политички субјекти који су заступљени у скупштинама добијају месечне буџетске дотације које су намењене финансирању њиховог редовног рада, односно свега онога што представља политичку активност, *а није изборна кампања*. С друге стране, истина је да ЗФПА оставља могућност политичким субјектима да део ових средстава искористе и за плаћање трошкова изборне кампање. То, дубоко нелогично решење није постојало према слову ЗФПА из 2011, али је могућност уведена кроз амандмане из 2014, након чега је норма (из 2014) преузета и у ЗФПА из 2022. ТС је дала предлог како да се овај проблем реши (амандман на члан 19. ЗФПА), у доба када је доношен актуелни ЗФПА.<sup>5</sup>

### Касна доступност буџетских средстава

Када је реч о другом проблему, Транспарентност Србија је такође дала адекватно решење, у оквиру скупштинске Радне групе за унапређење изборног процеса (2024), о којем није одлучивано унутар Радне групе док је она још била функционална. Овај предлог је стварао законску могућност да се подносиоцима чије су листе проглашене раније исплати део буџетског новца на који би свакако стекли право, то јест, да не морају да чекају да истекне рок за утврђивање коначне изборне листе.<sup>6</sup>

Позивамо овом приликом Одбор да размотри те раније предлоге.

### Сврха изборног јемства и опис штете за буџет

„Изборно јемство“ је уведено Законом о финансирању политичких активности из 2011, како би се спречиле уочене злоупотребе („изборно-кампањско профитерство“) које су забележене на изборима 2004, 2007. и 2008. Бројне изборне листе и кандидати су тада користили релативно значајна буџетска

<sup>4</sup> [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_komentari\\_i\\_predlozi\\_ZFPA\\_april\\_2024.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_komentari_i_predlozi_ZFPA_april_2024.pdf)

<sup>5</sup>

[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Inicijativa\\_za\\_podno%25%A1enje\\_amandmana\\_na\\_Predlog\\_zakona\\_o\\_finansiranju\\_politi%25%8Dkih\\_aktivnosti.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_za_podno%25%A1enje_amandmana_na_Predlog_zakona_o_finansiranju_politi%25%8Dkih_aktivnosti.pdf)

<sup>6</sup>

<https://www.parlament.gov.rs/upload/documents/dokumenta/19%20PREDLOG%20TS%20PREPORUKA%20ODIHR%2016%202022.docx>

средства по основу учешћа на изборима и то без адекватне контроле, да би на крају добиле веома мали број гласова (неретко мањи од броја гласова од броја потребних потписа за кандидатуру). Пре успостављања обавезе враћања новца у буџет у случају лошег успеха на изборима и пратеће обавезе полагања изборног јемства, буџетске дотације су у неким случајевима биле главни мотив за подношење изборних листа и предлагање председничких кандидата.

Актуелни предлог измена ЗФПА предвиђа укидање изборног јемства за поједине учеснике, уз задржавање обавезе враћања новца у буџет у случају слабог изборног успеха (1% важећих гласова, 0,2% за мањинске листе). Оправдана је бојазан да ова обавеза у многим случајевима не би била испуњена, и да би услед тога настала штета за буџет. Наиме, новоформиране групе грађана по природи ствари, а ни многе политичке странке, не располажу имовином из које би се могла извршити принудна наплата. Имајући у виду висину буџетских дотација за изборе и број политичких субјеката који по изборним резултатима остварују право на буџетске дотације, очекивана штета се мери вишемилионским износима (у еврима) у сваком буџетском циклусу.

Примера ради, уколико би у 2026. били одржани ванредни председнички и парламентарни избори, и уколико би број учесника био једнак као и претходни пут када су се они одржавали (2023, односно 2022), сваки предлагач кандидата за председника (било их је 8) би пре избора добио приближно 618 хиљада евра из буџета, а сваки од подносилаца парламентарне изборне листе (било их је 18) приближно 275 хиљада евра. Ако би се поновио сценарио са тих избора, седам подносилаца парламентарних изборних листа и један предлагач председничког кандидата би имали обавезу да врате новац у буџет (укупно више од 2,5 милиона евра). Ни једна од политичких странака и група грађана који би имали ту обавезу, не поседује имовину веће вредности нити имају сталне приходе, тако да ова дуговања према буџету Републике Србије не би било могуће наплатити ни принудно. У 2022. и 2023. се проблем принудне наплате није јавио, јер политички субјекти који су знали да су им изгледи за достизање „буџетског цензуса“ (1%, односно 0,2% за мањинске листе), мали, нису ни потраживали средства из буџета, обезбеђивали изборно јемство, нити водили кампању значајнијег обима. Међутим, уколико се обавеза полагање јемства укине, може се претпоставити да ће се пракса значајно променити – да ће и они политички субјекти који немају никакве шансе за достизање „буџетског цензуса“ тражити буџетске дотације, а без икаквих гаранција да ће та средства вратити уколико буду обавезни.

3

Из наведеног је јасно да ће усвајање предложених измена Закона, имати негативне последице за буџет Републике Србије. Слична је ситуација и када је реч о буџетима АПВ и ЈЛС, само што су износи далеко мањи. Одбор којим председавате треба да буде свестан ове чињенице. Веома смо зачуђени да на ову опасност већ није указало Министарство финансија, које је, како се може прочитати, било консултовано у вези са законским изменама.

Такође, чини се да постоји могућност да се ови финансијски ризици макар ублаже, ако већ не могу у потпуности да се отклоне, и у случају да Народна скупштина одлучи да разматра или чак усвоји овај предлог закона. То би се могло учинити кроз увођење додатних гаранција – нпр. солидарне одговорности физичких лица која чине групу грађана, односно заступника или чланова органа политичке странке (свих политичких странака које чине коалицију) за обавезе које политички субјект има према буџету у случају када је први део средстава добио без полагања изборног јемства.

За Транспарентност Србија

Програмски директор

Немања Ненадић

Београд, 29.6.2026.