



ПРИРУЧНИК

*За јавне службенике и институције
који примењују у раду Закон о
финансирању политичких странака
или контролишу његово поштовање*

ПРИРУЧНИК

*За јавне службенике и институције који
примењују у раду Закон о финансирању
политичких странака или контролишу његово
поштовање*

*У оквиру пројекта:
Унапређење примене Закона о финансирању
политичких странака у Србији*

*Транспарентност – Србија уз подршку
Мисије ОЕБС у Србији и Црној Гори¹*

Аутор:

Немања Ненадић

¹ Сви изражени ставови представљају искључиво мишљење аутора а не званичне ставове Мисије ОЕБС.

О пројекту Унапређење примене Закона о финансирању политичких странака и Приручнику

Овај пројекат има за циљ унапређење примене Закона о финансирању политичких странака, како у институцијама које су овлашћене да врше одређене контролне активности (Одбор за финансије Народне скупштине, Републичка изборна комисија), међу државним службеницима који су до сада били укључени у активности на примени овог закона (из Службе Народне скупштине и Министарства финансија), међу ревизорима из приватног сектора који ће вршити ревизију завршних рачуна политичких странака и лицима одговорним за финансијско пословање у оквиру самих политичких странака. Пројекат је реализован током марта и априла 2005, кроз серију семинара и округлих столова од којих је сваки био намењен специфичном кругу учесника, с обзиром на природу активности тих субјеката на примени Закона о финансирању политичких странака.

Циљ Мисије ОЕБС и организације Транспарентност – Србија није био да намеће одређено виђење проблема нити да пружа готова решења, већ да се олакша свима који су укључени у примену овог закона да своју улогу обаве како треба, односно да се, са једногодишњим искуством на примени и праћењу примене овог закона, заједнички утврде проблеми који су стајали на путу адекватној примени законских одредаба и остваривању циљева Закона.

Успеху ових семинара и округлих столова значајно су допринели његови учесници, својим активним учешћем у дискусији о проблемима са којима се суочавају у раду на примени Закона о финансирању политичких странака, на чему им се још једном захваљујемо. Посебну захвалност организатори дугују секретару Народне скупштине Републике Србије г. Марку Даниловићу, заменику председника Одбора за финансије, г. Радојку Обрадовићу, секретару Одбора за финансије, госпођи Драгици Крстић, и госпођи Јасминки Јаковљевић, помоћнику секретара Народне скупштине, без чије помоћи реализација овог пројекта не би била могућа.

Треба имати у виду да овај Приручник не говори директно о томе како би финансирање изборне кампање требало да буде регулисано, већ пре свега о томе како је регулисано сада, и шта би се могло учинити у постојећим околностима да се обезбеди остварење циљева Закона.

Београд, мај 2005
Немања Ненадић
Транспарентност – Србија

1. Осврт на прописе о финансирању странака у Србији и њихову примену (1990-2003)²

Питање финансирања политичких странака и изборних кампања, нарочито у периоду 1990-2000 непрестано се налазило у запећку иза тема које су сматране важнијим. Опозиционе странке из тог доба често су истицале да су неправне и да партије на власти злоупотребе финансирања странака користе као један од начина да задрже своју политичку премоћ. Кад је реч о самим изборима, први напади критика су се односили на њихову елементарну исправност (одређивање изборног система и изборних јединица, притисци на бираче, крађа гласова, неадекватна контрола, пристрасност јавних медија); када је реч о редовном раду политичких странака, главна борба се водила прво око саме слободе организовања и успостављања вишестраначја, а затим око слободе окупљања и остварења једнакости третмана странака у медијима.

Искуство из самоуправно-социјалистичког периода (1945-1990) имало је свој одраз и на дешавања после 1990. У доба једностраначја, владајући СКЈ располагао је великом имовином, уживајући приходе по најмање два основа – дотације из државног буџета и редовно убирање чланарине у износу који није био ни мало занемарљив. Поврх тога, као монополистичка партија, арбитререно је користио буџетска средства за властите потребе. Иако је данашње чланство свих политичких странака у Србији приближно једнако броју чланова који је имао некадашњи СК, приходи које је СК убирао по основу чланарине били су неупоредиво већи.³

Режим је испрва оклевао да уреди финансирање политичких странака и изборних кампања, али је, вероватно осокољен изборним успесима с почетка 90-их, одлучио да ову област уреди на начин који би био прихватљивији са становишта демократских стандарда. У кратким цртама, кључне области су регулисане на следећи начин:

² Овај део текста је делимично преузет из књиге ФИНАНСИРАЊЕ ПРЕДСЕДНИЧКЕ ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ 2004 У СРБИЈИ - УДАРАЦ ПОЛИТИЧКОЈ КОРУПЦИЈИ ИЛИ ОДРЖАЊЕ STATUS-A QUO?, коју је издала Транспарентност – Србија 2004, а чији су аутори Владимир Гоати, Немања Ненадић и Предраг Јовановић.

³ Не само да је износ чланарине био виши него што је код већине данашњих странака (јер је био одређен у односу на висину личног дохотка, а не фиксан), већ је и наплата била веома ефикасна (запослени у друштвеним предузећима, који су чинили претежан део чланства, практично нису имали могућност да избегну плаћање чланарине зато што је она одбијана од бруто зараде).

Додела средстава из буџета

Почетком финансирања из буџета може се сматрати Закон о учешћу Републике у финансирању политичких организација из 1991. На основу тог закона, политичке странке су добијале месечно износ у висини једне просечне плате у Србији за сваког посланика у Народној скупштини. Законом о финансирању политичких организација из 1992⁴ тај износ је двоструко увећан. Финансирање из буџета је обезбеђено и за парламентарне изборе у укупном износу од 1500 просечних плата. Тај износ је исплаћиван пре избора, на основу претходног изборног успеха. Законом о финансирању политичких странака из 1997 увећан је износ за финансирање кампање (2500 плата) и промењена формула расподеле (половина на основу броја посланика у старом сазиву Народне скупштине а половина на основу броја освојених мандата у новом). За финансирање председничких избора издвајало се укупно 1000 просечних зарада у Србији.

Ванбуџетски извори финансирања

Законом о политичким организацијама из 1990 као извори финансирања одређени су приходи од: чланарине, прилога, поклона, легата, завештања, буџета и других извора, у складу са законом; обављања привредне и друге друштвене делатности. Стицање средстава од страних лица био је један од разлога за забрану рада политичке организације. Законом из 1992, међу изворе финансирања су изричито уврштени „приходи од сопствене имовине“ и кредити. Изричито је забрањено финансирање од стране државних органа, органа локалне самоуправе, предузећа и свих других правних лица, изузев удружења грађана. Анонимне донације су ограничене на 3% годишњег нето прихода, а финансирање од страних лица је остало забрањено, али више није представљало разлог за гашење странке. Сличне одредбе садржао је и Закон из 1997.

⁴ Овај Закон је садржао многа специфична решења, која су произашла из тренутка његовог доношења. Он је објављен у Службеном листу само две недеље пред тзв. "мајске" изборе 1992 године. Систем расподеле новца је био веома сложен, што је било последица увођења „мешовитог“ система за избор посланика у веће грађана Савезне скупштине (овај систем је примењен само на тим изборима). Већ при доношењу закона било је јасно да ће он донети финансијску корист углавном странкама блиским режиму, зато што је од раније било познато да ће опозиција „мајске изборе“ бојкотовати.

Санкције

Контролу примене закона је према законима из 1990-их вршила Служба друштвеног књиговодства (која је у међувремену мењала име). Закон из 1992 је поред прекршајних новчаних казни садржао и могућност ускраћивања буџетских средстава за редован рад странке, која је нестала у Закону из 1997.

Примена ових прописа је међутим била само делимична. *Своју пуну афирмацију имале су једино одредбе о финансирању политичких странака из буџета, где су се средства расподељивала према прописаним формулама. С друге стране, одредбе о вођењу евиденције и о дозвољеним изворима финансирања, и поред прописаних правила и ограничења нису била предмет пажње контролних органа.* Занимљиво је приметити да контроле и санкције нису чак ни селективно примењиване – нпр. за прогон политичких противника, иако се за то могао наћи законски основ. Наиме, значајније опозиционе партије су се од самог оснивања ослањале на финансијску помоћ из иностранства (прилози из дијаспоре почетком 90-их и донације страних држава и међународних организација крајем 90-их), што је све време вишестранацја била недозвољена активност (1990-1992 и разлог за забрану рада политичке странке). Режим је ове чињенице преувеличавао и издашно користио за политичко анатемисање опозиције и невладиних организација које су њихову кампању помагале, али није прибегавао законским санкцијама. Тешко је не одати се утиску да је нова власт „узвратила услугу“ поступајући на сличан начин – не кажњавајући случајеве незаконитог финансирања странака које су до 5. октобра 2000. биле на власти у Србији.

Финансијско пословање политичких организација и његова контрола до 1. јануара 2004.

Прописи који су били на снази пре доношења важећег Закона о финансирању политичких странака налагали су да њихово финансијско пословање буде у одређеној мери различито у односу на остала правна лица, како у односу на предузећа. Разлике су постојале у значајној мери и у односу на удружења грађана, иако се политичке организације могу сматрати једном специфичном врстом удружења грађана.

На пример, политичким организацијама било забрањено да се финансирају од стране страних физичких и правних лица, док су на против, и профитне организације (предузећа) и непрофитне организације (тзв. „невладине

организације“) могле да остварују приходе послујући са страним лицима или да од њих добијају донације.

Другим речима, законодавац је тежио томе да ограничи дозвољене изворе прихода, служећи се методом набрајања, која није увек била потпуно исцрпна („и други извори у складу са законом“).

Кад је реч о расходима политичких странака, специфичних законских ограничења није било. Политичке странке су могле прикупљена средства да троше сходно одлукама својих органа и у складу са својим општим актима за било коју намену осим оних које су забрањене општим (нпр. кривичноправним) прописима.

Најзначајнија разлика у односу на прописе који важе за друге врсте правних лица било је то што су политичке организације морале да у књиговодству посебно исказују средства утрошена на финансирање изборних активности.

Ранији прописи су такође обавезивали политичке странке да воде књиговодство о својим приходима и расходима, да се евидентирање прихода исказује по њиховој врсти, висини и извору, а постојала је и одредба да су извори прихода политичких странака јавни. То значи да су политичке странке и пре 1. јануара 2004 биле обавезне да књиговодствену евиденцију воде тако да се из ње може закључити колико је средстава прикупљено из које врсте дозвољених извора. Оне међутим нису биле обавезне да састављају посебне извештаје о томе колико је из које врсте дозвољених извора прикупљено, тако да је и евентуална провера поштовања законских правила била крајње отежана.

Политичке странке су, као и друга правна лица биле у обавези да подносе своје завршне рачуне за сваку годину (биланс стања и биланс успеха), као и периодичне извештаје који се подносе пореским органима. Ова обавеза је остала на снази и након доношења новог Закона о финансирању политичких странака. Обавеза ревизије завршних рачуна политичких странака није постојала пре доношења важећег Закона о финансирању политичких странака.

Разлози за доношење, процес усвајања и циљеви Закона о финансирању политичких странака из 2003

Када се узме у обзир искуство из претходног периода, јасно је да је један од разлога за то што су се прописи о финансирању политичких странака (1990 –

2003) само делимично примењивали у пракси, лежао у слабостима сâмих тих прописа. Осим тога, у стручној јавности је и пре промене власти извршене крајем 2000 године, уочено да прописи не обезбеђују у довољном степену транспарентност финансирања политичких странака и заштиту политичких процеса од корупције.

Нови однос политичких снага, настао након избора из децембра 2000, када је на власт дошло у оквир коалиције ДОС више странака којима су због проширења страначке мреже била потребна додатна средства, логично је водио тежњи политичких странака да повећају обим доступних средстава за рад. Гласањем за нови Закон о финансирању политичких странака, 2003, странке су се определиле да у значајној мери увећају обим средстава која ће им бити доступна наредне године (почетак примене закона је одложен за 1. јануар 2004). Средства која се додељују из буџета Републике су вишеструко увећана. Поред тога, уведено је и финансирање странака из буџета покрајине Војводине, општина и градова, које раније није постојало или је било препуштено одлукама локалних самоуправа. Странке су тако добиле могућност да увећају своје *легалне* и по дефиницији *неутралне* приходе (из буџета Републике, Покрајине и локалних самоуправа). Да Закон није донет, средства за повећане потребе би неминовно (и даље?) била тражена на другим местима.

Зато је питање доношења овог закона било посматрано као део ширих активности на борби против корупције. Процес писања и промовисања акта је текао у оквиру Министарства финансија. Ово министарство је у Влади Србије било задужено за највећи део послова по питању антикорупцијских реформи. Тако је Србија добила и нови Закон о финансирању политичких странака, који представља значајан искорак у смањењу могућности за политичку корупцију преко корумпирања политичких странака. У исто време, за период након доношења Закон остављено је решавање великог броја важних питања. На жалост, сва та питања су почела да се отварају тек годину дана након доношења Закона.

Доношење и примену новог закона помогла је и Мисија ОЕБС у СЦГ. Ова организација је октобра 2002 организовала (заједно са Владом Србије) међународну конференцију посвећену питањима борбе против корупције у Србији⁵. Финансирање политичких партија било је једна од четири тематске целине а учесници су имали прилику да дискутују са неким од најврснијих

⁵ Конференција “Успостављање ефикасних механизма за спречавање и борбу против корупције у Србији“, Београд, Сава Центар, 25. и 26. 2002.

светских стручњака из ове области.⁶ Такође, након доношења Закона ова организација је организовала обуку за рачуновође из политичких партија,⁷ и финансирала промоцију Закона и штампање пригодне публикације (заједно са МФ), крајем 2003.

Финансирање политичких партија је област у којој не постоје јединствена „најбоља решења“, већ свако решење носи са собом предности и недостатке, а ствар је политичког избора и политичке воље, који ће систем бити усвојен и како ће он да буде усклађен са другим прописима. Због тога је стручна јавна расправа била апсолутно неопходна за доношење квалитетног прописа и одабира најпримеренијег концепта финансирања на основу шире сагласности у друштву. До такве јавне расправе међутим није дошло.

Закон је изгласан у Народној Скупштини 17. јула 2003, а објављен у Службеном Гласнику Републике Србије број 72 из 2003 године.⁸ Закон је употпуњен подзаконским актом министра финансија и економије, *Правилником о садржају евиденција и састављању извештаја о имовини и прилозима политичких странака*⁹, у чијем прилогу се налазе и модели образаца извештаја које су странке обавезне да подносе. По речима твораца Закона, комплементаран са њим је требало да буде и нови закон који регулише оснивање и рад политичких организација.¹⁰

Иако је Закон ступио на снагу 26. јула 2003, његова примена је одложена до 1. јануара 2004. Ово решење образложено је тиме што се законом увећава обим буџетских средстава које се издвајају за финансирање рада политичких странака и финансирање изборних кампања, и да би дошло до поремећаја у

⁶ На скупу су говорили Michael Pinto - Duschinsky, Универзитет Брунел, Велика Британија, Gene Ward, стручњак за финансирање у области политике, Канцеларија за демократију и управу, USAID, Paul C.R. Flather, генерални секретар Еигорешт-а, Менсфилд колеџ, Универзитет у Оксфорду, Велика Британија, и професор Јосип Крегар са загребачког правног факултета.

⁷ Обука за рачуновође и књиговође политичких странака одржана је у просторијама ОЕБС, 12. децембра 2003, а предавачи су били службеници Управе за јавна плаћања.

⁸ На необичан начин, Закон је измењен недељу дана касније а „исправке“ су објављене у Службеном гласнику Републике Србије број 75. Тим „исправкама“ су скупштинском одбору за финансије дате неке надлежности које је према оригиналном тексту имала РИК.

⁹ Правилник је донет 2. децембра 2003 и објављен у Службеном гласнику Републике Србије број 119 из 2003.

¹⁰ Тај предлог закона није међутим усвојен иако се налазио у процедури, јер је Народна Скупштина распуштена новембра 2003. Након конституисања нове Владе Србије, предлог није поново упућен у скупштинску процедуру.

будету уколико би му се наметнула ова непредвиђена издвајања у току бюджетске године. Овај аргумент се не може оспорити када је реч о одредбама о буџетском финансирању. Међутим, и одредбе које немају везе са висином финансирања из буџета су такође почеле да се примењују тек од 1. јануара 2004 године. Иако би се могли изнети аргументи против оваквог решења, оно је могло да има једну позитивну последицу – да се политичке странке и органи задужени за спровођење закона припреме за испуњење нових обавеза и дужности. Нажалост, ово одлагање није ни приближно искоришћено колико је требало.

2. Улога Одбора за финансије према одредбама Закона о финансирању политичких странака

Треба на самом почетку констатовати да улога Одбора за финансије Народне скупштине Републике Србије није на одговарајући начин дефинисана у постојећем тексту Закона. Са правом се може поставити питање да ли је уопште начињен добар избор тиме што је овај одбор одређен као тело које ће радити на примени Закона о финансирању политичких странака. Међутим, у Закону тако стоји и све док се он не промени, ваља се трудити да Одбор на најбољи могући начин ради на његовом остваривању, у оквиру својих надлежности, као што је, у великој мери чинио и до сада.

Један део проблема у примени Закона произлази из чињенице да су на његовом оригиналном тексту (нацрт Закона, сачињен у оквиру Министарства финансија и економије 2003) начињене знатне измене током процеса усвајања предлога Закона од стране Владе Србије и Народне скупштине, па и после тога („исправка у „Службеном гласнику Републике Србије“ од 25. јула 2003). Тим изменама је првобитни концепт, према којем је једно тело (Републичка изборна комисија) требало да буде одговорно за већину послова на примени Закона измењен, па су задужења подељена између РИК и Одбора за финансије, а да при том нису на одговарајући начин прецизирана овлашћења, неопходна да оба ова тела изврше своју функцију.

И поред ограничења, која му стоје на путу услед ових законских пропуста, Одбор има и те како важну улогу у примени Закона, која се и у оквиру постојећих прописа може унапредити.

Одбор за финансије Народне скупштине:

1. Прима завршне годишње рачуне и извештаје политичких странака
2. Контактима са политичким странкама у вези са испуњењем њихових обавеза и у другим приликама
3. Обезбеђује јавност поднетих извештаја
4. Председник Одбора подноси пријаву надлежним органима
5. Доноси одлуку о томе да је политичка странка изгубила право на финансирање из јавних извора за наредну календарску годину

1. Пријем извештаја и завршних рачуна

Рок за подношење извештаја

Документи које су све регистроване политичке странке обавезне да доставе Одбору јесу њихови завршни рачуни за сваку годину, извештај о добијеним прилозима у току календарске године који прелазе 6000 динара и извештај о имовини политичке странке. Обрасци на основу којих се сачињавају ови извештаји утврђени су *Правилником о садржају евиденција и састављању извештаја о имовини и прилозима политичких странака*¹¹, док је садржина завршног рачуна политичких странака уређена прописима из области рачуноводства и ревизије, који се примењују и на друга правна лица.

Рок за подношење Одбору извештаја политичких странака и завршног рачуна није утврђен Законом, односно такав рок је утврђен једнократно, само за први извештај политичких странака о имовини. Услед тога јављају се и различита мишљења о томе до кога датума су политичке странке обавезне да их поднесу. Једно од могућих решења јесте да се као рок за испуњење обавезе узме последњи дан фебруара, до када су политичке странке обавезне да један од тражених докумената (завршни рачун) поднесу другом органу – тренутно Центру за бонитет НБС. Постоји међутим и мишљење Министарства финансија према којем се 28. фебруар не може сматрати роком за подношење извештаја у смислу Закона о финансирању политичких странака, али и то да би такве извештаје требало достављати „почетком године“. Очигледно је да би одређивање истог рока који важи за предају завршног рачуна другим надлежним органима било примерено кад је реч о обавези предаје завршног рачуна, извештаја о имовини и извештаја о већим прилозима.

Како год било, чињеница је да рок није утврђен Законом, и да се сваки рок који се одреди на други начин може оспоравати од стране обвезника (политичких странака), односно да се може одразити негативно на утврђивање евентуалне прекршајне одговорности оних политичких странака које у оквиру тако одређеног рока не предају тражене документе. С друге стране, постојање обавезе да се извештаји поднесу је неспорно, а да би се на основу тих извештаја могло поступати благовремено (нпр. ради утврђивања евентуалних неправилности) и према свима једнако, потребно је утврдити и

¹¹ Правилник је донет 2.децембра 2003 и објављен у Службеном гласнику Републике Србије број 119 из 2003.

рок. Иницијативу је предузео сам Одбор и утврдио 15. април 2005 као рок за подношење документације која се односи на прошлу годину.

Извештај ревизора

Одредба Закона према којој су политичке странке дужне да уз завршни рачун за сваку годину приложе и сертификат овлашћеног ревизора такође ствара проблеме у примени Закона. У питању је очигледна омашка, јер се извесно хтело рећи да се уз извештај доставља мишљење овлашћеног ревизора о завршном рачуну политичке странке и његов сертификат (то јест, доказ да је реч о овлашћеном ревизору). Уз постојећу формулацију, не би се ипак могло сматрати да је прекршила Закон странка која не подвргне свој завршни рачун ревизорском испитивању. Одбор за финансије је предузео иницијативу и по овом питању, тиме што је затражио од политичких странака да у постављеном року поднесу и извештај овлашћеног ревизора. На овај начин, Одбор се определио за то да на основу својег ауторитета, ако не и законских овлашћења, покуша да помогне да се остваре циљеви које је законодавац имао на уму када је ова одредба писана.

Рок који је Одбор утврдио (15.април) је одређен имајући у виду баш потребу да се завршни рачуни политичких странака подвргну ревизорском испитивању, за шта је остављено практично месец ипо дана (март и половина априла). С обзиром на то да је рок који је утврђен Законом о рачуноводству и ревизији другачији¹² рок који је утврдио Одбор се може оспоравати са становишта правне доследности, барем када је реч о томе до када се мора доставити ревизорско мишљење. Због тога би, уколико до тада не дође до измена Закона о финансирању политичких странака којима би ова питања била прецизније уређена, требало размотрити могућност да Одбор наредне године постави политичким странкама два рока за подношење докумената – 28. фебруар за подношење извештаја о имовини и већим прилозима и завршног рачуна и 30. јун, као рок за подношење мишљења ревизора о тим извештајима. Уз то би свакако требало прецизирати да ли ревизор треба да да мишљење о свим поднетим документима или само о завршном рачуну политичке странке.

¹² «Усвојене финансијске извештаје за претходну годину, са мишљењем ревизора, правна лица и предузетници дужни су да доставе органу или другом правном лицу надлежном за вођење регистра бонитета правних лица у складу са законом, најкасније **до датума истека шест календарских месеци текуће године**, осим ако посебним прописом није другачије регулисано.»

2. Комуникација са регистрованим политичким странкама

Члан 17, ст. 2 Закона каже да статутом политичке странке мора бити одређено лице одговорно за финансијско пословање, подношење извештаја и вођење књига политичке странке и овлашћено да контактира са Одбором за финансије. Иако у вези са спровођењем ових одредаба Закона може доћи до одређених спорних питања, чини се да до сада није било проблема у њиховом спровођењу. У вези са тим, могуће су ситуације да је за наведене послове одговорно више лица у политичкој странци, а не само једно, као и то да Статутом не буде одређено такво лице. На основу статута политичких странака и прописа којима се уређује рад политичких странака обично се са великом извесношћу може утврдити који њени функционери су одговорни за финансијско пословање. Међутим, многе странке нису испуниле обавезу из прелазних одредаба Закона о финансирању политичких странака¹³ тако да у великом броју случаја статутима странака није одређено лице овлашћено да контактира са Одбором за финансије. У свим таквим ситуацијама требало би сматрати да су у питању иста она лица која су одговорна за финансијско пословање странке. Наравно, требало би инсистирати на томе да све политичке странке испуне обавезу прилагођавања статута одредбама Закона.

У ставу 3 истог члана Закона прописано је да подносиоци извештаја обавештавају Одбор за финансије о именовану овлашћеног лица у року од три дана од дана његовог именовања и да су у случају било какве промене статуса тог лица, дужни су да у року од три дана обавесте о тој промени. Будући да се Одбор за финансије не бави проверавањем да ли је нека политичка странка променила овлашћено лице, могуће су и ситуације да се не поклопи име особе која је била одговорна за сачињавање извештаја политичке странке и особе која је одговорна за његово подношење (нпр. услед промена у оквиру странке нпр. између 28. фебруара и 15. априла ове године), а да Одбор нема сазнања о томе да је до промене дошло. Како би се предупредило да дође до било каквих злоупотреба по овом питању (без обзира на то, што су према речима чланова Одбора могућности за то готово искључене), било би потребно да Одбор инсистира код политичких странака да му благовремено доставе податке о променама овлашћеног лица (у законском року), а свакако у време када подносе своје годишње извештаје.

¹³ Члан 21, став 1: «Политичке странке су дужне да у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона ускладе своје статуте са одредбама овог закона.»

Ставом 4 истог члана Закона прописано је да “... на захтев Одбора за финансије овлашћено лице може доставити извештаје на увид. Политичке странке чувају своје извештаје најмање шест година након подношења.” У вези са овом одредбом није јасно зашто је законодавац унео могућност (која би и иначе постојала), поред већ постојеће обавезе да се извештаји достављају Одбору. Такође, обавеза чувања извештаја која се овде прописује не би имала скоро никакав значај уколико би се испоштовале остале одредбе Закона (на пример, обавеза да извештаји буду објављени у Службеном гласнику Републике Србије). Поред тога, рок чувања извештаја није у складу са осталим прописима који регулишу ту материју.

3. Подношење пријаве

Чланом 18, став 1 прописано је следеће:

Уколико утврди неправилности у погледу прикупљања, коришћења или евидентирања средстава у смислу овог закона, председник Одбора за финансије дужан је да поднесе пријаву надлежним органима.

Овом одредбом прописана је обавеза и јасно одређен њен носилац (председник Одбора за финансије). Одбор за финансије је више пута са правом констатовао да није примерено да ова обавеза буде персоналног карактера, и да би је требало преформулисати тако да подношење пријаве врши Одбор као колективно тело, а његов председник само потписује. Осим тога, питање је и да ли би прекршајна пријава коју би поднео председник Одбора за финансије, па и сам Одбор за финансије, могла да се сматра ваљаном, будући да се тешко могу подвести у било коју категорију лица овлашћених за покретање прекршајног поступка.¹⁴ С друге стране, очигледно је да би такву пријаву могли да поднесу неки други органи и организације, наравно уколико би имали релевантна сазнања о томе да су прекршаји начињени: нпр. јавни тужилац, политичке странке које сматрају да су оштећене тиме што се нека друга политичка странка финансирала на нерегуларан начин и други.

¹⁴ Члан 176. Закона о прекршајима:

Захтев за покретање прекршајног поступка подноси овлашћени орган или оштећени (у даљем тексту: подносилац захтева).

Овлашћени органи из става 1. овог члана су органи управе, овлашћени инспектори, јавни тужилац и други органи и организације, које врше јавна овлашћења у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени.

У вези са овом одредбом треба констатовати неколико ствари. Прво, обавеза подношења пријаве се односи само на „неправилности у погледу прикупљања, коришћења или евидентирања средстава у смислу овог закона“, дакле не и на друге евентуалне видове кршења Закона о финансирању политичких странака. У неправилности о којима председник Одбора води рачуна спадају и оне које се односе на финансирање изборне кампање, иако се контролом у овој области бави други орган (Републичка изборна комисија). С обзиром на то, било би за очекивати да се утврђивање неправилности до којих је дошло у вези са финансирањем изборне кампање врши пре свега на основу извештаја РИК, али нема правне препреке да се врши и на основу других расположивих доказа.

Поред тога, уколико утврди неправилности за које посумња да представљају кршење неких других прописа (на пример, кривичног права), председник Одбора (а и свако други ко до таквих сазнања дође) биће дужан да то пријави надлежним органима.

Највећи проблем код ове одредбе и место где је потребно уложити знатан труд Одбора да би Закон дао жељене ефекте јесте то да ли су председник Одбора за финансије и сам Одбор дужни да врше провере да ли је до неправилности дошло, какве провере су дужни да врше и којим овлашћењима могу располагати вршећи тај посао. Иако обавеза да се провере врше не стоји децидирано у Закону, Одбор је тај недостатак делимично превазишао прошле године, формиравши радну групу која је извршила одређене провере са циљем утврђивања неправилности. Очигледно је да су такве активности неопходне како би се уопште могло утврдити да ли је дошло до неправилности у примени Закона од стране политичких странака, али не значи да су оне довољне да би се стекла потпуна слика. Главни ограничавајући чинилац су недовољна овлашћења и средства којима располаже Одбор за финансије. У том смислу, нужно је да у свом даљем раду по овим питањима Одбор утврди која су му средства потребна како би свој задатак што квалитетније обавио, и да од надлежних органа затражи да му се та средства обезбеде. Такође, ствар коју Одбор може и треба да утврди, јесте да што прецизније и обухватније дефинише задатке радне групе која би вршила контролу извештаја политичких странака, као и принципе и рокове за поступање Одбора након што таква контрола буде извршена.

3. Јавност извештаја

У члану 16 је прописано да се завршни рачун и извештаји политичких странака објављују у "Службеном гласнику Републике Србије" о трошку политичке странке.

Ова одредба је непотпуна, зато што не одређује рок за објављивање, нити лице које је обавезно да извештај објави у Службеном гласнику Републике Србије. На основу одредаба других закона би се могло закључити да та обавеза лежи на подносиоцу извештаја (под условом да се извештаји могу сматрати актима политичке странке). С обзиром на ове недоумице око тумачења већина извештаја који су поднети прошле године није објављена. Како би се овај недостатак превазишао, Одбор би могао да копије извештаја које добије од политичких странака достави у изворном облику „Службеном гласнику“, уз напомену да трошкове објављивања сноси политичка странка, и релевантне податке политичке странке. У сваком случају, Одбор не треба да предузима на себе обавезу да извештаје које добија на папиру, преноси на одговарајући електронски формат, чак ни уколико „Службени гласник“ то захтева, већ би тај посао требало да обаве подносиоци извештаја.

Како је питање објављивања у службеном гласилу спорно, посебан значај имају други начини на основу којих јавност може да сазна садржај извештаја политичких странака. „Одбор за финансије све извештаје ставља на располагање јавности и предузима одговарајуће мере да би се обезбедило да сви грађани имају приступ информацијама које су садржане у извештајима. Сваки грађанин Републике Србије има право на увид у извештаје поднете Одбору за финансије и на копију тих извештаја или појединих њихових делова о свом трошку (члан 17, став 5 Закона)“. Обавеза коју је законодавац прописао није лака, и Одбор је већ утврдио да њено спровођење може да представља озбиљан проблем. Поред тога, треба имати у виду да је након доношења Закона о финансирању политичких странака ступио на снагу Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који прописује знатно веће обавезе у погледу обезбеђивања приступа информацијама од оних које Одбор за финансије има на основу ЗФПС. Обвезник по основу тог Закона међутим није Одбор за финансије већ Народна скупштина (тренутно функцију овлашћеног лица за поступање са захтевима врши секретар Народне скупштине). Очигледно је да је најбоље да се питање приступа овим информацијама решава на нивоу Народне скупштине.

Па ипак, доношење Закона о слободном приступу информацијама није поништило обавезу Одбора, и ваља размишљати како да се тој обавези удовољи на ваљани начин. За то постоји једноставно и сразмерно јефтино решење: Одбор би требало да организује скенирање свих извештаја које добије од политичких странака и њихово постављање на веб-сајту Народне скупштине. Према Закону о слободном приступу информацијама, уколико неко захтева приступ документу који је објављен на интернету, орган такав захтев може одбити, уз навођење интернет адресе на којој се копија извештаја може пронаћи. Наравно, онима који траже копије на папиру, могли би се, релативно брзо, одштампати претходно скенирани извештаји. На тај начин Одбор и Народна скупштина би удовољили обавезама које имају по оба цитирана закона, а уједно би се на благовремен и јефтин начин обезбедио увид јавности у аутентичне извештаје политичких странака (аутентичност би се делимично изгубила уколико би извештаји били прекуцавани па затим објављени у Службеном гласнику).

Друга значајна ствар коју би Одбор могао и требало да учини јесте да на сличан начин (на интернет презентацији Народне скупштине) објави аутентичне текстове својих одлука у вези са контролом извештаја политичких странака, налазе радне групе којој се поверава контрола тих извештаја и податке о мерама које су предузете након обављене контроле.

4. Одлука о губитку права на средства из јавних извора

Члан 18, ставови 2 и 3:

„Уколико политичка странка буде правноснажно кажњена за прекршај прописан овим законом, губи право на средства из јавних извора за наредну календарску годину.

Одлуку из става 2. овог члана доноси Одбор за финансије. Одлука се објављује у "Службеном гласнику Републике Србије"“.

Ове одредбе се односе на поступање Одбора након што нека политичка странка буде правноснажно кажњена за прекршај из Закона о финансирању политичких странака, чега до сада није било, тако да се не може говорити ни о тешкоћама у примени тих одредаба. До њих међутим може доћи, чак и у току ове године, уколико нека од политичких странака против којих је Одбор поднео прекршајне пријаве због неподношења извештаја о имовини са стањем од 31.12.2003. буде правноснажно кажњена. Због тога треба разјаснити неколико ствари.

Као прво, одлука о утврђивању губитка права на средства из јавних извора односи се на све врсте тих извора које су дефинисане Законом о финансирању политичких странака и само на те врсте финансирања из јавних извора¹⁵. Другим речима, одлуком Одбора странка губи право на средства за финансирање редовног рада из буџета Републике, Покрајине, градова и општина, као и на средства за финансирање изборних кампања које се одрже у периоду на који се мера односи. При доношењу ове одлуке није од значаја, нити би требало да буде предмет разматрања Одбора, да ли та странка у тренутку доношења одлуке има посланике или одборнике на основу којих остварује право на буџетско финансирање (зато што ће их можда стећи у периоду у којем се примењује ова мера), нити да ли су за период у којем мера важи планирани неки избори (зато што ће можда бити расписани ванредни, на било ком нивоу).

Као друго, будући да је законодавац то пропустио да учини, Одбор би требало да сам себе обавезе у којем року ће од изрицања прекршајне казне политичкој странци донети одлуку о губитку права на финансирање из јавних извора. Не мање важно је да се Одбор према свим кажњеним странкама односи на једнак начин, односно да у сваком случају, када прекршајни суд изрекне казну, донесе одлуку исте садржине.

Треће, да би Одбор уопште могао да донесе одлуку о којој је овде реч, мора да има одговарајуће информације од прекршајног суда. То неће бити проблем уколико се Одбор појави у својству подносиоца прекршајне пријаве, јер ће му суд свакако доставити копију пресуде, али може бити проблем уколико је подносилац пријаве био неко други. Због тога би било умесно да се Одбор обрати прекршајним судовима са захтевом да му се све пресуде у којима је прекршајна одговорност утврђена по основу кршење Закона о финансирању политичких странака, обавезно доставе у кратком року.

Четврто, потенцијално проблематично питање јесте за коју годину се утврђује губитак права на финансирање (у односу на шта се одређује „наредна календарска година“). Најлогичније би било да то буде година која следи оној у којој Одбор донесе одлуку о губитку права на финансирање из јавних извора, а свакако би било пожељно да то буде учињено исте године када и прекршајни суд донесе своју пресуду.

¹⁵ Не губи се рецимо право на бесплатно коришћење општинских просторија за одржавање страначких скупова уколико је скупштина општине донела одлуку да ће свим политичким странкама пружити такву погодност.

Санкције

Будући да Одбор (односно његов председник) подноси прекршајне пријаве, треба рећи и неколико речи о санкцијама које су прописане Законом о финансирању политичких странака. Прекршајно су одговорне политичке странке и одговорна лица у политичким странкама, па би Одбор, кад год има сазнања о томе ко је одговорно лице, требало да поднесе прекршајну пријаву и против њега.

3. Евидентирање

Кључна решења важећих прописа којима се регулише вођење евиденција политичких странака и на основу којих се сачињавају извештаји који се предају Одбору за финансије

У односу на прописе који су раније важили ЗФПС има неколико особености

1. Евидентирање је детаљније регулисано него раније
2. Прописани су посебни обрасци за вођење евиденција и извештавање
3. Одвојено је евидентирање прихода и расхода у току изборне кампање
4. Постоји обавеза идентификовања овлашћених лица за финансијско пословање
5. Уводе се елементи унутрашње контроле и јавности

У оквиру главе 5. Закона прописано је да „политичка странка има рачун, а да њени организациони облици имају подрачуне, “на које се дозначују средства у складу са овим законом”. Поседовање рачуна јесте обавеза политичке странке, а чини се да постоји могућност и да једна политичка странка има више рачуна. С друге стране, организациони делови политичке странке не могу имати сопствене рачуне, али могу (а не морају) имати подрачуне на рачуну политичке странке којој припадају. Сврха ових подрачуна јесте да се на њих дозначују средства, пре свега она која странке остварују по основу прихода из буџета локалних власти на основу броја одборника, а могу се користити и за друге сврхе (нпр. уплата чланарине и слично). Законом је прописано да се „статутом политичке странке или посебном одлуком донетом на основу статута уређују се међусобни односи организационих облика политичке странке у погледу дозначавања средстава.” Како год ови односи били уређени они не могу имати утицаја на поступање надлежних органа. На пример, секретаријат за финансије неке општине неће погрешити уколико средства која припадају политичкој странци на основу броја одборника у скупштини општине уплати на главни рачун странке, а не на подрачун њеног општинског одбора. Такође, унутарстраначка регулатива о правима и обавеза организационих целина нема утицаја на органе који примењују импретивне прописе, на пример приликом принудне наплате потраживања од странке (принудна наплата, настала као последица трошкова једног општинског одбора странке може се извршити са подрачуна другог општинског одбора).

Књиговодство

У члану 16. став 1 прописано је следеће: «политичка странка дужна је да води књиговодство о свим приходима и расходима», а у следећем ставу истог члана да се «књиговодство води по пореклу, висини и структури прихода и расхода, у складу са прописима којима се уређује рачуноводство». Поред ових законских одредаба, треба имати на уму, да књиговодствене евиденције политичких странака морају имати одређене специфичности, чак и када нису изричито законом одређене, како би се успешно испуниле обавезе прописане законом. О томе ће бити више речи код појединих врста прихода.

Ревизија и контрола

У члану 16. став 3 се каже: „Књиговодствене евиденције прихода и расхода политичке странке су предмет годишње ревизије у складу са прописима којима се уређује рачуноводство, и могу бити предмет контроле надлежних органа.”

У вези са овом одредбом може се поставити питање да ли поред књиговодствене евиденције прихода и расхода и друге одлуке политичких странака могу бити предмет ревизије и да ли постоји потреба за тим. Ради утврђивања да ли је било неправилности у прикупљању и трошењу средстава понекад је потребно да се изврши увид и у садржај појединих одлука политичке странке које се не налазе у књиговодственим евиденцијама. На пример, уколико општински одбор неке политичке странке изда налог члановима да крену да прикупљају прилоге од мештана обећавајући им да ће та странка ако прикупи довољно средстава организовати кампању и утицати да се изда дозвола за изградњу новог паркинга у њиховом крају, а свима који дају прилог обезбедити да добију бесплатна паркинг места, такав документ ће представљати доказ да средства нису прикупљана у складу са законом а неће се налазити у књиговодственој евиденцији. Због тога је потреба да и други документи, осим књиговодствених евиденција, буду предмет контроле, таква да Одбор о њој треба да води рачуна приликом одређивања задатака радне групе која врши контролу исправности извештаја политичких странака.

Будући да је одређено да се ревизија књиговодствених евиденција политичких странака врши у складу са прописима којима се уређује рачуноводство, ваља имати у виду да важећи Закон о рачуноводству и ревизији обавезује и на примену Међународних стандарда ревизије. Када Одбор за финансије добије ревизорска мишљења о завршним рачунима и

књиговодственим евиденцијама политичких странака он може да поступи на два начина – да им поклони веру или да се упусти у даље самосталне провере. Будући да није извесно да је на основу постојећих прописа обезбеђено јединствено схватање ревизорског задатка, чини се да би било места макар накнадном утврђивању обима провера које су ревизори (ангажовани од стране политичке странке) извели, а затим и провери (потпуној или делимичној) тачности закључака до којих су ревизори дошли. У сваком случају, о томе треба повести рачуна при осмишљавању критеријума и поступака даљих провера, уколико се Одбор за финансије одлучи да их спроведе.

На основу до сада изнетих стручних мишљења (Министарство финансија) књиговодствени извештаји не могу бити предмет контроле органа који воде рачуна о томе како се користе буџетска средства. За то постоји формалан разлог (политичке странке се не могу, према тим тврђењима сврстати ни у групу директних ни у групу индиректних буџетских корисника), али и садржински – законом није одређено на шта се смеју трошити средства која политичка странка добије за финансирање свог редовног рада (осим што се не могу користити за финансирање кампање).

Наравно, политичке странке могу да буду предмет контроле других органа који контролишу правилност финансијског пословања свих правних лица – нпр. пореске управе.

Евиденције о прилозима и имовини

Ову материју регулишу члан 16. став 4 Закона «Политичка странка је обавезна да води посебне евиденције о прилозима које је примила и о својој имовини» као и чланови 2, 3 и 4 Правилника и обрасци 1 и 2 уз Правилник.

Евиденција о прилозима

Овде је битно истаћи да се у евиденцији о прилозима посебно бележе они који су примљени од физичких а посебно од правних лица, да се обавезно уносе име и адреса дародаваца, (нема анонимних давалаца прилога). Странке су дужне да убележе у евиденцији и врсту прилога (нпр. новчани прилог, више плаћена чланарина, поклон, бесплатна услуга, бесплатан производ, разлика између пуне и плаћене вредности производа и услуге), друге податке (назив, број и датум документа), као и вредност прилога.

Евиденција о имовини

Евиденција имовине води се по њеној врсти, а утврђене су следеће категорије:

1. Подаци за основна средства, авансе и залихе: порекло имовине, промене по основу измене вредности и по основу ревалоризације
2. Подаци за грађевинске објекте, опрему и остала основна средства: набавна вредност, отписана и садашња вредност, адресе и површине објеката и простора
3. Подаци о новчаним средствима: дневни промет и стање на одређени дан
4. Грађевински објекти, земљиште и пословни простор
5. Простор
6. Остала основна средства
7. Основна средства у припреми и аванси
8. Имовина у залихама
9. Новачана средства (рачуни, благајна, хартије од вредности и остало)

Кад је реч о евиденцијама (на основу којих се састављају извештаји о имовини и прилозима), а посебно у светлу њихове контроле (и осмишљавања задатака за радну групу која би такву контролу вршила), треба имати у виду да законом није прописана обавеза да се воде посебне евиденције по другим врстама прихода осим прилога (приходи од имовине, приходи од чланарине, приходи од промотивних активности, легати) иако за тиме постоји реална потреба. Такође, треба имати у виду да није прописана ни обавеза да се у евиденције унесе доказ о испуњености услова за остварење одређених врста прихода (нпр. да правно лице које је дало прилог не спада у једну од категорија које такве прилоге не смеју давати), па би то била једна од ствари које би при провери требало тражити од политичких странака.

4. Финансирање редовног рада политичких странака

Предмет евентуалних провера које врши Одбор за финансије Народне скупштине јесте финансирање редовног рада политичких странака, односно у ужем смислу, садржај извештаја сачињених на основу књиговодствене евиденције која се односи само на финансирање редовног рада политичких странака.

Финансирање редовног рада политичких странака

У недостатку другог, важи негативно одређење: под финансирањем редовног рада се подразумева све оно што не потпада под финансирање кампање за изборе. Када се утврђује да ли је неки расход политичке странке део њеног редовног финансирања или део финансирања изборне кампање основни критеријум би требало да буду промене на рачуну (за финансирање изборне кампање отвара се посебан рачун). Међутим, при вршењу контроле треба обратити пажњу на то да ли су неки расходи које је политичка странка имала са свог редовног рачуна у ствари били намењени финансирању изборне кампање (расхода из члана 8 Закона о финансирању политичких странака). Додатна сазнања потребна за оцену регуларности би (независно од разграничења финансирања кампање од финансирања редовног рада) свакако требало да буду плод испитивања да ли су неки расходи политичке странке плаћени на други начин, а не са њеног рачуна. Да би лица која врше овакве контроле могле да дођу до оваквих сазнања, потребно је да изврше увид не само у књиговодствене евиденције политичких странака већ и у то шта су све биле активности политичке странке. Тек са таквим сазнањима, контролори би могли да стекну индиције да су неке активности финансиране у готовини, директно од трећих лица и слично.

Финансирање из буџета

Финансирање редовног рада политичких странака врши се на основу законом прописаних критеријума и у висини која је одређена вредношћу “нето” буџета Републике, Покрајине, градова и општина. Из буџета сваке територијалне јединице 30 посто одређеног износа се расподељује свим политичким странкама које су заступљене у скупштини на једнаке делове, а остатак сразмерно броју посланика или одборника које имају.

Примена ове одредбе Закона је до сада више пута била проблематизована из неколико разлога. Нису ретки случајеви да се законом или одлуком о буџету утврди погрешан износ за ове намене, мањи од онога који Закон прописује.

Није познато да је нека политичка странка, која је оштећена оваквим поступком доносиоца закона или одлуке покренула поступак да се таква незаконитост отклони. У сваком случају, чињеница да је нека политичка странка примила из буџета мање средстава него што јој по закону припада, треба да буде на уму оних који врше контролу регуларности њеног финансирања (на пример, при оцени да ли је прекорачено ограничење средстава која се смеју прикупити из приватних извора).

Уобичајено је да се буџет у току године мења. У сваком таквом случају потребно је да се изврши и корекција износа који се додељује за финансирање политичких странака, како би се испоштовала законска одредба, што до сада (при ребалансу буџета за 2004) није чињено.

Такође, разлике се могу јавити и између износа на који поједине политичке странке на основу закона имају право и износа који им министарство или секретаријат за финансије пренесу на месечном нивоу. Разлог за то може бити погрешна примена закона услед неодговарајућег тумачења неког од следећих проблематичних питања:

- Питање финансирања група грађана
- Питање ванстраначких посланика
- Односи унутар коалиције
- Број актуелних посланика и одборника или број оних који су изабрани са листе као основ права на финансирање из буџета

На основу ЗФПС се не могу финансирати редовне активности група грађана, без обзира на то колико су оне заступљене у скупштини. При сачињавању обрачуна за финансирање из буџета ови посланици или одборници се не рачунају, и сва расположива средства се деле само политичким странкама које су у тој скупштини заступљене.

Исти је случај и са посланицима који не припадају ни једној политичкој странци (било због тога што су странку својевољно напустили, из ње искључени или што су изабрани као ванстраначки кандидати). Они немају право на финансирање из буџета.

Односи унутар коалиције која је предложила кандидате за посланике или одборнике немају никакав утицај на финансирање политичких странака које ту коалицију чине. Удео сваке политичке странке која чини коалицију

израчунава се на основу општих критеријума (то јест, као и код свих других политичких странака заступљених у скупштини).

Удео у финансирању се израчунава на основу актуелног броја посланика или одборника које политичка странка има у некој скупштини. Истина је да је законодавац и овде био непрецизан, али је ово тумачење најприближније и принципима закона и досадашњој пракси, а засновано је на концепту изложеном у члану 4, став 2 Закона. Сврха буџетског финансирања, како се може закључити из онога што су предлагачи Закона говорили, јесте пре свега да обезбеди што већу финансијску независност оних који располажу политичким утицајем, па је стога и логично да у највећој мери буде заснована на степену тог политичког утицаја. Према овом тумачењу, сваког месеца би се изнова утврђивало колико странака у некој скупштини има посланике или одборника (ради расподеле 30 посто укупног издвајања из буџета за ову намену на једнаке делове) а затим колико која странка има посланика или одборника (ради расподеле преосталих 70 посто средстава сразмерно заступљености у скупштини). Овакво тумачење има за последицу да се стимулише непожељна појава промене „страначког дреса“ у току мандата. Међутим, оваква последица има свој узрок у неусаглашености решења из Устава и Закона о избору народних посланика, тако да се и решење за проблем мора тражити на том месту, а не у Закону о финансирању политичких странака.

Друго тумачење истих одредаба могло би да се заснује на одредби члана 4, став 1 „Средства из јавних извора која се обезбеђују за финансирање редовног рада политичке странке **чији су кандидати изабрани** за посланике, односно одборнике...“. При таквом тумачењу, да би нека странка уопште стекла право на финансирање из буџета морала би да 1. учествује на изборима, односно да са **њене** листе буду изабрани посланици или одборници (при чему би морало да се да одговарајуће тумачење статуса оних који су изабрани са коалиционих листа) 2. да и даље има посланике или одборнике у моменту када се исплата врши (с обзиром на одредбу чл. 4, став 2¹⁶). Овакво тумачење би за последицу имало губитак права многих мањих политичких странака, које су заступљене у садашњем сазиву Народне

¹⁶ «Средства из става 1. овог члана у висини од 30% распоређују се у једнаким износима политичким странкама **које имају посланике или одборнике**, а остатак средстава (70%) сразмерно броју посланичких, односно одборничких места.»

скупштине на финансирање из буџета¹⁷. Аргумент у прилог овог тумачења јесте то да се финансирање не обезбеђује онима који уђу у парламент без избора (новоформиране политичке странке, странке које на изборима нису прешле цензус за улазак у скупштину), али треба имати у виду да се ни на тај начин не би могле спречити последице које на финансирање из буџета има прелазак посланика из једне у другу парламентарну странку, или излазак неких посланика из политичке странке¹⁸.

Чланарина

Чланарина је дефинисана као “редовни износ који члан плаћа према одредбама статута политичке странке”. При контроли правилности финансирања потребно је обратити пажњу на неколико ствари:

Ради разграничења чланарине од осталих прихода, потребно је утврдити да ли је износ чланарине утврђен статутом политичке странке, односно, да ли је утврђен неким другим актом на основу одредаба статута. Затим треба видети да ли је утврђена динамика плаћања чланарине како би се утврдило да ли је у питању „редован износ“ или једнократно давање. Од користи су и одговори на следећа питања: Да ли је плаћање чланарине обавезно и да ли су неке категорије изузете од обавезе? Да ли је износ чланарине исти за све? Како је регулисана наплата чланарине? Ко су све чланови политичке странке?

Прилози

Поред новчаних давања према Закону се под “прилогом политичкој странци подразумева и поклон, бесплатана услуга или пружање услуге под условима који одступају од тржишних”.

Утврђивање ових врста прилога свакако представља велику тешкоћу за оне који би желели да их контролишу. Исто се може рећи и за политичке странке па и за саме даваоце таквих прилога.

¹⁷ Примера ради, Грађански савез Србије, Српска либерална странка и Социјалдемократска партија имају посланике у скупштини (и добијају буџетска средства) али они нису изабрани као кандидати тих странака већ као кандидати ДС, ДСС и Г17 плус. Стога, ове странке не би имале право на финансирање из буџета (због одредбе члана 4, став 1), нити би ДС, ДСС и Г17 плус могли да при обрачуну добију средства на основу посланика који су изабрани са њихових листа али припадају другим странкама (због одредбе члана 4, став 2).

¹⁸ Другим речима, странка која из било ког разлога остане без неког посланика би била на финансијском губитку.

При утврђивању да ли је испоштована ова одредба Закона (на пример, да ли су сви добијени прилози евидентирани), требало би утврдити шта су то тржишни услови, односно у којој мери је нека услуга или производ стварно плаћен, а у којој мери поклоњен политичкој странци. Ствар је донекле једноставна када такве услуге пружају фирме које имају ценовник, када се може упоредити висина наплаћене услуге са оном која се редовно наплаћује.

При утврђивању тржишних и нетржишних попушта значајан критеријум треба да буде и то да ли су исти услови били пружени другим странкама, нарочито у ситуацијама код којих се редовна цена може мењати услед услова који се такође могу сматрати тржишним. На пример, уколико је редовна цена закупа једне конгресне сале милион динара, па у њој своје партијске скупове одрже три странке, од којих двома буде наплаћено 800 хиљада а једној 300 хиљада динара, 800 хиљада би се могло сматрати тржишном ценом закупа те сале, а разлика између 800 и 300 хиљада нетржишним попустом који је дат једној од странака од стране фирме која салу изнајмљује. Наравно, ово је веома упрошћен пример.

Бесплатне услуге физичких лица, а поготово рад странаčkih волонтера готово потпуно измичу могућности ефикасне контроле. Према слову Закона, а и према одговарајућем мишљењу Министарства финансија не постоји правна могућност да се рад волонтера третира другачије него као прилог у виду бесплатне услуге. Међутим, истинитост извештаја и евиденција политичких странака у погледу ових услуга може се проверити једино ако контролори дођу до сазнања да су нека лица била ангажована бесплатно.

С обзиром на обавезу да лице које пружа странци услугу или испоручује производ мора странци да испостави рачун без обзира на то ко ће тај рачун платити, контрола би требало да обухвати следеће елементе: да ли је на основу тог рачуна евидентиран прилог (оног ко је платио), да ли се од таквог лица сме примити прилог, и најзад да ли се међу стварима и услугама које је странка набавила налазе и неке за које се не зна ко их је платио. Ово последње би било готово немогуће утврдити, осим када постоје знатне разлике нпр. између два годишња извештаја о имовини политичке странке.

Од кога се не сме примити прилог?

Физичка лица:

Странци и предузетници са доспелим а неизмиреним обавезама према јавним приходима; продавци акцизних производа (СТР)

Правна лица:

- Страна правна лица
- Јавне установа и предузећа
- Установе и предузећа са учешћем државног капитала
- Приватна предузећа која обављају јавне услуге по основу уговора са државним органима и јавним службама, за време док постоји такав уговорни однос;
- Предузећа и друге организације која врше јавна овлашћења;
- Синдикати; хуманитарне организације; верске заједнице;
- Приређивачи игара на срећу;
- Увозници, извозници, продавци и произвођачи акцизних производа
- Правна лица која имају доспеле, а неизмирене обавезе по основу јавних прихода

При контроли извора прихода политичке странке по овом основу полазиште треба да буде то да ли је политичка странка проверавала испуњеност услова да прими донацију од неког лица (на пример, да ли је тражила да дародавац потпише изјаву у којој тврди да нема ни једне сметње да такав прилог да), а затим би се могле вршити додатне провере у случају сумње, али не код саме политичке странке већ на другим местима где такви подаци постоје (на пример у пореској управи, кад је реч о неизмиреним обавезама по основу јавних прихода, у регистру привредних друштава итд.).

Висина прилога

Прилози једног лица једној политичкој странци у току календарске године су законом ограничени (10 за физичка, односно 100 просечних плата за правна лица). При провери испуњености овог услова требало би размотрити да ли је неко лице евидентирано више пута у току године као давалац прилога (укључујући и бесплатне услуге и слично), и упоредити збир тих прилога са законским максимумом.

“Приходи од промотивних активности”

Приходи од промотивних активности у ствари су приходи који се остваре продајом предмета са симболима политичке странке. Као ову врсту прихода треба сматрати целокупан износ који је добијен продајом тих предмета, без обзира да ли је улог у њихову производњу, превоз и продају био можда и

већи од цене по којој су производи продати. Овде је битно проверити да ли су средства благовремено уплаћена на рачун странке ако је продаја извршена готовинским путем, а може бити од значаја и то коме су ти предмети продати (да би се утврдило евентуално заобилазно финансирање од стране неке категорије лица које не сме да даје прилоге).

Приходи од имовине

Под приходима од имовине подразумева се целокупан износ прихода остварен по овом основу, без обзира на то колики су расходи настали у вези са том имовином. Питања од значаја приликом контроле су: шта чини страначку имовину? На који начин су остварени приходи (нпр. уговор о закупу, продаји и слично)? Да ли су измирене пореске обавезе? Који је обим прихода од имовине на годишњем нивоу? Колики је износ прихода од имовине у односу на укупне приходе политичке странке у току те године?¹⁹ Како је поступљено са евентуалним вишком прихода ове врсте (преко 20 посто у односу на укупан годишњи приход)?²⁰

Опште ограничење прихода

Закон је успоставио ограничење висине средстава која политичка странка сме на годишњем нивоу да прикупи из приватних извора (осим чланарине). Тај износ је различит по појединим странкама које су заступљене у Народној скупштини (не постоји општи лимит), а исти је за све странке које немају своје народне посланике. Према слову закона, висина ограничења укупних прихода из приватних извора на годишњем нивоу (осим чланарине) једнака је висини средстава који је та политичка странка добила из буџета Републике Србије (члан 5, став 7). С друге стране, странке које се не финансирају из републичког буџета имају право да прикупе исти износ – 5 посто од укупног износа средстава који се сме прикупити из свих јавних извора који су регулисани Законом о финансирању политичких странака (буџет Републике,

¹⁹ На пример, странка Х је добила из буџета Републике 20 милиона динара, а из буџета осталих територијалних јединица још 3 милиона. Од чланарине је прикупила 3 милиона, од прилога 4 милиона а од сопствене имовине приходовала 10 милиона динара. У њеним укупним приходима приходи од сопствене имовине чине 25 посто. Износ који треба да пренесе у добротворне сврхе је 2,5 милиона динара.

²⁰ Ова провера се може извршити само накнадно, јер рок за пренос вишка средстава прикупљених по овом основу треба да се пренесе добротворним организацијама истиче тек месец дана по предаји завршног рачуна.

Покрајине, градова и општина). Ово решење је прилично недоследно, али се не може другачије тумачити.

При провери поштовања ових законских одредаба требало би најпре утврдити колико је средстава одобрено на годишњем нивоу за финансирање редовног рада политичких странака (збир издвајања из буџета на републичком, покрајинском и локалном нивоу) и колико је пет процената од тог износа, како би се одредило ограничење које важи за странке које нису добијале средства из буџета Републике у току те године.²¹ Затим би требало утврдити висину ограничења за странке које су та средства добијале – према износу који им је пренет из буџета Републике у току године (парламентарне странке)²². Потом се утврђује колико је средстава прикупљено из приватних извора и посебно, колико је прикупљено из чланарине.²³ Када се од укупно прикупљених средстава из приватних извора одузму средства прикупљена од чланарине добија се износ који треба упоредити са претходно утврђеним ограничењем за ту политичку странку.²⁴ Уколико је тај износ већи од ограничења, постојаће прекршај.

Закон не поставља правила у случају да је нека странка у посматраном периоду променила свој статус, т.ј. постала парламентарна у току календарске године на коју се извештај односи. У складу са општим правним принципима, најлогичније би било да се законско ограничење за такве странке рачуна посебно за период у којем она није добијала средства из буџета Републике и посебно за период у којем је таква средства добијала.²⁵

²¹ На пример, ако је из буџета Републике одобрено 350 милиона динара за финансирање политичких странака а из буџета осталих територијалних јединица укупно 50 милиона динара, лимит за ванпарламентарне странке ће бити пет посто од 400 милиона динара, то јест 20 милиона.

²² На пример, странка А, са већим бројем народних посланика је добила из републичког буџета 90 милиона динара, а странка Б, која има само једног народног посланика 8 милиона динара. При овом рачунању није од значаја колико су те странке добиле из буџета Покрајине, градова и општина.

²³ На пример, да је странка А прикупила 5 милиона од прихода од имовине, 10 милиона од чланарине и 20 милиона од прилога, а странка Б 3 милиона од имовине, 4 милиона од чланарине, 2 милиона од прилога и 2 милиона од прихода од промотивних активности.

²⁴ На примеру странке А 35 – 5, односно 30 милиона; на примеру странке Б 11 – 4, т.ј. 7 милиона динара. Ниједна странка из примера није прекорачила законско ограничење.

²⁵ На пример, ако се одрже избори у септембру неке године, и нека до тада ванпарламентарна странка од октобра добије народне посланике, она би у случају цитираном у фусноти број 21 имала ограничење за прикупљање средстава из приватних извора у висини од 15 милиона

5. Обавезе политичких странака из прелазних одредаба Закона

Чланом 17, став 1 Закона је одређено следеће:

„Статутом политичке странке мора бити одређен начин обављања унутрашње контроле финансијског пословања и право чланова политичке странке да се упознају са приходима и расходима политичке странке.“

Примена ових одредаба није на адекватан начин обезбеђена законским решењима. Због њиховог значаја, било би добро да Одбор и други органи размотре на који начин би могла да се изврши контрола да ли су оне спроведене (кроз изјаву која би била затражена од политичких странака да су ускладили своје статуте са овом обавезом, уз обавезу стављања на увид тих одредаба статута). Поштовање ове одредбе Закона могло би да буде и предмет разматрања при ревизији.

6. Активности Одбора за финансије у будућности

И поред очитог недостатка овлашћења и могућности да неки прекршиоци буду кажњени, чини се да би Одбор за финансије и ове године требало да спроведе контролне активности, и да се потруди да оне дају најбоље могуће резултате. Активности Одбора за финансије на овом пољу су изузетно значајне за очување континуитета, и одржавања пажње јавности у вези са финансирањем политичких странака. Како би дејство активности Одбора на овом пољу било што јаче, требало би учинити више на промоцији налаза до којих Одбор дође у свом раду. При томе треба користити искуства из прошлогодишње контроле извештаја о имовини политичких странака, као и сва новостечена сазнања у вези са питањима примене Закона. Осим тога, искуства која Одбор стекне у вези са контролом овогодишњих извештаја политичких странака, могу бити веома драгоцене приликом припреме измена и допуна Закона, на чему је Одбор почео да ради.

7. Улога Републичке изборне комисије

Треба на самом почетку констатовати да улога Републичке изборне комисије није на одговарајући начин дефинисана у постојећем тексту Закона. Са правом се може поставити питање да ли је уопште начињен добар избор тиме што је овај орган одређен као тело које ће радити на примени Закона о финансирању политичких странака. Међутим, у Закону тако стоји и све док се он не промени, ваља се трудити да РИК на најбољи могући начин ради на његовом остваривању у оквиру својих надлежности и средстава која јој могу бити на располагању.

Један део проблема у примени Закона произлази из чињенице да су на његовом оригиналном тексту (нацрт Закона, сачињен у оквиру Министарства финансија и економије 2003) начињене знатне измене током процеса усвајања предлога Закона од стране Владе Србије и Народне скупштине, па и после тога („исправка у „Службеном гласнику Републике Србије“ од 25. јула 2003). Тим изменама је првобитни концепт, према којем је једно тело (Републичка изборна комисија) требало да буде одговорно за већину послова на примени Закона измењен, па су задужења подељена између РИК и Одбора за финансије, а да при том нису на одговарајући начин прецизирана овлашћења, неопходна да оба ова тела изврше своју функцију.

И поред ограничења, која јој стоје на путу услед ових законских пропуста, РИК има и те како важну улогу у примени Закона, која се и у оквиру постојећих прописа може унапредити.

Републичка изборна комисија:

1. Доставља податке Министарству финансија о томе ко су потврђени учесници на изборима и ко је на изборима освојио мандат(е)
2. Прима извештаје предлагача кандидата и подносилаца изборних листа о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању
3. Врши проверу података наведених у извештајима у року од 90 дана (обавеза) и ангажује овлашћене ревизоре за обављање појединих послова провере (могућност)

1. Достављање података Министарству финансија о томе ко су потврђени учесници на изборима и ко је на изборима освојио мандат(е)

Треба имати у виду да ова обавеза лежи на РИК само када је реч о изборима који се одржавају на нивоу Републике, док у случају избора који се одржавају на другим нивоима, ту улогу врше покрајинска, градске и општинске изборне комисије. Иако за достављање ових података нису прописани посебни рокови, чини се да до сада није било проблема у комуникацији између државних органа (барем када је у питању републички ниво). Значај благовременог достављања ових података јесте у томе што се на тај начин омогућава Министарству финансија да што пре испуни обавезе које има према предлагачима кандидата и подносиоцима изборних листа.

2. Пријем извештаја предлагача кандидата и подносилаца изборних листа о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању

Битно је уочити да се ова обавеза РИК простире на извештаје о финансирању свих изборних кампања. У пракси је код септембарских локалних избора, можда по инерцији, било почетних лутања, јер су многи извештаји били достављани локалним изборним комисијама. Међутим, Министарство финансија је стало на становиште, које је у складу са Законом, а према којем је РИК надлежна за пријем извештаја у вези са финансирањем свих избора који се одржавају у свим територијалним јединицама у Србији.

Друга је ствар да ли локалне изборне комисије могу и треба да помогну РИК на извршењу ових задатака. Иако није изричито прописано, очигледно је да ове изборне комисије треба да помогну РИК, односно, да се може извести и њихова обавеза да то учине по захтеву РИК. Ова помоћ би се огледала пре свега у томе да РИК добије потпуне податке о томе ко је све учествовао на изборима на нивоу нпр. неке општине, и ко је предложио оне који су изабрани да врше функцију председника општине или одборника. Поред тога, са локала до РИК треба да дођу и информације о томе колика су издвајања предвиђена у локалним буџетима за финансирање изборне кампање, колико је који учесник на изборима добио од тих средстава и на које рачуне су та средства уплаћена.

Најзад, поставља се и питање да ли РИК има право и потребу да тражи да му доставе извештаје и они учесници избора који то нису учинили на време. То право се може извести из надлежности РИК да врши контролу тих извештаја. Међутим, с обзиром на то да је и само неподношење извештаја прекршајно

санкционисано Законом (барем када се у својству предлагача кандидата или подносиоца изборне листе појаве политичке странке), РИК би могла да поступи и другачије, то јест, да не пружи додатну шансу политичкој странци која не поднесе извештај да покаже да је финансирање кампање обављено у складу са Законом.

3. Провера података наведених у извештајима

У члану 14, став 3 Закона се каже: „Проверу података наведених у извештају из става 1. овог члана обавља Комисија (мисли се на РИК) у року од 90 дана од дана његовог пријема. За обављање појединих послова ове провере Комисија може ангажовати овлашћене ревизоре.“

Рок који стоји на располагању предлагачима кандидата и подносиоцима изборних листа (у даљем тексту ће се они називати и: „учесници на изборима“) да поднесу извештаје о финансирању изборне кампање јесте 10 дана од завршетка избора. Тај рок почиње да тече од дана када изборна комисија утврди коначне резултате избора, и исти је за све који су на тим изборима учествовали (без обзира на то што су неки од њих своје учешће завршили у првом кругу двокружних избора).

Рок који РИК има за проверу података је 90 дана од пријема извештаја. Строго посматрано, законски текст би се најисправније могао тумачити тако да се рок за завршетак провера одређује посебно за сваког учесника на изборима (према датуму предаје извештаја). Нема међутим ниједног оправданог разлога да се оспори досадашња пракса РИК – да се примењује јединствен рок за проверу података из свих поднетих извештаја.

У вези са овом одредбом ваља приметити и следеће: РИК је обавезна да изврши проверу података наведених у извештајима које добије, али има само правну могућност, а не и обавезу да те провере врши уз помоћ ревизора. Наравно, ваљало би да се овом правном могућношћу, кад год постоје и фактичке могућности, РИК користи.

У вези са проверама података има доста отворених питања. Треба поћи од начина на који се подаци прикупљају. Извештаји учесника на изборима би требало да се сачињавају на основну веродостојне књиговодствене документације, па је управо та документација предмет ових провера. У досадашњем раду РИК се опредељивала за то да тражи да јој се достави копија те књиговодствене документације, што је само један од могућих начина да се дође до потребних података. Уколико се учесници на изборима

позову на то да они нису обавезни да такву документацију достављају РИК, већ само да омогуће увид у њу на месту где се налази, при оваквом приступу Комисији би биле везане руке у вези са даљим поступањем.

Када се провере врше увидом на лицу места, постоји прилика да се осим књиговодствене документације прегледају и други документи од значаја за финансирање изборне кампање, или да се други значајни подаци непосредно сазнају од овлашћених лица политичких странака, коалиција и група грађана. На пример, подаци о предузетим активностима у току изборне кампање, о томе на којим медијима се учесник на изборима рекламирао и слични могу на значајан начин допринети да ангажовани ревизори и РИК стекну јаснију представу о начину финансирања кампање.

Такође, од велике користи за стицање потпуног увида о томе да ли су подаци из књиговодствене евиденције и извештаја потпуни, могао би се стећи прегледом документације која се не односи непосредно на финансирање изборне кампање – нпр. документације о финансирању редовног рада политичке странке, односно политичких странака које су на изборима наступиле у коалицији, организација које су повезане са учесницима на изборима и других. На тај би се начин могло утврдити, на пример, да су неки трошкови изборне кампање плаћени директно са сталног рачуна политичке странке, а не са посебног рачуна за финансирање кампање.

Другим речима, уз такве провере могао би да се стекне бољи увид у стварни ниво трошкова предизборне кампање. Међутим, постоји отворена дилема да ли извештаји које учесници на изборима подносе РИК стварно треба да прикажу укупне расходе изборне кампање или не, па самим тим и да ли РИК при провери „података на основу којих је извештај сачињен“ треба да улази у таква питања. С друге стране, нема сумње да постоји потреба да се стварни ниво средстава која су утрошена за изборну кампању утврди, ако ни због чега другог, а оно због тога што је прекорачење ограничења прекршајно санкционисано.

Сасвим је извесно да провера коју РИК врши садржи следеће елементе:

- Да ли је извештај поднет у законском року
- Да ли је извештај потписан од стране овлашћених лица
- Да ли су подаци из извештаја међусобно доследни
- Да ли се подаци наведени у извештају поклапају са подацима из евиденција

- Да ли је испоштовано ограничење у погледу висине средстава која се смеју прикупити из приватних извора
- Да ли је испоштовано ограничење у погледу висине прилога једног физичког и једног правног лица
- Да ли су средства прикупљена у готовини уплаћена на посебан рачун за финансирање кампање у року

Углавном на основу провера ове врсте сачињени су извештаји РИК о финансирању председничке изборне кампање из јуна 2004 и кампање за локалне изборе одржане септембра исте године.

Поред ових елемената, након неких наредних избора и следећи елементи би могли да буду предмет пажње РИК и ангажованих ревизора:

- Да ли лица која су дала прилоге за финансирање изборне кампање испуњавају законом прописане услове
- Да ли су евидентирани и колика је вредност прилога који су дати у облику бесплатних или мање плаћених роба и услуга
- Да ли су средства која су пренета са сталног рачуна политичке странке потекла из приватних или јавних извора
- Да ли су нека плаћања вршена готовински
- Да ли су средства за финансирање изборне кампање утрошена само на расходе у смислу члана 8 Закона о финансирању политичких странака
- Када су расходи настали и да ли су неки расходи остали неплаћени до времена подношења извештаја
- Колика је „тржишна цена“ рекламног простора и других битнијих расходних категорија у финансирању изборне кампање

4. Ангажовање ревизора

Пре ангажовање овлашћених ревизора РИК би требало да размотри који су то послови код којих је њихова помоћ потребна, а да затим што прецизније дефинише ревизорске задатке. Ревизори који се ангажују на овим пословима могу бити запослени у приватном или у јавном сектору. Ангажовање ревизора из јавног сектора се може показати као економски повољније решење, али с друге стране, може да побуди сумњу код учесника на изборима у независност таквих ревизора од политичара који се налазе на челу органа у којима су ти ревизори запослени. Када се пак ангажују ревизори из приватног сектора, уговор се мора закључити са одређеном ревизорском

кућом (на основу Закона о рачуноводству и ревизији) иако Закон о финансирању политичких странака овакво ограничење не поставља.

Једном, када се утврде послови које ревизори треба да обаве, може се ближе проценити и колико ревизора је потребно да се ангажује. Ипак, број оних који ће у стварности бити ангажовани зависиће пре свега од обима расположивих средстава. Са искуством које је стекла на основу провера извршених током 2004, РИК је у прилици да процени обим средстава који би могао да јој буде потребан за ангажовање ревизора на неким наредним изборима и да та средстава планира у својем буџету за сваку изборну годину.

Ангажовање ревизора је сразмерно скупа активност и сигурно је да се извесне уштеде и попусти могу остварити уколико се по начелима и у процедури предвиђеној за јавне набавке читао посао повери једној ревизорској кући. Проблем које таквог решења јесте то што се само оквирно може планирати унапред колико ће бити посла за ревизоре, зато што се никад са сигурношћу не може знати колико ће бити учесника на изборима и поднетих извештаја. С обзиром на ту неизвесну околност, рокови за спровођење поступка јавне набавке се могу показати као предути, тако да би набавка услуга ове врсте могла да се подведе под изузетну ситуацију када се због хитности допушта уговарање по једноставнијој процедури. Та процедура би могла да буде поступак са погађањем (на основу члана 23 Закона о јавним набавкама). Будући да је за спровођење тог поступка потребно добити и позитивно мишљење Управе за јавне набавке, било би добро да РИК унапред (пре расписивања избора) размотри са Управом који модалитет набавке услуга би био најпримеренији у овом случају, с обзиром на одредбе Закона о финансирању политичких странака и Закона о јавним набавкама.

При избору ревизора се поред стручних и економских критеријума морају узети у обзир и неки други. Мора се водити рачуна о томе да ревизори који врше провере не буду повезани са онима које проверавају. Повезаност може бити разнолика – да су у питању чланови политичке странке која се појавила као учесник на изборима и коју треба да проверавају, да су подржали кандидатуру или листу на коју се извештај чију проверу врше односи, да су учествовали у финансирању кампање на коју се односи извештај који проверавају и слично. По самом Закону о рачуноводству и ревизији, неки облици оваквог сукоба интереса су већ забрањени (на пример, ревизију не сме вршити предузеће које обавља и рачуноводствене услуге за истог клијента).

Ревизори могу бити део тима који врши провере за рачун РИК, или пак ангажовани као независни извршиоци појединих послова. У сваком случају, обим њихових овлашћења омеђен је с једне стране упутствима која добију уз задатак о РИК а с друге стране овлашћењима за проверу које има сама РИК и општим прописима којима је регулисано обављање ревизорске професије (Закон о рачуноводству и ревизији и Међународни стандарди ревизије). Због тога је битно да се ревизорски задатак одреди тако да се у потпуности искористе могућности које ревизорско испитивање може пружити (анализа укупног финансијског пословања субјекта ревизије, интервјуисање овлашћених лица, начин функционисања интерне контроле итд.).

5. Утврђивање неправилности

У Закону није посвећена никаква пажња питању поступања РИК након спроведене провере података из извештаја учесника на изборима. Овај недостатак је последица раније поменуте поделе надлежности између Одбора за финансије и РИК, која је у Закону решена на неодговарајући начин. С једне стране, утврђивање неправилности у финансирању изборних кампања остало је у надлежности РИК, док је једино Законом овлашћено лице за подношење прекршајних пријава за кршење ЗФПС председник Одбора за финансије.

Међутим, Законом о финансирању политичких странака није изричито ускраћено право другим институцијама да такође подносе прекршајне пријаве у случају да дођу до сазнања о неправилностима. У том смислу, веома су значајне одредбе Закона о прекршајима, које говоре о категоријама лица које су овлашћене за покретање прекршајног поступка.²⁶ Дакле, одредбама Закона о финансирању политичких странака, одређен је председник Одбора за финансије Народне скупштине, као лице овлашћено да подноси пријаве прекршајном суду уколико „утврди неправилности у у погледу прикупљања, коришћења или евидентирања средстава у смислу ЗФПС“. С друге стране, очигледно је да би такву пријаву могли да поднесу неки други органи и

²⁶ Члан 176. Закона о прекршајима:

Захтев за покретање прекршајног поступка подноси овлашћени орган или оштећени (у даљем тексту: подносилац захтева).

Овлашћени органи из става 1. овог члана су органи управе, овлашћени инспектори, јавни тужилац и други органи и организације, које врше јавна овлашћења у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени.

организације, наравно уколико би имали релевантна сазнања о томе да су прекршаји начињени: нпр. јавни тужилац, учесници на изборима који сматрају да су оштећени тиме што је нека изборна кампања финансирана на нерегуларан начин и други. Међу те друге органе и организације, могла би да се сврста и Републичка изборна комисија, као орган који врши надзор над извршењем једне од целина у ЗФПС (финансирање изборне кампање), мада се то питање може показати и као спорно, будући да надзорно овлашћење није директно поменуто.

Питање даљег поступања РИК када Комисија утврди неправилности у погледу прикупљања, коришћења или евидентирања средстава за изборну кампању је од посебне важности услед тога што је овај орган, по природи својих овлашћења, у прилици да дође до сазнања о тим неправилностима. У том смислу, занимљиво је размотрити решења из Пословника РИК²⁷. У члану 11 Пословника, тачке 22 и 23, каже се следеће:

«Комисија у оквиру надлежности утврђене Законом о избору народних посланика, Законом о избору председника Републике, Законом о избору посланика Скупштине Србије и Црне Горе и Законом о финансирању политичких странака:

...

22. врши проверу података наведених у извештају подносиоца проглашене изборне листе, односно предлагача кандидата, о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању;

23. саставља извештај на основу извршене провере података из тачке 22) овог члана и доставља га надлежном органу ради покретања прекршајног или кривичног поступка уколико утврди да су средства прикупљена или утрошена супротно одредбама закона;“

РИК се дакле, овим Пословником определила за то да прецизира овлашћења дата Законом. Саме одредбе Пословника међутим делимично проширују а делимично сужавају улогу РИК. Нарочито је дискутабилна одредба тачке 23, члана 11 Пословника. Њиме се практично искључује могућност да сама РИК поднесе захтев за покретање прекршајног поступка надлежном суду. Тако би се најиме могло протумачити то што РИК „саставља извештај на основу извршене провере података“ (а не „захтев за покретање поступка“), који потом „доставља надлежном органу“. Тумачење одредбе Пословника РИК у том смислу засновано је и на поступању РИК након извршене провере

²⁷ Донет на седници од 11. априла 2004.

података из извештаја о финансирању кампање за председничке изборе из 2004. Тада је наиме, РИК свој извештај доставила Одбору за финансије Народне скупштине, тумачећи Закон о финансирању политичких странака на начин да је овај орган надлежан да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, а да РИК није. Такође треба уочити да је приликом набрајања случајева у којима се подноси извештај о утврђеним неправилностима, изостављен један од Законом прописаних облика неправилности (незаконитост у евидентирању, поред незаконитости у прикупљању и трошењу средстава²⁸).

С друге стране, у Пословнику РИК се говори и о покретању кривичног поступка, што је свакако добро, када се има у виду могућност да РИК током провере дође до сумњи да у понашању неких лица одговорних за финансирање изборне кампање има и елемената кривичне одговорности. Није пак најјасније (из Пословника) да ли би у таквим случајевима РИК свој извештај доставила јавном тужилаштву или Одбору за финансије Народне скупштине.

Одредбе Пословника РИК које се односе на примену Закона о финансирању политичких странака би требало да буду и јасније и детаљније него што су данас. Поред тога што би њима требало прецизирати начин вршења провере података, рокове за поступање након извршених провера и друго, требало би дати одговарајућу пажњу и комуникацији РИК са другим органима који раде на примени Закона и спровођењу избора (локалним изборним комисијама, Министарством финансија) као и органима који су надлежни да над њиховим поступањем врше надзор (у случају да РИК дође до сазнања да неки државни орган није испунио своје обавезе из Закона – нпр. да из општинског буџета нису исплаћена средства за финансирање трошкова изборне кампање).

Чини се такође, да иако РИК није изричито поменут у Закону о финансирању политичких странака као орган који подноси захтев за покретање прекршајног поступка у случају да провером утврди неправилности у погледу прикупљања средстава, начина финансирања, вођења евиденције, неподношења извештаја у року односно, подношења извештаја који нису у складу са законским одредбама, нема правне препреке да се тај орган појави као онај који ће непосредно поднети прекршајне пријаве²⁹.

²⁸ Разлог за то би могло да буде одсуство норми које би изричито говориле о обавезама учесника на изборима у погледу евидентирања прихода и расхода за потребе изборне кампање.

²⁹ С обзиром на раније цитирану одредбу Закона о прекршајима.

8. Улога Министарства финансија и секретаријата за финансије у финансирању изборне кампање

Министарство финансија и органи надлежни за послове финансија у оквиру Покрајине и локалних самоуправа надлежни су за спровођење неких веома битних радњи у оквиру финансирања кампање за изборе. У раду РИК важно је имати у виду које радње су у надлежности Министарства финансија, у којим областима је неопходно успоставити чврсту сарадњу са Министарством и какво је било досадашње поступање Министарства у појединим сегментима примене Закона.

Министарство финансија је надлежно за припрему подзаконских аката потребних ради спровођења Закона о финансирању политичких странака и за давање стручних мишљења о примени појединих одредаба Закона и Правилника. Обавеза да се донесу подзаконски акти испуњена је децембра 2003. Међутим, за тај Правилник се може рећи да није у потпуности усаглашен са одредбама Закона, односно да без потребе неким својим одредбама сужава домет законских одредаба. Такве одредбе Правилника имају за непосредну последицу проблеме у примени правила о финансирању изборне кампање. Неки недостаци се могу превазићи кроз примену закона (на пример одредба Правилника која говори о начину на који политичке странке сачињавају извештаје о прикупљеним и утрошеним средствима у изборној кампањи односи се на једнак начин и на коалиције и групе грађана које се јављају у својству подносилаца листа или предлагача кандидата), док се други могу отклонити само изменама Правилника (нпр. одредба којом је прописано да се у извештај о прикупљеним и утрошеним средствима уносе само збирни подаци о прилозима од физичких и правних лица).

Министарство финансија је издало више мишљења поводом примене појединих одредаба Закона, од којих се већина односила на финансирање кампање за локалне изборе из буџета. Мада су ова мишљења допринела да се разреше поједине спорне ситуације (на пример: које извештаје су политичке странке биле дужне да поднесу за 2003 годину), нека од њих се такође могу сматрати и извором даљих дилема око примене Закона (на пример мишљење према којем се из нето буџета општине издваја само 0,5 посто за финансирање изборне кампање за председника општине и одборнике). У сваком случају, иако је само законодавац (Народна скупштина) надлежан да даје аутентична тумачења законских одредаба, чини се да ни могућности које за унапређење примене Закона пружају стручна мишљења Министарства финансија нису коришћена до сада у довољној мери, односно, да их треба користити кад год се појави неко спорно питање.

Министарство финансија и органи који се баве финансијама у мањим територијалним јединицама надлежни су за питања у вези са буџетом која се непосредно одражавају и на финансирање кампање за изборе. Међу тим питањима свакако је најважније да се правилно одреди сума буџетских издвајања за финансирање кампања које се могу предвидети у току буџетске године (редовни избори). Будући да се ниво тих издвајања везује за укупну висину буџета одређене територијалне јединице, треба имати у виду и потребу да се при усвајању измена и допуна закона и одлука о буџету измени на одговарајући начин и износ који се одређује за финансирање изборне кампање (уколико се кампања одржава после измена и допуна). Приликом одређивања нивоа буџетске резерве треба имати у виду и обавезу да се из ње финансира кампања за ванредне изборе.

Досадашње искуство у примени Закона налаже посебан опрез по питањима буџетских издвајања. Тако је, на пример за финансирање кампање за председничке изборе у Закону о буџету за 2004 одређен мањи износ од оног који је прописан Законом (12 уместо приближно 227 милиона динара), након чега је из буџетске резерве издвојен нешто већи износ (45 милиона динара), али такође мањи од прописаног. Осим тога, велики број јединица локалне самоуправе, уопште није предвиђао издвајања за финансирање кампање за септембарске локалне изборе.

Пренос средстава за финансирање кампање врши се на основу података које припреме изборне комисије, и то у два наврата (на основу коначне листе учесника на изборима и на основу коначних резултата избора). У сваком случају, неопходно је да изборне комисије ове податке доставе што пре, како би учесници на изборима могли да на време добију средства на која по закону имају право.

Неопходно је да неки подаци буду правовремено доступни, како органима који су надлежни за исплату средстава, тако и органима који врше проверу правилности финансирања кампање, и у том погледу треба обезбедити њихову пуну сарадњу. На пример, подаци о броју посебног рачуна за финансирање кампање и лицима која су одговорна за финансирање кампање се морају унети у извештај о прикупљеним и утрошеним средствима, али потреба за њима постоји и раније, како би уопште могао да се изврши пренос средстава која се за финансирање кампање дају из буџета. Најбоље је решење да учесници на изборима ове податке предају приликом подношења листе, односно кандидатуре, а да их изборна комисија која те изборе спроводи потом достави РИК и Министарству или секретаријату надлежном за послове финансија. Уколико такав рачун није отворен у моменту подношења изборне

листе или кандидатуре требало би накнадно доставити потребне податке. У том смислу, РИК и Министарство финансија би могли да размотре издавање упутства за поступање изборних комисија у Покрајини, градовима и општинама, као и њихових секретаријата за финансије.

Поводом досадашњих искустава на примени Закона, јавило се и неколико спорних ситуација. Без обзира на ниво средстава на која учесници на изборима имају право по основу самог Закона, Министарство и секретаријати за финансије могу да пренесу само одговарајући удео од износа који је одобрен за ту намену у буџету или одлуци о коришћењу буџетске резерве. С друге стране, на органима који врше исплату лежи одговорност да сачине правилан обрачун и пренос расположивих средстава. У погледу овог питања било је доста лутања при преносу средстава за локалне изборе, будући да секретаријати за финансије нису примењивали јединствене критеријуме приликом преноса средстава учесницима на изборима. Ова конфузија је у највећој мери плод тога што су избори за челнике јединица локалне самоуправе и одборнике у њиховим скупштинама посматрани као целина, уместо као два одвојена процеса (у смислу њиховог финансирања из буџета). Треба нагласити и то да исплата једном учеснику на изборима не сме да зависи од понашања других (нпр. да ли су сви доставили податке о броју посебног рачуна) – када се утврди износ који треба пренети неком од учесника на изборима, и када је број посебног рачуна познат органу који врши пренос средстава, нема разлога да се исплата одлаже, наравно, поступајући на једнак начин у једнаким ситуацијама. Ако надлежни органи оклевају да испуне своје законске обавезе (као што су то чинили многи на нивоу локалних самоуправа), учесници на изборима могу да затраже правну заштиту. И републички органи (РИК, Министарство финансија, Министарство за државну управу и локалну самоуправу) могу да помогну да до оваквих појава не дође, дајући одговарајућа обавештења о начину извршења обавеза секретаријатима за финансије.

9. Финансирање кампање за изборе

Током 2004 године одржани су избори за председника Републике, посланике скупштине Војводине, одборнике у скупштинама општина и градова, председнике општина и градоначелнике. На финансирање кампања за ове изборе примењиван је, уз велике тешкоће, актуелни Закон.

Вођење евиденција о финансирању кампање

У Закону се питање вођења евиденција о финансирању кампање не третира посебно, па се делимично могу применити одредбе Закона које важе за политичке странке. Посебно је у том смислу значајна одредба става 7, члана 5 Правилника у којој се каже да се подаци „у извештај уносе на бази веродостојне документације (извештаји о променама и стању средстава на рачуну, благајнички налози, уговори, рачуни и др.) о примљеним и утрошеним средствима за финансирање изборне кампање“. У истом члану Правилника прописује се на који начин треба представити структуру прикупљених средстава за финансирање кампање, па се на основу тога може извести и то какве евиденције учесници на изборима морају да воде (како би правилно попунили извештај). Ипак, у формалном смислу, једино би се могла извести обавеза учесника на изборима да воде посебну евиденцију о примљеним прилозима (на исти начин као што се води за политичке странке, и на обрасцу датом као прилог број 1 уз Правилник), мада је и то дискутабилно. Без овакве евиденције међутим, провера података не може бити делотворна, јер се тек на основу увида у личне податке давалаца прилога и висину прилога може утврђивати да ли је прекорачено законско ограничење висине појединачних прилога, или ограничење у погледу круга лица која могу финансирати изборну кампању. У такву евиденцију се морају укључити и прилози дати у виду бесплатних или мање плаћених роба и услуга.

Средства из буџета

Треба одмах приметити да Закон о финансирању политичких странака регулише само један од видова финансирања изборне кампање из јавних извора – непосредно дозначавање новца учесницима на изборима на основу законом утврђене формуле. Посредно финансирање, попут давања у закуп времена на јавним гласилима без надокнаде регулише се на други начин.

Формула по којој се ова средства расподељују утврђује се на основу неколико параметара. Први део, петина укупног износа који иде из буџета, дели се на

једнаке делове свим подносиоцима листа или предлагачима кандидата (након што се установи коначан број учесника на изборима). Други део, 80 посто укупне суме, дели се на основу изборног успеха. Не улазећи на овом месту у све дилеме које се могу појавити око начина расподеле и висине средстава која се деле, треба истаћи неколико ствари. Код избора за инокосне органе, износ који би по закону требало да се расподели предлагачу победника на изборима већи је од износа који се сме на законити начин утрошити на финансирање изборне кампање. Наиме, с обзиром на време настанка трошкова, и неизвесност у погледу исхода избора, предлагач победника ће до избора располагати само са средствима које прикупи из приватних извора и онима која се расподељују из буџета након утврђивања листе учесника, тако да ће по основу насталих трошкова моћи да потражује из буџета само оно што је из приватних извора потрошио.³⁰ На тај начин, ограничење за прикупљање средстава из приватних извора постаје уједно и максимална сума на коју предлагач победника може добити након избора³¹.

Када се више избора одржава истовремено ситуација се компликује, не само у погледу расподеле средстава из буџета, већ и у погледу нивоа средстава који се сме прикупити из приватних извора, као и по питању књижења расхода који настану у оквиру таквих изборних кампања. Проблем (који је постао очигледан приликом контроле извештаја о финансирању кампање за локалне изборе из септембра 2004) је већим делом последица тумачења законске одредбе, односно става који је превладао – да се избори за председнике општина и општинске одборнике сагледавају као целина а не као два одвојена процеса. Уз такав приступ ремети се цела концепција Закона, будући да се отварају питање начина расподеле буџетских средстава (који износ се додељује предлагачу изабраног председника општине) и питање висине ограничења за прикупљање средстава из приватних извора.

Поред тога, остаје без решења питање преплитања трошкова за разне изборне кампање када се у својству предлагача кандидата и подносиоца изборне листе појави иста политичка странка, коалиција или група грађана. Наиме, у таквом случају (као на септембарским локалним изборима 2004) се не зна да ли су исправно поступиле оне политичке странке које су предале збирне извештаје о прикупљеним и утрошеним средствима за кампање у свим општинама у којима су имале своје кандидате или оне које су трошкове

³⁰ Више о томе у књизи Финансирање председничке изборне кампање у Србији 2004 – ударац политичкој корупцији или очување статуса кво?, Транспарентност – Србија, 2004.

³¹ Та сума је тачно 4 пута мања од оне која би се према слову закона морала издвојити у буџету за те намене.

приказивале посебно по општинама. Због тога би се, за случај да пре измена Закона буде истовремено одржано више избора у Србији или на неком њеном делу, било нужно да се разреши сва могућа спорна питања одговарајућим тумачењем или стручним мишљењем Министарства финансија.

Питања која би требало недвосмислено разрешити пре него што таква изборна кампања почне су следећа:

- Колико средстава из буџета се расподељује учесницима на изборима (нпр. да ли се из буџета града расподељује укупно 0,05 посто за одборничке и градоначелничке изборе или 0,05 посто укупно)?
- По којем критеријуму се средства расподељују уколико се избори посматрају као целина³²?
- Које ограничење важи за прикупљање средстава из приватних извора - оно које се рачуна на основу законске одредбе (нпр. 0,01 посто „нето“ буџета града по једној изборној кампањи³³) или оно које се израчунава на основу средстава која су стварно буду издвојена за финансирање изборне кампање из буџета града (доследна примена овог критеријума водила би томе да када град не издвоји ни динара за ове намене учесници не смеју ни да прикупљају средства из приватних извора)?
- На који начин обезбедити равноправност учесника на изборима уколико се избори посматрају као целина и шта се уопште сматра равноправношћу (нпр. да ли треба да постоји исто или различито ограничење за прикупљање средстава оних који учествују само у трци за градоначелничку позицију са онима који учествују такође и на одборничким изборима)?
- Да ли учесници на изборима имају један или више посебних рачуна за финансирање кампање?

У сваком случају, већина ових дилема би се разрешила сама од себе уколико би био прихваћен концепт према којем се све кампање (нпр. градоначелничка и одборничка) посматрају независно – да се за сваку од тих кампања у буџету града издваја по 0,05 посто, да се даља расподела

³² На пример, ако се укупно издваја 10 милиона из буџета града, а на изборима учествује 10 одборничких листа и 5 кандидата за градоначелнике, да ли се у «фонд» за финансирање кампања одборничких листа издваја 5 милиона динара (10/2) или 6,67 милиона динара (10/10+5).

³³ 20 процената од 0,05 посто «нето» буџета града.

буџетских средстава врши у складу са законским критеријумима, да се за сваку од тих кампања посебно прикупљају средства из приватних извора у складу са ограничењем које из Закона произлази (до 0,01 посто од „нето“ буџета града), да се отварају посебни рачуни и подносе посебни извештаји за сваку од ових кампања итд. У таквим случајевима, једини додатан проблем за контролне органе представљало би утврђивање да ли је дошло до преливања средстава за ове две кампање, односно да ли су расходи плаћени са „погрешног“ рачуна³⁴

Групе грађана, као категорија овлашћених предлагача кандидата и подносиоца изборних листа нема својство правног лица, па самим тим може да има проблема при остваривању права из Закона (на пример, када треба да отвори рачун за финансирање кампање). Други проблем је одговорност група грађана за испуњење обавеза из Закона, било да су у питању њихове обавезе или обавезе државних органа према њима. Групе грађана, чак и када прекрше Закон не могу бити санкционисане (јер се одредбе чланова 19 и 20 из казnenих одредби могу применити само на политичке странке). Не постоји такође ни одговарајућа контрола поступања лица која је група грађана, као неформално тело, одредила да буду одговорна за финансирање кампање. Није јасно наглашено ни на који начин се поступа са средствима које група грађана добије по основу успеха на изборима или уколико неки део прикупљених средстава остане неутрошен (не постоји стални рачун на који би се та средства могла пренети, тако да је најисправније да се та средства поделе онима који су из приватних извора финансирани кампању).

Због свега овога, било би добро да се уједначи пракса поступања када су у питању групе грађана које се појављују као учесници на изборима, чак и пре него што дође до измена Закона. У том смислу, Министарство финансија би могло да помогне издавањем стручних мишљења како би се разјасниле правне недоумице по питању статуса ових учесника на изборима, док би органи који спроводе изборе могли да помогну тако што би издали упутство о томе шта би све требало да садржи акт којим се одређују овлашћена лица за финансирање кампање коју спроводи група грађана, чиме би се утврдили модалитети располагања средствима на посебном рачуну за финансирање кампање.³⁵ Иако не би могла да буду обавезујућа, оваква упутства би свакако

³⁴ На пример, када странка рекламира кандидата за градоначелника на ТВ, а цену плати са рачуна за финансирање одборничких избора, како не би био пробијен дозвољени износ расхода.

³⁵ На пример: да се средства смеју прикупљати само из оних приватних извора које Закон допушта и то само до времена одржавања избора; да се средства која евентуално пристигну на

представљала допринос јавности и контроли финансијског пословања ове врсте учесника на изборима.

Средства из приватних извора

Закон прописује из којих се приватних извора може финансирати изборна кампања, као и укупан износ који се на овај начин може прикупити. Време прикупљања средстава из ових извора није изричито ограничено Законом. Прикупљање може да почне када се отвори посебан рачун за финансирање кампање, односно онолико пре тог момента колико је законом дозвољено да се држе средства у готовини пре него што буду уплаћена на посебан рачун. У сваком случају је нужно да претходно буду именована лица која су одговорна за законито финансирање кампање. Уколико се испуне горе наведени услови, са прикупљањем средстава за финансирање редовних избора може се почети чак и пре него што ти избори буду расписани³⁶.

Прикупљање средстава би требало да се оконча пре него што се оконча време у којем се та средства смеју трошити, то јест, до одржавања избора, односно почетка „изборне тишине“. Закон међутим није поставио препреке да се средства прикупљају и после тог рока, тако да учесници на изборима имају фактичку могућност да и након одржаних избора средства прикупљају и плаћају до тада неизмирене расходе. Оно што Закон јесте предвидео је да се извештаји о финансирању кампање морају поднети у року од 10 дана од окончања избора. Сврха тог извештавања јесте да РИК стекне јасну слику о томе из којих извора је нека кампања финансирана, тако да би требало сматрати да су учесници на изборима дужни да најкасније до подношења извештаја у потпуности „заокруже финансијску конструкцију“ и у извештаје унесу податке о свим прикупљеним средствима и оним прикупљеним средствима која су у кампањи утрошена.

Када на изборима учествују политичке странке и коалиције политичких странака оне могу део кампање финансирати и из извора који се налазе на њиховом сталном рачуну (преносом на посебан рачун за финансирање

посебан рачун по основу изборног успеха могу користити само ради враћања претходно примљених прилога и то лицима која су те прилоге дали, у одређеном року; да се посебан рачун мора угасити у одређеном року након што буде извршен повраћај средстава; да свако лице које чини групу грађана може остварити увид у податке о финансијском пословању од овлашћених лица; ко постаје власник ствари које се набаве за потребе изборне кампање и друго.

³⁶ Ово је само једно од могућих тумачења.

кампане). У том смислу, могућност преноса није неограничена. Она средства која своје порекло имају у дотацијама из буџета за финансирање „редовног рада политичких странака“ се не би могла преносити на посебан рачун. У случају сумње о пореклу средстава требало би међутим увек ићи у корист политичке странке.³⁷

Ангажовање волонтера за потребе кампање и добијање прилога у облику мање плаћених услуга и производа представља велики проблем са становишта контроле. С једне стране, учесници на изборима су обавезни да евидентирају и ове прилоге (у смислу Закона), али је дискутабилно да ли су обавезни да податке о њиховој висини уносе у извештаје о финансирању кампање.³⁸ Будући да је код ове одредбе (уколико се прихвати уже тумачење) Закон директно нарушен одредбама Правилника, било би добро да Министарство финансија изда одговарајуће мишљење којим би помогло да се проблем разреши, или да што пре приступи изменама Правилника.

Поједини приватни извори финансирања кампање

Чланарина

Овај вид прихода доступан је само политичким странкама или групи политичких странака (коалиције) које се појављују у својству предлагача кандидата или подносиоца изборне листе. Чланарина се може користити за финансирање изборне кампање тако што се претходно уплаћен износ пренесе са сталног рачуна политичке странке на посебан рачун за финансирање кампање, непосредном уплатом на посебан рачун или готовинском уплатом лицима која су овлашћена за прикупљање средстава за финансирање кампање. Последња два начина уплате би се могла сматрати

³⁷ На пример, ако је странка Х до момента када се врши пренос остварила приход од 10 милиона динара, од којих је 5 милиона добијено у току те године из буџета, а утрошила до истог момента 4 милиона динара, могла би да пренесе на посебан рачун за финансирање кампање највише 5 милиона динара.

³⁸ Члан 5 став 2 Правилника о садржају евиденција и састављању извештаја о прилозима и имовини политичких странака каже да се у извештај уносе «подаци о свим средствима уплаћеним у корист посебног рачуна, односно исплаћених са тог рачуна, на име финансирања трошкова изборне кампање, сагласно члану 12 Закона.» Међутим, у ставовима 4 и 5 говори се о томе да се у извештају приказује, између осталог и висина прикупљених прилога, а један вид прилога у смислу Закона представљају и услуге које нису плаћене, и које самим тим, ни на који начин нису оставиле трага на посебном рачуну за финансирање кампање. Од начина читања Правилника зависи да ли ће се у извештај уносити само они прилози који су примљени у новцу или сви прилози у смислу Закона.

законитим једино ако је такав модалитет плаћања чланарине предвиђен унутрашњим актима политичке странке.

Чланарина је законом дефинисана као “редовни износ који члан плаћа према одредбама статута политичке странке”. При контроли правилности финансирања потребно је обратити пажњу на неколико ствари: Ради разграничења чланарине од осталих прихода, потребно је утврдити да ли је износ чланарине утврђен статутом политичке странке, односно, да ли је утврђен неким другим актом на основу одредаба статута. Затим треба видети да ли је утврђена динамика плаћања чланарине како би се утврдило да ли је у питању „редован износ“ или једнократно давање, односно прикривени прилог. Од користи су и одговори на следећа питања: Да ли је плаћање чланарине обавезно и да ли су неке категорије изузете од обавезе? Да ли је износ чланарине исти за све? Како је регулисана наплата чланарине? Ко су све чланови политичке странке?

Прилози

Прилози су извор прихода доступан свим учесницима на изборима. Прилози могу доспети непосредно на рачун за финансирање кампање (наменски прилози), или пак тако што се политичка странка одлучи да неке прилоге које је добила независно од избора, пренесе на посебан рачун (мада се ово питање може појавити као спорно, пре свега у смислу ограничења прихода од једног физичког или правног лица, па је потребно доћи до јединственог тумачења пре одржавања избора).

Поред новчаних давања према Закону се под “прилогом политичкој странци подразумева и поклон, бесплатана услуга или пружање услуге под условима који одступају од тржишних”. Ова норма се примењује по аналогiji и на групе грађана и коалиције које учествују на изборима.

Утврђивање ових врста прилога свакако представља велику тешкоћу за оне који би желели да их контролишу. Исто се може рећи и за политичке странке па и за саме даваоце таквих прилога.

При утврђивању да ли је испоштована ова одредба Закона (на пример, да ли су сви добијени прилози евидентирани), требало би утврдити шта су то тржишни услови, односно у којој мери је нека услуга или производ стварно плаћен, а у којој мери поклоњен политичкој странци. Ствар је донекле једноставна када такве услуге пружају фирме које имају ценовник, када се може упоредити висина наплаћене услуге са оном која се редовно наплаћује.

При утврђивању тржишних и нетржишних попушта значајан критеријум треба да буде и то да ли су исти услови били пружени другим учесницима на изборима, нарочито у ситуацијама код којих се редовна цена може мењати услед услова који се такође могу сматрати тржишним. На пример, уколико је редовна цена закупа неког ТВ термина 1 милион динара, и тај термин закупе 3 учесника на изборима од којих два плате по 800 хиљада а један 300 хиљада динара, 800 хиљада би се могло сматрати стварном тржишном ценом закупа тог термина, а разлика између 800 и 300 хиљада нетржишним попустом који је дат једном од учесника на изборима од стране фирме у чијем је власништву ТВ станица. Наравно, ово је веома упрошћен пример. У пракси, постоји још много чинилаца који утичу на висину цене, почев од тога колико се неки учесник рекламира на одређеном медију, преко рекламирања које се не плаћа непосредно медијској кући него посредничкој агенцији и слично. У зависности од тих чинилаца, морало би се утврђивати и ко је дао „нетржишни попуст“ – посредничка агенција или медијска кућа.

Бесплатне услуге физичких лица, а поготово рад странаčkih волонтера готово потпуно измичу могућности ефикасне контроле. Према слову Закона, а и према одговарајућем мишљењу Министарства финансија не постоји правна могућност да се рад волонтера третира другачије него као прилог у виду бесплатне услуге. Међутим, истинитост извештаја и евиденција у погледу ових услуга може се проверити једино ако контролори дођу до сазнања да су нека лица била ангажована бесплатно.

С обзиром на обавезу да лице које пружа странци (примењује се по аналогији и на друге учеснике на изборима) услугу или испоручује производ мора странци да испостави рачун без обзира на то ко ће тај рачун платити, контрола би требало да обухвати следеће елементе: да ли је на основу тог рачуна евидентиран прилог (оног ко је платио), да ли се од таквог лица сме примити прилог, и најзад да ли се међу стварима и услугама које су набављене за потребе изборне кампање налазе и неке за које се не зна ко их је платио. Треба имати у виду и то да се може тумачити да се овакав вид финансирања кампање (непосредно плаћање трошкова од стране трећег лица) може сматрати у потпуности забрањеним, с обзиром на одредбу члана 12, став 2 Закона да се „сва плаћања трошкова изборне кампање врше се са посебног рачуна“. Мишљење министарства финансија би могло да буде од помоћи по овом питању.

Од кога се не сме примити прилог?

Законом је прописан круг физичких и правних лица од којих се не смеју прикупљати прилози за финансирање кампање, односно од којих се за ту сврху не сме примити „материјална и финансијска корист“. Иако Закон није изричито везао ову одредбу (члан 6) за све учеснике на изборима, требало би сматрати да се она примењује и на групе грађана. Списак лица од којих се не сме остваривати материјална и финансијска корист дат је у одељку о финансирању редовног рада политичких странака.

При контроли извора прихода учесника на изборима по овом основу полазиште треба да буде то да ли су одговорна лица из члана 13 Закона проверавала испуњеност услова за примање донације (на пример, да ли је тражено да дародавац потпише изјаву у којој тврди да нема ни једне сметње да такав прилог да), а затим би се могле вршити додатне провере у случају сумње, али не у самој евиденцији о прикупљеним средствима већ на другим местима где такви подаци постоје (на пример у пореској управи, кад је реч о неизмиреним обавезама по основу јавних прихода, у регистру привредних друштава итд.).

Висина прилога

Прилози једног лица за финансирање једне изборне кампање су законом ограничени. Ограничење је различито за физичка и правна лица, а израчунава се на основу максималног износа који се сме прикупити из приватних извора (0,5 одсто од те суме за физичка, односно 2 посто од те суме за правна лица). При провери испуњености овог услова требало би размотрити да ли је неко лице евидентирано више пута као давалац прилога (укључујући и бесплатне услуге и слично), и упоредити збир тих прилога са законским максимумом. У зависности од тумачења, у овај збир би требало укључити и прилоге који су (на пример, пре расписивања избора) дати од стране неког лица политичкој странци која самостално или у коалицији учествује на изборима, али једино у случају да је политичка странка са свог сталног рачуна пренела на посебан рачун за финансирање кампање и средства добијена као прилоге. У сваком случају, морало би се при утврђивању прекорачења ићи у корист политичке странке.³⁹

³⁹ Узмимо на пример, да је странка Х добила 4 милиона динара прилога пре расписивања избора, од чега 1 милион динара од једног предузећа, и да то предузеће уплати још милион динара за финансирање кампање, што је, замислимо, на нивоу дозвољеног максимума прилога једног правног лица за финансирање кампање. Требало би сматрати да таква странка неће

Иако није изричито речено у Закону, требало би тумачити да се пренос средстава са сталног рачуна политичке странке на рачун којим се финансира изборна кампања у којој та странка учествује не сматра „прилогом правног лица“, иако и политичке странке имају то својство. Уколико би пак нека политичка странка дала прилог за финансирање кампање неког кандидата групе грађана, или кампање неке друге политичке странке, за висину тог прилога би важила иста ограничења као и за било које друго правно лице⁴⁰.

“Приходи од промотивних активности”

Приходи од промотивних активности у ствари су приходи који се остваре продајом предмета са симболима политичке странке. Строго гледано, овај вид прихода није допуштен групама грађана, иако и оне могу имати одређене симболе или нешто што симболише кампању коју воде (слогани, име кандидата и слично). Као ову врсту прихода треба сматрати целокупан износ који је добијен продајом тих предмета, без обзира да ли је улог у њихову производњу, превоз и продају био можда и већи од цене по којој су производи продати. Прикупљање средстава се може вршити непосредном уплатом на рачун за финансирање кампање или преносом раније прикупљених средстава по овом основу са сталног рачуна странке. Овде је битно проверити да ли су средства благовремено уплаћена на рачун за финансирање изборне кампање ако је продаја извршена готовинским путем, а може бити од значаја и то коме су ти предмети продати (да би се утврдило евентуално заобилазно финансирање од стране неке категорије лица од које се не сме примати материјална и финансијска помоћ).

Приходи од имовине

Овај облик прихода стоји на располагању само политичким странкама и коалицијама у које се оне удружују. Групе грађана немају својство правног лица, нити имовину, а приходи од имовине којом располажу поједини грађани који чине ту групу и кандидати које ова група предлаже се не могу

прекорачити ограничење уколико пренесе са сталног рачуна 3 милиона динара (укупна висина прилога мање прилози добијени од тог предузећа) прикупљених раније као прилог. Међутим, збир прилога од стране једног лица једној политичкој странци на годишњем нивоу (било да је дат за финансирање редовног рада или изборне кампање) не би смео да буде већи од законског максимума (100 просечних плата за правна лица).

⁴⁰ И не би се могла преносити средства која је странка добила из буџета, већ само она прикупљена из приватних извора.

подвести под овај вид прихода. Ова лица могу давати само прилоге за финансирање кампање, и то до висине која је допуштена за једно физичко лице. Овај приход се може остваривати преносом са сталног рачуна политичке странке на посебан рачун за финансирање кампање, или непосредном уплатом на посебан рачун, под условом да је то у складу са унутрашњом страначком регулативом. Под приходима од имовине подразумева се целокупан износ прихода остварен по овом основу, без обзира на то колики су расходи настали у вези са том имовином. Питања од значаја приликом контроле су: Да ли је странка располагала приходима од имовине у моменту преноса на посебан рачун? Да ли су пренета средства која су по Закону морала бити дата у добротворне сврхе?⁴¹ Дакле, приликом провере података мора се остварити увид у књиговодствене евиденције политичке странке.

Опште ограничење прихода из приватних извора

Ограничење прихода из приватних извора условљено је укупном висином средстава која се на основу Закона издвајају за ову сврху из јавних извора (20 посто од те суме). Дакле, ограничење се посматра у односу на висину средстава која се дели свим учесницима на тим изборима, а не у односу на висину средстава коју одређени учесник добије, то јест, исто је за све који на изборима учествују⁴². Ради правне сигурности, требало би такође сматрати да је висина ограничења условљена *износом који је по Закону требало издвојити из буџета* једино меродавна учесницима на изборима. Уколико би се прихватило другачије виђење, према којем би се ограничење за прикупљање средстава из приватних извора одређивало у односу на износ који ефективно буде додељен из буџета, учесници на изборима би били неоправдано изложени законским санкцијама услед арбитрерног поступања скупштине (која усвоји буџет у којем је одређено мање средстава за ове намене него што по Закону мора) или извршне власти (која издвоји из буџетске резерве мање средстава него што би требало за ванредне изборе или не пренесе одобрена буџетска средства за редовне изборе). Дакле, приликом установљавања полазишта за проверу података РИК би требало да пође од висине буџета територијалне јединице у којој се избори организују, умањеног за трансфере другим нивоима власти и организацијама обавезног социјалног осигурања („нето буџет“), затим да утврди колико је 0,1 (Република) односно 0,05 посто (Покрајина, град, општина) од „нето буџета“, и колико је 20 посто

⁴¹ С обзиром на ограничење максималног износа који у годишњим приходима странке могу чинити приходи од имовине у њеном власништву.

⁴² И мора бити исто због равноправности учесника на изборима.

од тог износа, односно 0,02 (републичког „нето“ буџета за републичке изборе) и 0,01 посто (покрајинског, градског, општинског „нето“ буџета за изборе на њихове органе) – што представља горњи износ средстава које један предлагач кандидата и један подносилац листе на таквим изборима сме прикупити.⁴³

Врсте дозвољених расхода

У члану 8 Закона се одређује на јасан начин у којем времену могу настати расходи који се финансирају у оквиру изборне кампање (од момента расписивања до момента одржавања избора), али се не одређује довољно прецизно које врсте расхода се могу подвести под ову категорију. У наведеном члану се набрајају одређене врсте трошкова (плакати, огласи, емисије на медијима, рекламни спотови, публикације, „и друге са овим повезане активности“), али судећи по мишљењу Министарства финансија⁴⁴ навођење ових трошкова нема карактер ни исцрпног набрајања, нити навођења појединих примера. Поред трошкова који се из законске дефиниције могу јасно препознати нема сумње да трошкови кампање могу бити и други – од трошкова за одржавање промотивних скупова (закуп простора и опреме, путовања, обезбеђење...), преко комуникацијских (телефони, интернет) до административних (закуп простора, административно особље, рачуноводство). Наравно, пре било којих избора требало би у потпуности разјаснити на шта се све смеју трошити средства прикупљена на посебном рачуну за финансирање кампање. Будући да нема јасних назнака да је законодавац имао намеру да забрани финансирање неког од уобичајених начина вођења изборне кампање⁴⁵, најупутније би било да се речи „и друге са овим повезане активности“ тумаче тако да се односе на финансирање свих активности које су повезане са вођењем кампање.

Реалан проблем, који се и одговарајућим тумачењем тешко може превазићи јесте плаћање неких трошкова који су повезани са обавезама учесника на изборима, ако не и са самом кампањом. У такве трошкове потпадају дажбине за судско оверавање потписа који су неопходни за подношење кандидатуре, обавеза да се плати за објављивање извештаја о финансирању кампање, трошкови рада лица која су одговорна за законито финансирање кампање,

⁴³ Примера ради, за председничке изборе јуна 2004 из буџета је издвојено око 45 милиона динара, уместо око 227 милиона, али је ограничење за висину средстава из приватних извора по предлагачу кандидата било 45, а не 9 милиона динара.

⁴⁴ Доступно на сајту www.transparentnost.org.yu

⁴⁵ На пример, предизборне скупове, који се не наводе у члану 8 Закона.

лица које воде књиговодствене евиденције, трошкови који настану после одржавања избора (на пример, конференције за штампу) и друго. Овај се проблем међутим може разрешити само изменама Закона.

Висина дозвољених расхода

Висина расхода се изричито помиње само у члану 20 Закона, у казним одредбама. Она се може извести само из ограничења која постоје за прикупљање средстава и имајући у виду временски оквир. Једним делом то ограничење се зна унапред – то је сума коју учесници на изборима смеју да прикупе из приватних извора, која се израчунава на основу раније изложене формуле. Другим делом, висина дозвољених расхода се одређује у доба када постане познато колико ће бити учесника на тим изборима и колико ће сваки од њих добити из буџета пре избора⁴⁶. Када се ове две цифре саберу, добија се укупно ограничење висине расхода. Ни у ком случају међутим не би требало при висини дозвољених расхода узимати у обзир средства која се након избора додељују по основу успеха на изборима, као што је чињено након председничких и локалних избора.

Повраћај средстава на стални рачун политичке странке и време измирења трошкова

Законом је прописана обавеза да се вишак прикупљених средстава (преко законског максимума) мора уплатити на стални рачун политичке странке (није прописано шта се дешава са вишком који имају коалиције⁴⁷ и групе грађана). Трбало би сматрати да су политичке странке обавезне да овај пренос изврше пре подношења извештаја, односно, уколико се тек контролом извештаја утврди да постоји вишак, да су обавезне да то учине након извршене контроле (осим уколико прекршајни суд не одлучи другачије⁴⁸).

⁴⁶ Могуће је на различите начине доћи до ове цифре: 1. да се она рачуна у односу на износ који би требало да добију поједини учесници на основу законских одреби; 2. да се рачуна у односу на износ који је издвојен из буџета за ове намене; 3. да се рачуна у односу на износ који је учеснику на изборима дозначен до одржавања избора; и 4. да се рачуна у односу на износ који је учеснику на изборима дозначен до времена подношења извештаја. Наравно, неопходно је да начин рачунања буде познат пре избора, и Министарство финансија би такође требало да се изјасни по овом питању.

⁴⁷ Ово питање би требало да буде предмет коалиционог споразума, накнадног договора, а у његовом одсуству одлуку би требало да донесе суд (подела на једнаке делове, осим уколико неке странке не докажу веће учешће).

⁴⁸ На пример, да се та средства одузму од осуђеног прекршиоца.

Поступање би требало да буде слично и са средствима која накнадно стигну на посебан рачун, по основу успеха на изборима. Будући да не постоји јасно решење у закону, можда би се могло на основу законских одредаба толерисати да учесник на изборима који та средства добије пре подношења извештаја о финансирању кампање⁴⁹, може и да их утроши за измирење насталих а неизмирених расхода. Они који та средства добију касније, требало би да их пренесу на стални рачун политичке странке, односно пренесу их лицима која су претходно, из приватних извора финансирала кампању. Треба имати у виду да ни ово решење није најсрећније, будући да привилегује оне учеснике на изборима којима министарство или секретаријат за финансије брже пренесе средства из буџета у односу на остале, и да би било најупутније да се без обзира на време уплате овог дела буџетских средстава, она уопште не приказују у извештајима. Наиме, изборни успех је будућа неизвесна околност, и с обзиром на привремену природу посебног рачуна, не би требало сматрати законитим поступање ни једног учесника на изборима који планира да расходе у току изборне кампање подмири средствима на која тек треба да стекне право.⁵⁰

Ни у ком случају не би се смела сматрати законитом ситуација да измирење финансијских обавеза по основу изборне кампање преузме не себе политичка странка која је ту кампању водила. Другим речима, иако је политичка странка као правно лице слободна да преузима правне обавезе, приликом закључивања свих уговора који се односе на финансирање активности у току изборне кампање морало би да буде јасно да се цена може наплатити само са посебног рачуна за финансирање изборне кампање.

⁴⁹ Рок за подношење извештаја и добијање овог дела буџетских средстава истиче истог дана.

⁵⁰ Свако супротно тумачење би довело до апсурдних последица: на пример, ако се подносилац листе Х рекламира за 30 милиона динара, а пре избора прикупи само 5, рачунајући да ће остатак добити по основу изборног успеха, и затим не пређе изборни цензус, РИК би пред собом имала извештај у којем је приказана структура прихода за 5 милиона динара, док би Х могла да за осталих 25 милиона дуговања прикупља средства у наредних неколико година, без икакве могућности да се оствари контрола законитости извора тих средстава.

10. Улога РИК на спровођењу Закона у будућности

Иако ни у текућој ни у следећој години није предвиђено одржавање редовних избора (осим избора за скупштину државне заједнице СЦГ, чије је одржавање неизвесно), чини се да има доста времена да се озбиљније поради на томе да провера података о финансирању изборне кампање буде боље припремљена него што је то до сада био случај. Са таквим припремама би међутим требало започети што пре, будући да се могућност одржавања ванредних избора, у целој Србији или неком њеном делу, не може у никад у потпуности искључити. Недавно усвојена Национална стратегија за борбу против корупције предвиђа да ће послови у вези са контролом финансирања изборних кампања бити највероватније поверени специјализованом телу за борбу против корупције које тек треба да се установи. Време када ће ово тело бити формирано уопште није извесно, тако да се може догодити да се РИК поново сусретне са проблемима које је имала у досадашњој примени Закона о финансирању политичких странака.

И у досадашњем раду РИК је дошла до извесних сазнања о томе да неке одредбе Закона нису одговарајуће и да би их требало допунити или изменити. С обзиром на то да је Одбор за финансије Народне скупштине већ покренуо такву иницијативу, неопходно је да се и РИК укључи у припреме нових законских решења, имајући у виду искуство стечено на претходним контролама података о финансирању изборне кампање.

Много тога се може учинити и без измена Закона. Кроз сарадњу са Министарством финансија, могуће је утицати на измене Правилника, на местима где је он у супротности са словом или духом Закона. Такође, очигледно је да Министарство може помоћи да се реше многа спорна питања у вези са финансирањем кампање за изборе, кроз давање стручних мишљења, као и то да се кроз сталну међусобну комуникацију са појединим секторима овог министарства може постићи то да оба органа испуне своје законске обавезе на најбољи могући начин.

РИК би, као орган надлежан за проверу података о финансирању кампање могла доста да учини и кроз издавање упутстава (чак и када она не могу бити обавезујућа) о поступању органа на нивоу локалних самоуправа, група грађана и слично, о чему је било речи у претходном тексту. Поред тога, нужно је да РИК прилагоди свој Пословник обавезама које има по основу Закона о финансирању политичких странака, или да другим актом ближе прецизира начин на који ће поступати када обавља послове по основу овлашћења из овог Закона. Посебно је у том смислу значајно осмишљавање критеријума за ангажовање овлашћених ревизора и формулисање

ревизорског задатка, као и прецизирање поступања РИК када утврди неправилности у финансирању неке изборне кампање. Ништа мање важно јесте да РИК процени износ који би јој био потребан да ваљано обави задатке које има по основу Закона о финансирању политичких странака, како би на време могла да затражи та средства приликом прављења буџета, односно када се разматра ниво издвајања из буџетске резерве (за ванредне изборе).

Најзад, РИК би требало да предузме мере за обезбеђивање веће јавности података о финансирању изборне кампање. С обзиром на обавезу коју и иначе има по основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (да омогући сваком заинтересованом лицу увид у све или готово све документе о финансирању кампање), као и на обавезу да се извештаји учесника на изборима објаве у Службеном гласнику, било би најупутније да РИК све аутентичне извештаје о финансирању кампање објави скениране на својој веб презентацији. Ништа мање важно, како за саму РИК, тако и за јавност у Србији, било би да се објаве сви налази до којих РИК дође вршећи проверу података из тих извештаја, као и подаци о даљем поступању у случају да су утврђене неке неправилности.

Прилози

Закон о финансирању политичких странака

Кратак осврт на контролу извештаја о имовини политичких странака са стањем од 31.12.2003.

Извештај РИК о контроли финансирања кампање за председничке изборе из јуна 2004

Изводи из извештаја посматрачке мисије ОЕБС (ОДИХР) на председничким изборима из јуна 2004

Извештај РИК о контроли финансирања кампање за локалне изборе из септембра 2004

Закон о финансирању политичких странака из 2003.

I. УВОДНА ОДРЕДБА

Члан 1.

Овим законом уређује се финансирање, евиденција и начин контроле финансијског пословања регистрованих политичких странака (у даљем тексту: политичке странке), подносилаца проглашених изборних листа и предлагача кандидата за председника Републике Србије, председника општине и градоначелника.

II. КОРИШЋЕЊЕ И ВРСТЕ СРЕДСТАВА

1. Коришћење средстава

Члан 2.

Средства стечена у складу са овим законом могу се користити за финансирање трошкова везаних за:

- 1) редован рад политичке странке;
- 2) изборну кампању за избор председника Републике, посланика, градоначелника, председника општине и одборника.

2. Врсте средстава

Члан 3.

Средства за финансирање активности из члана 2. овог закона могу се стицати из јавних и приватних извора, у складу са овим законом.

Јавне изворе, у смислу овог закона, чине средства из буџета Републике Србије, буџета јединице територијалне аутономије и буџета јединице локалне самоуправе, одобрена за финансирање редовног рада политичке странке и трошкова изборне кампање.

Приватне изворе, у смислу овог закона, чине: чланарина, прилози правних и физичких лица, приходи од промотивних активности политичке странке, приходи од имовине политичке странке и легати.

3. Финансирање редовног рада политичке странке

Члан 4.

Средства из јавних извора која се обезбеђују за финансирање редовног рада политичке странке чији су кандидати изабрани за посланике, односно одборнике, одређују се на нивоу од 0,15% буџета Републике Србије (умањеног за трансфере другим нивоима власти и организацијама обавезног социјалног осигурања), 0,1% буџета јединице територијалне аутономије (умањеног за трансфере од других нивоа власти и другим нивоима власти) односно 0,1% буџета јединице локалне самоуправе (умањеног за трансфере од других нивоа власти).

Средства из става 1. овог члана у висини од 30% распоређују се у једнаким износима политичким странкама које имају посланике или одборнике, а остатак средстава (70%) сразмерно броју посланичких, односно одборничких места.

Министарство надлежно за послове финансија, односно надлежни орган управе јединице територијалне аутономије, односно орган јединице локалне самоуправе, сразмерни део средстава из става 1. овог члана преноси политичким странкама сваког месеца, до десетог у месецу за претходни месец.

Члан 5.

Чланарина из члана 3. став 3. овог закона је редовни износ који члан плаћа према одредбама статута политичке странке. Уплата која премашује овај износ сматра се прилогом.

Правна и физичка лица могу дати прилог политичкој странци. У смислу овог закона, прилог политичкој странци подразумева и поклоне дате странци, бесплатне услуге или пружање услуге политичкој странци под условима који одступају од тржишних. Овлашћено лице политичке странке дужно је да изда потврду о примљеном прилогу. О прилогу политичкој странци мора бити обавештена скупштина акционара и органи управљања правног лица.

Правно или физичко лице које политичкој странци пружа услугу или прода производ мора политичкој странци испоставити рачун, без обзира на то ко сноси плаћање услуге или производа, односно, без обзира на то да ли је услуга пружена или производ дат без наплате.

Укупан износ прилога из става 2. овог члана уколико прилог даје физичко лице, у једној календарској години може износити највише десет просечних месечних зарада у Републици Србији у години која претходи години у којој се прилог даје, према званичним подацима органа надлежног за послове статистике, односно сто просечних зарада уколико прилог даје правно лице.

Приходи од промотивних активности политичке странке су приходи од продаје публикација, симбола и других ознака политичке странке.

Политичка странка може стицати имовину на територији Републике Србије. Годишњи приход политичке странке од имовине у власништву политичке странке може представљати највише 20% износа укупног годишњег прихода политичке странке. У року од тридесет дана након подношења завршног рачуна у складу са чланом 16. овог закона, приход који прелази наведених 20% политичка странка даје у добротворне сврхе једној или више организација које се баве добротворним радом.

Висина средстава из приватних извора, осим средстава од чланарине, која политичка странка прикупља за свој редован рад може, у једној календарској години, износити до 100% средстава која политичка странка добија из буџета Републике Србије. Висина средстава из приватних извора, осим средстава од чланарине, која политичка странка која нема право на средства из буџета Републике Србије може прикупљати не сме у једној календарској години прећи износ од 5% укупних средстава из члана 4. став 1. овог закона.

Члан 6.

Забрањено је примање материјалне и финансијске помоћи од: страних држава; страних правних и физичких лица; анонимних дародаваца; јавних установа и јавних предузећа, установа и предузећа са учешћем државног капитала, без обзира на висину учешћа; приватних предузећа која обављају јавне услуге по основу уговора са државним органима и јавним службама, за време док постоји такав уговорни однос; предузећа и других организација која врше јавна овлашћења; синдиката; хуманитарних организација; верских заједница; приређивача игара на срећу; увозника, извозника, продаваца и

произвођача акцизних производа и правних лица и предузетника који имају доспеле, а неизмирене обавезе по основу јавних прихода.

Новац или новчану вредност друге имовине стечене на начин супротан овом закону и другим прописима, политичка странка дужна је да пренесе на рачун буџета Републике Србије у року од десет дана од дана њиховог пријема.

Члан 7.

Забрањено је вршење било ког облика притиска на правна и физичка лица приликом прикупљања средстава за политичку странку.

Забрањено је давање обећања или стављање у изглед било какве привилегије или личне користи дародавцу политичке странке.

4. Финансирање трошкова изборне кампање

Члан 8.

Под трошковима изборне кампање, у смислу овог закона, подразумевају се трошкови који се односе на активности у току изборне кампање, односно на: плакате, огласе, емисије на радију, телевизији и другим медијима, рекламне спотове, публикације и друге са овим повезане активности у периоду од дана расписивања до дана одржавања избора.

Члан 9.

Средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање из члана 8. овог закона обезбеђују се у години у којој се одржавају редовни избори и то у износу од 0,1% буџета Републике Србије (умањеног за трансфере другим нивоима власти и организацијама обавезног социјалног осигурања), 0,05% буџета јединице територијалне аутономије (умањеног за трансфере од других нивоа власти и другим нивоима власти) односно 0,05% буџета јединице локалне самоуправе (умањеног за трансфере од других нивоа власти) за годину за коју се буџет доноси.

У случају одржавања ванредних избора, надлежни органи су дужни да обезбеде средства предвиђена ставом 1. овог члана за трошкове изборне кампање.

Члан 10.

Средства из члана 9. овог закона у висини од 20% распоређују се у једнаким износима подносиоцима проглашених изборних листа односно предлагачима кандидата у року од десет дана од дана проглашења изборне листе односно утврђивања листе кандидата, а преостали део средстава (80%) додељује се подносиоцима изборних листа које су освојиле мандате, сразмерно броју освојених мандата односно предлагачу кандидата који је освојио мандат, у року од десет дана од дана проглашења изборних резултата.

Распodelу средстава на начин из става 1. овог члана обавља министарство надлежно за послове финансија, односно надлежни орган управе јединице територијалне аутономије односно локалне самоуправе, на основу података које им достави Републичка изборна комисија, односно изборна комисија јединице територијалне аутономије односно локалне самоуправе.

Ако средства исплаћена по основу одредбе става 1. овог члана премашују износ средстава утрошених за изборну кампању до дана одржавања избора, разлика мора бити враћена буџету Републике Србије односно јединице територијалне аутономије односно локалне самоуправе у року од десет дана од дана исплате.

Члан 11.

Подносилац проглашене изборне листе односно предлагач кандидата, за покриће трошкова изборне кампање, може да прикупља средства и из приватних извора, у складу са овим законом.

Висина средстава из приватних извора које подносилац проглашене изборне листе односно предлагач кандидата прикупи за финансирање трошкова изборне кампање не сме прећи износ од 20% средстава из члана 9. овог закона.

Удео који појединачно физичко лице приложи за трошкове изборне кампање не може да пређе износ од 0,5% износа прописаног у ставу 2. овог члана, а удео који појединачно правно лице уложи за изборну кампању не може да пређе 2% тог износа.

На прикупљање средстава за финансирање изборне кампање из приватних извора сходно се примењују одредбе члана 5. ст. 2. и 3. овог закона.

Члан 12.

У сврху прикупљања средстава за финансирање трошкова изборне кампање, подносилац проглашене изборне листе односно предлагач кандидата отвара посебан рачун код банке и тај рачун се не може користити у друге сврхе.

Сва средства намењена за финансирање трошкова изборне кампање уплаћују се на рачун из става 1. овог члана и сва плаћања трошкова изборне кампање врше се са овог рачуна.

Средства примљена у готовини морају бити депонована на рачун из става 1. овог члана у року од три дана од дана пријема.

Ако средства за финансирање трошкова изборне кампање прикупљена из приватних извора премаше износ из члана 11. став 2. овог члана, вишак средстава се пребацује на стални рачун политичке странке.

Члан 13.

Подносилац проглашене изборне листе односно предлагач кандидата именује два лица која су одговорна за законито прикупљање и наменско трошење средстава за финансирање изборне кампање и за подношење извештаја.

Потпис одговорних лица из става 1. овог члана депонује се код банке код које је отворен рачун из члана 12. став 1. овог закона.

Члан 14.

Подносилац проглашене изборне листе односно предлагач кандидата дужан је да, у року од десет дана од дана одржавања избора, комплетан извештај о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању поднесе Републичкој изборној комисији (у даљем тексту: Комисија).

Образац извештаја из става 1. овог члана ближе уређује министар надлежан за послове финансија.

Проверу података наведених у извештају из става 1. овог члана обавља Комисија у року од 90 дана од дана његовог пријема. За обављање појединих послова ове провере Комисија може ангажовати овлашћене ревизоре.

Извештај се објављује у "Службеном гласнику Републике Србије" о трошку политичке странке односно предлагача кандидата.

5. Рачун политичке странке, обавеза вођења књиговодства и финансијска контрола

Члан 15.

Политичка странка има рачун, а организациони облици политичке странке могу имати подрачуне на које се дозначају средства у складу са овим законом.

Статутом политичке странке или посебном одлуком донетом на основу статута уређују се међусобни односи организационих облика политичке странке у погледу дозначавања средстава.

Члан 16.

Политичка странка дужна је да води књиговодство о свим приходима и расходима.

Књиговодство се води по пореклу, висини и структури прихода и расхода, у складу са прописима којима се уређује рачуноводство.

Књиговодствене евиденције прихода и расхода политичке странке су предмет годишње ревизије у складу са прописима којима се уређује рачуноводство, и могу бити предмет контроле надлежних органа.

Политичка странка је обавезна да води посебне евиденције о прилозима које је примила и о својој имовини. Садржај ових евиденција ближе уређује министар надлежан за послове финансија.

Политичка странка је дужна да одбору Народне скупштине Републике Србије надлежном за финансије (у даљем тексту: "Одбор за финансије") подноси завршни рачун за сваку годину, са сертификатом овлашћеног ревизора, као и извештај о прилозима који прелазе износ од 6.000 динара и извештај о имовини. Садржај ових извештаја ближе уређује министар надлежан за послове финансија.

Завршни рачун и извештаји из става 5. овог члана објављују се у "Службеном гласнику Републике Србије" о трошку политичке странке.

Члан 17.

Статутом политичке странке мора бити одређен начин обављања унутрашње контроле финансијског пословања и право чланова политичке странке да се упознају са приходима и расходима политичке странке.

Статутом политичке странке мора бити одређено лице одговорно за финансијско пословање, подношење извештаја и вођење књига политичке странке и овлашћено да контактира са Одбором за финансије.

Подносиоци извештаја обавештавају Одбор за финансије о именовану овлашћеног лица из става 2. овог члана у року од три дана од дана његовог именовања и у случају било какве промене статуса тог лица, дужни су да у року од три дана обавесте о тој промени.

Овлашћено лице потписује све извештаје и одговорно је за вођење евиденције у вези са извештајима, а на захтев Одбора за финансије овлашћено лице може доставити извештаје на увид. Политичке странке чувају своје извештаје најмање шест година након подношења.

Одбор за финансије све извештаје ставља на располагање јавности и предузима одговарајуће мере да би се обезбедило да сви грађани имају приступ информацијама које су садржане у извештајима. Сваки грађанин Републике Србије има право на увид у извештаје поднете Одбору за финансије и на копију тих извештаја или појединих њихових делова о свом трошку.

Члан 18.

Уколико утврди неправилности у погледу прикупљања, коришћења или евидентирања средстава у смислу овог закона, председник Одбора за финансије дужан је да поднесе пријаву надлежним органима.

Уколико политичка странка буде правноснажно кажњена за прекршај прописан овим законом, губи право на средства из јавних извора за наредну календарску годину.

Одлуку из става 2. овог члана доноси Одбор за финансије. Одлука се објављује у "Службеном гласнику Републике Србије".

III. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 19.

Новчаном казном од 200.000 до 1.000.000 динара казниће се за прекршај политичка странка, ако:

- 1) прибавља средства супротно одредбама чл. 5, 6, 7. и 11. овог закона;
- 2) не отвори рачун у складу са одредбама члана 12. овог закона, не уплати средства на рачун или плаћање врши супротно одредби члана 12. став 2. овог закона;
- 3) води књиговодство супротно одредбама члана 16. овог закона;
- 4) не поднесе извештаје у складу са одредбама чл. 14, 16. и 17. овог закона.

За прекршај из става 1. овог члана казниће се и одговорно лице из чл. 13. и 17. овог закона новчаном казном од 10.000 до 50.000 динара.

Члан 20.

Политичка странка, која за изборну кампању утроши средства у износу који је већи од износа прописаног овим законом казниће се за прекршај новчаном казном двоструко већом од суме о којој је реч.

За прекршај из става 1. овог члана казниће се и одговорно лице из чл. 13. и 17. овог закона новчаном казном у износу од 10.000 до 50.000 динара.

IV. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 21.

Политичке странке су дужне да у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона ускладе своје статуте са одредбама овог закона.

Члан 22.

Политичке странке дужне су да, у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, Одбору за финансије поднесу извештај о својој имовини, исказан по врсти, висини и пореклу имовине.

Извештај се објављује у "Службеном гласнику Републике Србије" о трошку политичке странке.

Члан 23.

Ближи садржај извештаја из члана 14. став 2. и члана 16. став 5. и евиденција из члана 16. став 4. овог закона министар надлежан за послове финансија дужан је да уреди у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Члан 24.

Даном почетка примене овог закона престаје да важи Закон о финансирању политичких странака ("Службени гласник Републике Србије", број 32/97), члан 13а Закона о избору председника Републике ("Службени гласник РС", бр. 1/90, 79/92 и 73/2002), члан 51. став 2. Закона о локалним изборима ("Службени гласник РС", бр. 33/2002, 37/2002 и 42/2002) и члан 103. Закона о избору народних посланика ("Службени гласник РС", бр. 35/2000 и 69/2002).

Даном ступања на снагу овог закона престаје да важи Закон о финансирању политичких странака ("Службени лист СРЈ", број 73/2000), осим одредаба чл. 13. и 14. тог закона.

Члан 25.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Србије", а примењује се од 1. јануара 2004. године.

Кратак осврт на контролу извештаја о имовини политичких странака са стањем од 31.12.2003.

Рок за подношење ових извештаја истекао је 26. јануара 2004. До тога датума, само је мањи број регистрованих политичких странака испунио своју законску обавезу. Одбор за финансије је два месеца по истеку рока за предају извештаја о имовини политичких странака, на седници одржаној 1. априла 2004 донео закључак на основу којег је 24. маја 2004 образована стручна Радна група за контролу тих извештаја. Радној групи је постављено у задатак „да изврши контролу извештаја које су политичке странке дужне да доставе Одбору за финансије Народне скупштине и да по обављеном задатку о извршеној контроли, припреми извештај са предлозима одлука“. Радну групу је чинило троје запослених у Служби Народне скупштине, један ревизор из Министарства финансија и један ревизор из приватног сектора.

Радна група је пошла од тога да Одбор може да захтева од овлашћеног лица у политичкој странци доставу извештаја на увид, засновавши то овлашћење на необичном основу - обавези политичких странака да ове извештаје чувају најмање шест година од дана подношења. Радна група је као претпоставку свог рада узела и то да Одбор за финансије проверава да ли постоји неправилност у погледу прикупљања, коришћења или евидентирања средстава у смислу Закона о финансирању политичких странака.

У жељи да утврди ко је све био обавезан да поднесе извештај о имовини Радна група се упустила у посао утврђивања броја политичких странака које делују у Републици Србији, у ситуацији када многе од њих постоје „само на папиру“. Том провером, Радна група је дошла до закључка да се обавеза подношења извештаја примењује на 377 политичких организација које су регистроване код Министарства правде Републике Србије или Министарства за људска и мањинска права Србије и Црне Горе.

Радна група је, уз сагласност и овлашћење председника Одбора за финансије послала свим регистрованим странкама дописе подсећајући их на обавезе из Закона, и тражећи допуне извештаја у појединим случајевима. У тим дописима међутим, Радна група је отишла даље него што је био обим задатка који је добила. Наиме, политичке странке су овим дописом позване да Одбору за финансије доставе:

1. завршни рачун за 2003 годину, са сертификатом овлашћеног ревизора
2. извештај о прилозима добијеним у току 2003 који прелазе износ од 6000 динара

3. извештај о имовини
4. извод из статута чије су одредбе усклађене са одредбама Закона
5. одлуку о именовану лица које је одговорно за финансијско пословање, подношење извештаја и вођење књига политичке странке и овлашћено да контактира са Одбором за финансије

Треба напоменути да су документи под тачкама 1 и 2 тражени услед неодговарајућег тумачења члана 16 Закона, о чему се касније изјаснило и Министарство финансија.

У извештају РГ се констатује се да велики број, 268 од 377 организација није доставило „ни један извештај“. Од тог броја, 107 отпада на организације којима из разних разлога допис РГ није уопште ни достављен. Радна група констатује да је извештаје или обавештење о имовини доставило укупно 97 политичких странака, од чега укупно 54 на прописаном обрасцу. Међу њима се налазило и 14 (од укупно 15) странака које имају представнике у скупштини Србије. Даље, од те 54 политичке странке, своју обавезу је у законском року испунило њих 22.

Закључци радне групе

Радна група се заложила је указала на неке недостатке у Закону и заложила се за измену појединих одредаба. Може се рећи да су предлози за измене Закона засновани углавном на практичним проблемима са којима се Радна група сусретала.

РГ се такође залаже за преформулисање одредбе према којој прекршајну пријаву подноси председник Одбора за финансије, залажући се за решење према којем би одлуку доносио Одбор. РГ је дала корисне сугестије у погледу потребе да се прецизирају у Закону рокови за подношење Завршног рачуна и извештаја политичких странака, као и то да ти рокови буду усаглашени са роковима из Закона о рачуноводству и ревизији. У вези са овим је и уочена потреба да се прецизира да ли се у извештајима вредност имовине приказује са или без амортизације и ревалоризације.

РГ је, у вези са обавезама Одбора за финансије изнела став да треба појаснити какве мере предузима Одбор за финансије у циљу обезбеђивања јавности и доступности извештаја на увид грађанима. Одмах затим се сугерише одлагање извештаја политичких странака у архив Народне скупштине, формирање електронске базе података према „релевантним захтевима из закона“, као и обезбеђење техничке и кадровске подршке за

спровођење одредбе према којој сваки грађанин Србије има право увида у извештаје странака.

Радна група је дала и иницијативу за ажурирање списка политичких странака, односно указала на то да и на основу постојећих прописа постоји могућност да органи код којих се воде регистри политичких организација преиспитају и ажурирају спискове.

РГ је оценила да „су се стекли услови“ да Одбор за финансије поступи у складу са чланом 18 став 1 Закона и да против оних политичких странака које нису испоштовале одредбе члана 16, став 5 Закона, тако што нису доставиле *ни један извештај*, поднесе прекршајну пријаву надлежном органу. Ова оцена је донекле проблематична, с обзиром на то да је једина обавеза политичких странака била да поднесу извештај о имовини у одређеном року, а она је установљена чланом 22 Закона, па је свакако било нужно позвати се пре свега на ову одредбу Закона. С обзиром да за кршење обавезе из члана 22 није изричито забрањена казна, морало би се извршити позивање и на члан 16, став 5 (што је и учињено).

Радна група је предложила шест закључака, које је Одбор за финансије усвојио. Закључци су следећи: да се усваја Извештај РГ; достављање извештаја Министарству за државну управу и локалну самоуправу ради ажурирања Регистра политичких организација; покретање поступка за измену ЗФПС, према изнетим сугестијама; да се обавезе секретар Народне скупштине да обезбеди услове за спровођење одредаба о приступу информацијама; подношење прекршајне пријаве против 268 политичких странака; да се политичке странке обавезу да до краја 2004. године објаве у Службеном гласнику РС своје извештаје о имовини.

На основу ових закључака Одбор је формирао радну групу која би требало да ради на изменама и допунама Закона. Против великог броја политичких странака су поднете прекршајне пријаве, али за сада нема коначних података о њиховом исходу. Најзад, мањи број политичких странака је објавио са великим закашњењем (крајем 2004) своје извештаје о имовини. У међувремену је ступио на снагу Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који није дерогирао одредбе Закона о финансирању политичких странака које се односе на извештаје достављене Одбору за финансије, али је успоставио сличне обавезе Народној скупштини, као државном органу, што се у великој мери поклапа са предлозима радне групе.

**ИЗВЕШТАЈ О КОНТРОЛИ ФИНАНСИЈСКИХ ИЗВЕШТАЈА
ПРЕДЛАГАЧА КАНДИДАТА О ПОРЕКЛУ, ВИСИНИ И СТРУКТУРИ
ПРИКУПЉЕНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА ЗА ИЗБОРНУ
КАМПАЊУ ЗА ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

Законски оквир

Законом о финансирању политичких странака (Сл. гл. РС 72/03 и 75/03) уређено је финансирање, евиденција и начин контроле финансијског пословања регистрованих политичких странака, подносилаца проглашених изборних листа и предлагача кандидата за председника Републике Србије.

Чланом 8. до 11. прописана су правила прикупљања средстава из јавних и приватних извора, а чланом 12. наведеног Закона утврђена је обавеза подносилаца појединачне изборне листе односно предлагаче кандидата да за финансирање трошкова изборне кампање отворе посебне рачуне код банке. Сва средства намењена за финансирање трошкова изборне кампање уплаћују се у корист тог пословног рачуна, а сва плаћања трошкова изборне кампање врше се на терет тог рачуна.

Подносилац проглашене изборне листе, односно предлагач кандидата дужан је да у року од десет дана од дана одржавања избора, комплетан извештај о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању поднесе Републичкој изборној комисији. Ова обавеза прописана је чланом 14. Закона о финансирању политичких странака, а чланом 5. Правилника о садржају евиденција и састављању извештаја о прилозима и имовини политичких странака (Сл. гл. РС 119/03) дефинисан је начин састављања тог извештаја.

Извештај о контроли

Сви предлагачи кандидата (укупно 15) односно одговорна лица поднела су извештај о пореклу, висини и структури прикупљених средстава за изборну кампању на прописаном обрасцу осим:

1) **Демохришћанске странке Србије** која је извршила кориговање прописаног обрасца додајући нове колоне (укупан износ и неизмирени износ расхода);

2) **Демократска странка** је доставила извештај на прописаном обрасцу дана 7.7.2004. године, али је имајући у виду други део средстава који припада предлагачу кандидата који је освојио мандат, у том извештају исказала мањи износ од обезбеђених средстава у буџету јер до дана подношења извештаја средства нису била пренета на посебан рачун овог предлагача кандидата.

Податке о стварно утрошеним средствима за изборну кампању за председника Републике достављени су на захтев Републичке изборне комисије али не на прописаном обрасцу.

На основу достављених података без претходне контроле сачињен је табеларни преглед, прилог 1. који чини саставни део овог извештаја.

У циљу вршења контроле података садржаних у појединачним извештајима, Републичка изборна комисија је упутила захтев овлашћеним предлагачима кандидата за председника Републике 02 број 400-1202/04 да најкасније до 10.09.2004. године доставе додатну документацију (прилог уз извештај).

Тражену документацију или део тражене документације нису доставили:

- Група грађана Богољуб Карић - због обимности документације којом располаже није доставила копије оригиналних докумената већ је све тражене податке доставила у виду аналитичких извештаја са образложењем (прилог уз извештај);
- Иницијатива за лепшу Србију - није доставила комплетну документацију о утрошеним средствима која су назначена у извештају;
- Народна радикална странка - није доставила извештај о променама и стању на рачуну;
- Народна сељачка странка - није доставила изводе о променама и стању на текућем рачуну;
- Патриотска странка дијаспоре - није доставила извештај о стању и променама на текућем рачуну, већ допис Комерцијалној банци за рефундацију трошкова овере спискова за кандидатуру на износ од 664.795,00 динара;
- Социјалистичка народна странка - није доставила комплетну документацију о расходима које је исказала у извештају;
- Странка држављана Србије - није доставила комплетну документацију о расходима које је исказала у извештају.

Пре приступања контроли достављених извештаја и документације, утврђени су износи средстава из јавних и приватних извора до којих су политичке странке односно групе грађана могле да прикупљају и троше средства за изборну кампању на следећи начин:

Чланом 9. Закона и финансирању политичких странака прописано је да се средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање обезбеђују у износу од 0,1% буџета Републике Србије умањеног за трошкове другим нивоима власти и организацијама обавезног социјалног осигурања. Законом о буџету Републике Србије за 2004. годину ("Сл.гл.РС", број 33/2004) за финансирање буџетских расхода из буџета Републике Србије планирана су средства у укупном износу од 374.640.618.000,00 динара, а за донације и трансфере другим нивоима власти средства у износу од 146.987.815.000,00 динара.

На основу напред наведених прописа укупна средства за покриће трошкова кампање из јавних извора износе 227.652.803,00 динара (0,1% од 374.640.618.000 - 146.987.815.000).

Имајући у виду напред утврђене податке, политичке странке односно групе грађана могле су за покриће трошкова изборне кампање да прибаве и утрошена средства:

- из јавних извора до 3.035.370,00 динара (20% од (227.652.803/15) члан 10. став 1. Закона)

- из приватних извора 45.530.560,00 динара (227.652.803.*20%) члан 11. став 2. Закона).

Уредбом Владе Републике Србије у буџету Републике Србије за финансирање трошкова изборне кампање обезбеђена су средства у укупном износу од 45.531.000,00 динара од чега сваком предлагачу кандидата по 607.080,00 динара, а предлагачу кандидата који је освојио мандат 37.031.880,00 динара. На основу напред наведених података утврђени су параметри за контролу извештаја о пореклу, врсти и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању за председника Републике Србије:

1. 46.137.640,00 динара – максимални износ средстава који су предлагачи проглашене изборне листе могли да утроше за изборну кампању (45530560+607080);

2. 82.562.440,00 динара – максимални износ средстава који је предлагач кандидата који је освојио мандат могао да утроши за изборну кампању (4530560+37031880);

3. 910.611,00 динара – максимални износ удела који појединачно правно лице може да уложи за изборну кампању (45330500*2%, члан 11. став 3. Закона);

4. 227.625,00 динара – максимални износ који појединачни физичко лице може да приложи за трошкове изборне кампање (45530560*0,5% члана 11. став 3. Закона).

Контрола извештаја о пореклу, висини и структури прибављених и утрошених средстава за кампању извршена је на основу расположиве фотокопиране документације и књиговодствене евиденције коју су на захтев Републичке изборне комисије доставили предлагачи кандидата.

Чланом 5. став 2. Правилника о садржају евиденције о прилозима и имовини политичких странака прописано је да се у предметни извештај уносе подаци о суми средстава уплаћених у корист посебног рачуна односно исплаћених са тог рачуна на име финансирања трошкова изборне кампање.

На основу извода о стању и променама на тим рачунима контролом је утврђено неслагање података са достављеним извештајима појединих предлагача кандидата, те је у циљу лакшег сагледавања уочених разлика сачињен табеларни преглед уплаћених и исплаћених средстава за кампању на бази тог документа (прилог 2 који чини саставни део овог извештаја.

Увидом у достављене изводе и уплатама средстава из јавних извора (буџета) у корист посебног рачуна за кампању, утврђено је да је предлагач кандидата-група грађана "Богољуб Карић" доставио извештај о променама и стању на рачуну са стањем на дан 29.6.2004. године, а у извештају о прикупљеним средствима за кампању укључен је износ од 607.080 динара.

Накнадном провером код Министарства финансија утврђено је да су средства за изборну кампању за председника Републике Србије, овом предлагачу кандидата уплаћена је 22.07.2004. године, а предлагачима кандидата који нису доставили извештај о стању и променама на посебном рачуну за кампању (прилог 2.) 14.6.2004. године.

Ради лакшег поређења података о прикупљеним средствима на посебан рачун и укупно утрошених средстава за изборну кампању за председника Републике Србије који су исказани у извештају предлагача кандидата, сачињен је табеларни преглед (прилог 3.) који чини саставни део овог извештаја.

Контролом извода и поређењем података исказаних у извештајима предлагача кандидата (прилог 1.) са подацима о промету на посебним рачунима за кампању (прилог 2. и 3.) утврђено је:

1. Да су у извештајима појединих политичких странака обухваћени трошкови изборне кампање за које нису претходно обезбеђена средства на посебним рачунима (члан 12. Закона), по ком основу до дана подношења извештаја није извршено плаћање или је плаћање извршено на неки други начин:

- Група грађана "Богољуб Карић"
- Демохришћанска странка Србије
- Јединствена Србија
- Народна радикална странка
- Народна сељачка странка
- Патриотска странка дијаспоре
- Политичка партија "Препород Србије"
- Странка српског јединства

Износи неизмерених обавеза насталих у поступку изборне кампање исказани су у колони 18 прилога 1.

2. Да су предлагачи кандидата који су у извештају исказали средства за финансирање расхода искључиво из јавних извора (колона 16. прилога 1. и колона 3. прилога 2.) вршили исплате за оверу потписа грађана за кандидатуру из личних средстава (готовински) а по уплати буџетских средстава која су им пренета са закашњењем извршили рефундацију:

- Социјалистичка народна странка
- Политичка партија "Препород Србије"
- Странка српског јединства
- Странка држављана Србије
- Иницијатива за лепшу Србију
- Јединствена Србија

3. Да су појединим предлагачима кандидата за избор председника Републике средства из буџета пренета после прописаног рока за достављање извештаја о утрошеним средствима за кампању;

- Група грађана "Богољуб Карић" 22.07.2004. године, а извештај о променама и стању на жиро-рачуна достављен са последњом променом на дан 29.06.2004. године те износ уплаћених средстава из јавних прихода на посебан рачун није укључен у колону 3. прилога 2;

- Демократској странци 13.07.2004. године уплаћен је други део средстава који припада предлагачу кандидата који је освојио мандат и извршена је исправка извештаја али не на прописаном обрасцу.

4. Да прикупљена средства из приватних извора не прелазе лимит утврђен чланом 11. став 2. Закона, односно да нико од предлагача кандидата по том основу није прекорачио износ од 45.530.560,00 динара (колона 14. прилога 1).

5. Да су укупно исплаћена средства за кампању са посебног рачуна сваког од предлагача кандидата извршена до висине прописане одредбама члана 9. и 11. Закона (46.137.640,00 динара) за предлагача кандидата, а за предлагача који је освојио мандат 82.562.440,00 динара, прилог 2. колона 4).

6. Да Демократска странка није извршила повраћај неутрошених средстава у укупном износу од 38.478,00 динара сходно члану 10. став 3. Закона.

7. Контролом копија рачуна и других докумената које су Републичкој изборној комисији доставили предлагачи кандидата, утврђено је да су износи укупно учињених расхода у току изборне кампање правилно исказани.

Законом је прописан начин прикупљања средстава и утврђен лимит прикупљених средстава за изборну кампању из чега произилази да је стварање обавеза по основу тих расхода у већем износу од прикупљених односно уплаћених средстава на посебан рачун за кампању противно одредбама Закона те да су подаци исказани у колони 5. прилога 3. са негативним предзнаком износи прекорачења које су извршили предлагачи кандидата:

Група грађана Богољуб Карић	42.149.597,00 динара
Демохришћанска странка Србије	4.106.264,00 динара
Иницијатива за лепшу Србију	2.872.870,00 динара
Јединствена Србија	3.318.580,00 динара
Народна радикална странка	2.417.920,00 динара
Народна сељачка странка	2.750.746,00 динара
Патриотска странка дијаспоре	2.851.116,00 динара
П.П "Препород Србије"	2.372.024,00 динара
Социјалистичка народна странка	650.000,00 динара
Странка држављана Србије	2.635.687,00 динара
Странска српског јединства	2.869.537,00 динара

Уколико се учињени расходи исказани у извештајима предлагача кандидата за избор председника Републике (колона 17 прилога 1) третирају као исплаћен расход у том случају је прекорачење укупних средстава за финансирање трошкова изборне кампање извршила само Група грађана Богољуб Карић за износ од 5,723.187,00 динара (51.850.827-46.137.640).

Закључак

Закон о финансирању политичких странака у делу који се односи на финансирање изборне кампање први пут се примењује на изборе за председника Републике, па сама чињеница указује на то да је приликом контроле извештаја предлагача кандидата било недоумица јер је уочено доста непрецизности у појединим његовим одредбама што укључује проблеме у примени.

Утврђивање различитих износ припадајућих средстава за трошкове кампање предлагача кандидата (члан 9. и 10.) и износ средстава из буџета која су на посебне рачуне предлагача кандидата за председника Републике уплаћена после спровођења првог изборног круга, имало је знатан утицај на законито трошење средстава учесника у кампањи а самим тим и поштовање одрадаба члана 12. Закона о финансирању политичких странака.

Законом није јасно дефинисан третман групе грађана - предлагача кандидата у погледу вођења евиденција (члан 16.) и примене казних одредаба (члан 19. и 20.).

Чланом 14. Закона нису прецизиране надлежности и даљи поступак Републичке изборне комисије после извршене контроле извештаја о утрошеним средствима за кампању.

Законом о финансирању политичких странака (члан 14.), происана је обавеза објављивања извештаја прдлагача кандидата у Службеном гласнику Републике Србије.

02 Број: 400-1202/04
У Београду, 08. октобар 2004. године

РЕПУБЛИЧКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА

ПРЕДСЕДНИК
Зоран Перовић с.р.

Изводи из извештаја посматрачке мисије ОЕБС на председничким изборима у Србији, који су одржани јуна 2004 са коментарима појединих делова извештаја⁵¹

„Б. ЗАКОН О ФИНАНСИРАЊУ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА⁵²

Нови Закон о финансирању политичких странака је примењен први пут на овим изборима. Закон, усвојен у Парламенту 2003. великом већином гласова, ступио је на снагу 1. јануара 2004. Закон регулише финансирање кампање за председничке, парламентарне и општинске изборе⁵³, и доноси знатно строжији оквир за финансирање странака и финансирање кампања уопште, постављајући ограничења за расходе странака, приходе од имовине и добровољне прилоге.

Док је доношење новог закона било добродошао корак ка повећању транспарентности и одговорности у финансирању странака, његова ефективна примена је била узрок за расправе. Неколико тачака у Закону су председнички кандидати и Министарство финансија различито тумачили, што је довело до усијане расправе и предузимања правних средстава против Министарства.

Најспорнија тачка Закона било је одређивање суме која ће бити предмет расподеле. Према тумачењу Министарства финансија, Закон не одређује тачан износ средстава које Министарство треба да подели за појединачне изборе; уместо тога, Закон установљава укупан износ за све изборе који ће бити одржани у току буџетске године (0,1 посто од годишњег буџета).

Као последица, (оваквог става – прим.прев.) 6. маја Министарство⁵⁴ је одредило да се укупно 45 милиона динара (око 642,000 €) расподели међу кандидатима на јунским председничким изборима, као део суме од 228 милиона динара, која је прописана⁵⁵ у годишњем буџету. Овакво тумачење

⁵¹ Преузето из књиге ФИНАНСИРАЊЕ ПРЕДСЕДНИЧКЕ ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ 2004 У СРБИЈИ - УДАРАЦ ПОЛИТИЧКОЈ КОРУПЦИЈИ ИЛИ ОДРЖАЊЕ STATUS-A QUO?, коју је издала Транспарентност – Србија 2004. Превод и коментари – Немања Ненадић.

⁵² Presidential Elections, 13 and 27 June 2004 Pages: 6 -8 Republic of Serbia (Serbia and Montenegro) OSCE/ODIHR Final Report

⁵³ Тачно одређење избора на које се Закон примењује дато је у члану 1 (прим. прев.).

⁵⁴ Одлуку од 6. маја донела је Влада Србије (прим.прев).

⁵⁵ У ствари, износ од 228 милиона динара је требало да буде прописан у Закону о буџету за 2004, на основу одредби Закона о финансирању политичких странака, али то није учињено.

Закона, којим се Министарству додељује задатак да одређује укупан износ средстава који ће се доделити за поједине изборе, пружа Влади значајна дискрециона овлашћења и представља потенцијалну предност за кандидата (странака које су на – прим. прев.) власти.

Треба такође приметити да, приликом писања годишњег буџета за изборе, Влада није узела у обзир нови Закон о финансирању политичких странака (т.ј. одредбе Закона - прим. прев.) Уместо тога, применила је раније прописе, који су били на снази до почетка године, доприносећи на тај начин конфузији која је уследила.

Представници 11 од укупно 15 кандидата у првом кругу избора напали су ову одлуку Министарства финансија пред РИК. Они су тврдили да је износ који треба расподелити пет пута већи него што је одредило Министарство.

Разлике у тумачењима су се можда могле избећи да је Министарство пружило недвосмислене информације о функционисању новог закона. Комуникација између Министарства, политичких странака и РИК могла је да буде боља.

Закона предвиђа да се 20 посто од одобрене суме за покриће трошкова кампање дели на једнаке делове међу свим регистрованим кандидатима, док 80 посто одлази ономе ко освоји мандат(е). Један од очигледних недостатака Закона је то што се не прави разлика између расподеле средстава за изборе који се одржавају по пропорционалном систему (т.ј. за парламентарне и општинске) и према већинском систему, као што је случај са председничким изборима. У ствари, важећа процедура је осмишљена углавном за пропорционални систем, где се већи део средстава расподељује на странке које успеју да освоје мандате на тим изборима. Разлика је превелика у случају надметања за место председника, где се само 20 посто расподељује међу свим учесницима а 80 посто иде победнику. Штавише, кандидат који изгуби у другом кругу је додатно оштећен тиме што је изложен двоструко већим трошковима него остали поражени кандидати, али добија исти износ средстава.

Када је постало јасно да ће кандидати добити по око 600,000 динара (8,700 €), на основу одредбе о расподели 20 посто (износа који се додељује из буџета – прим. прев), уместо 3 милиона динара, како су они израчунали, једанаест од петнаест кандидата покренуло је правну акцију против Министарства финансија због погрешне примене закона, подносећи тужбу Врховном суду.

Кандидати су тврдили да је ова сума једва довољна да се покрију трошкови који настају у фази подношења кандидатуре, где се тражи, да најмање десет хиљада потписа који подржавају кандидатуру, буде оверено од стране бележника⁵⁶. С друге стране, Министарство финансија је тврдило да су се неки од кандидата кандидовали само да би дошли до државних средстава, иако су знали да немају стварних изгледа за победу.

Закон прописује да се средства за финансирање кампање расподељују кандидатима у року од десет дана од проглашења листе кандидата. Међутим, овај рок није поштован, и средства су пристигла касно, што је поново довело до критика на рачун Министарства финансија. Да би добили средства прописана законом, кандидати треба да отворе посебан рачун у банци и одреде две овлашћене особе задужене за законито прикупљање и трошење средстава за кампању. Министарство је објаснило да је кашњење проузроковано тиме што неки кандидати нису ове услове испунили, и да је то довело до привремене блокаде у трансферу средстава свим кандидатима.

Према новом Закону, два тела су задужена за надзор над његовом применом. Скупштински одбор за финансије надзире регуларност финансирања партија, док је РИК задужена за надзор над финансијским извештајима о трошковима кампање⁵⁷, које кандидати морају да прикажу десет дана након утврђивања коначних резултата избора. И поред ранијих планова да се особљу РИК пружи техничка обука о финансијским питањима, то се није догодило, о и РИК је остала лишена знања о финансијским појединостима. Према Закону, РИК може да упосли независну компанију⁵⁸ ради ревизије финансијских извештаја о трошковима кампање.

Према новом закону, износ који се одобрава за финансирање кампање из државних извора, такође одређује максималан износ прилога из приватних извора које странке и кандидати могу да потроше⁵⁹ на кампању. Закон такође поставља рок кандидатима да презентују финансијске извештаје о трошковима кампање, и прописује казне за кандидате који потроше више од

⁵⁶ У извештају стоји „нотар“, што је преведено као бележник. У ствари, пошто ова институција још увек не постоји у Србији, реч је о судској овери. (прим. прев.).

⁵⁷ У извештају се наводе „прикупљена и утрошена средства“ (прим. прев.).

⁵⁸ У Закону (члан 14, став 3) се не говори о компанији, већ ангажовању ревизора (појединачна или компаније из јавног или приватног сектора) – (прим. прев.).

⁵⁹ На описани начин се у Закону одређује максимални износ који предлагачи кандидата (не кандидати!) могу да прикупе за кампању, док је питање да ли су и максимални расходи одређени знатно сложеније.

ограничења.⁶⁰ Неизвесност у погледу износа финансирања које обезбеђује држава отежала је кандидатима да планирају и финансирају кампању.

Део извештаја у коме се налазе препоруке⁶¹

„...6. Министарство финансија треба да, након консултација са другим заинтересованим странама, изађе са својим интерпретацијама свих спорних тачака у Закону о финансирању политичких странака.

7. Финансирање кампање за председничке изборе треба да буде регулисано одвојено, у посебном одељку или члану Закона о финансирању политичких странака. Дистрибуција средстава за кампању за председничке изборе треба да буде регулисана на другачији начин него она која се примењује за парламентарне.

8. Образац који се користи за извештавање о финансирању кампање треба изменити тако да укључи и списак извора финансирања, како би се јасно видело да ли су ограничења приватних прилога била поштована.

9. Треба размотрити могућност да више од једног органа буде задужено за примену прописа о финансирању кампање. Уколико би јој била пружена права обука, Републичка изборна комисија би могла да буде одговарајући орган за обављање ове функције.

10. Треба пружити техничку обуку органима задуженим за примену прописа о финансирању кампање. Такође, треба размислити и о обуци политичких странака и органа који спроводе изборе. Поред тога, Министарство финансија треба да успостави бољу комуникацију са Републичком изборном комисијом и политичким странкама.“

(превод није ауторизован од стране Посматрачке мисије, а сви коментари су преводиочеви)

⁶⁰ Ове обавезе и казне се односе на предлагаче кандидата, а не саме кандидате (прим.прев).

⁶¹ Presidential Elections, 13 and 27 June 2004 Page: 18 – 19, Republic of Serbia (Serbia and Montenegro), OSCE/ODIHR Final Report

ИЗВЕШТАЈ

О КОНТРОЛИ ФИНАНСИЈСКИХ ИЗВЕШТАЈА ПОДНОСИЛАЦА ПРОГЛАШЕНИХ ИЗБОРНИХ ЛИСТА И ПРЕДЛАГАЧА КАНДИДАТА О ПОРЕКЛУ, ВИСИНИ И СТРУКТУРИ ПРИКУПЉЕНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА ЗА ИЗБОРНУ КАМПАЊУ ЗА ИЗБОР ОДБОРНИКА, ПРЕДСЕДНИКА ОПШТИНА И ГРАДОНАЧЕЛНИКА НА ЛОКАЛНИМ ИЗБОРИМА ОДРЖАНИМ 19. И 26. СЕПТЕМБРА 2004. ГОДИНЕ

Законски оквир

Законом о финансирању политичких странака (Сл. гл. РС 72/03 и 75/03) уређено је финансирање, евиденција и начин контроле финансијског пословања регистрованих политичких странака, подносилаца проглашених изборних листа и предлагача кандидата за председника општине и градоначелника.

Чланом 8. до 11. прописана су правила прикупљања средстава из јавних и приватних извора, а чланом 12. наведеног Закона утврђена је обавеза подносилаца појединачне изборне листе односно предлагача кандидата да за финансирање трошкова изборне кампање отворе посебне рачуне код банке. Сва средства намењена за финансирање трошкова изборне кампање уплаћују се у корист тог пословног рачуна, а сва плаћања трошкова изборне кампање врше се на терет тог рачуна.

Подносилац проглашене изборне листе, односно предлагач кандидата дужан је да у року од десет дана од дана одржавања избора, комплетан извештај о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању поднесе Републичкој изборној комисији. Ова обавеза прописана је чланом 14. Закона о финансирању политичких странака, а чланом 5. Правилника о садржају евиденција и састављању извештаја о прилозима и имовини политичких странака (Сл. гл. РС 119/03) дефинисан је начин састављања тог извештаја.

Поступак прикупљања података

Да би се дошло до података релевантних за вршење контроле, упућени су дописи свим јединицама локалне самоуправе 02 број:400-1245/04 од 18.10., 04.11. и 07.12. 2004. године којима су тражени следећи подаци:

1. Укупна средства општине, града, АП Војводина која су намењена финансирању изборне кампање (члан 9. Закона о финансирању политичких странака);
2. Називи свих потврђених изборних листа;
3. Називи свих потврђених предлога кандидата за председника;
4. Износ средстава која су појединачно из буџета општине пренета свим потврђеним учесницима на локалним изборима.

Поред наведених података од општина је тражено да се обратe свим учесницима на изборима на својој територији са захтевом да јој доставе извештаје на прописаном обрасцу бр.3 о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању, које ће затим бити прослеђене Републичкој изборној комисији ради вршења контроле.

- Од **146** општина и 4 града у којима су одржани избори, тражене податке је доставило **127 општина**,
- **4 општине (Србобран, Сремски Карловци, Крушевац и Владичин Хан) су доставиле само податке о висини средстава из буџета (0,05% буџета), али нису доставиле податке о потврђеним изборним листама, нити податке о средствиима која су им пренета на посебне рачуне.**
- 15 општина, ни после 3 ургенције, није доставило ниједан податак Републичкој изборној комисији или су подаци који су достављени недовољни за обраду и контролу.
- Према достављеним подацима на локалним изборима потврђено је у општинама 1918 одборничких листа и 1072 предлога кандидата за председника општине, и 109 одборничких листа у 4 града и 35 предлога кандидата за градоначелника.
- Републичкој изборној комисији је достављено укупно 803 извештаја овлашћених предлагача потврђених изборних листа и кандидата о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању. Овоме треба додати збирне извештаје великих политичких странака (СРС, ДСС, ДС, Политички покрет „Снага Србије“, Г17 Плус) које су учествовале у изборима на свим нивоима и у већини општина.
- **34 општине уопште нису преносиле средства на посебне рачуне предлагача а од тог броја 16 општина није ни планирало средства за изборну кампању нити је доставило податак о висини тих средстава тако да контрола приватних извора предлагача који су**

учествовали на изборима у тим општинама није ни могла да се врши јер се лимити одређују у зависности од висине јавних извора.

- **Посебно треба истаћи податак да је Покрајинска изборна комисија на седници одржаној 18. новембра 2004. године донела Одлуку о начину финансирања трошкова изборне кампања где је предвидела и контролу извештаја предлагача од стране Покрајинске изборне комисије (Акта и писмо Министарству финансија у прилогу).**

Велики проблем на локалним изборима представљало је тумачење начина финансирања политичких странака и група и грађана. Републичка изборна комисија је затражила својим дописом 02 број од 2004. године тумачење члана 10. Закона и добила одговор који је у прилогу овог извештаја.

Већина општина је 05% средстава делила на два дела: 20% за финансирање свих проглашених листа и кандидата и 80% за странке које су освојиле мандате, сразмерно броју освојених мандата где је и предлагач кандидата за председника општине који је победио на изборима добио средства у износу једног освојеног мандата.

Многе општине су преносиле средства само политичким странкама а не и групама грађана због немогућности ових да отворе посебне рачуне.

Иако је у понашању општина примећено одсуство јасног тумачења законских одредаба које се односе на финансирање изборне кампање као и погрешног поступања или не поступања по закону о финансирању политичких странака, Републичка изборна комисија нема надлежност да у овом поступку контролише поступање општина већ само учесника у изборном процесу. Поступање општина у погледу обавеза финансирања учесника на избору, требало би да буде ствар буџетке инспекције.

Пре приступања контроли достављених извештаја и документације, било је потребно утврдити износе средстава из јавних и приватних извора до којих су политичке странке односно групе грађана могле да прикупљају и троше средства за изборну кампању на следећи начин:

Чланом 9. Закона о финансирању политичких странака прописано је да се средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање обезбеђују у износу од 0,05% буџета општине умањеног за трансфере другим нивоима власти.

На основу напред наведених прописа укупна средства за покриће трошкова кампање из јавних извора код већине општина су тако мала, у највећем броју случајева не прелазе ни 100.000,00 динара, а у великом броју општина тај износ је испод 30.000,00 динара.

Имајући у виду напред утврђене податке, политичке странке односно групе грађана могле су за покриће трошкова изборне кампање да прибаве и утрошена средства, ако за пример узмемо средства општинског буџета од 100.000, динара:

- из јавних извора до 20% средстава намењених изборној кампањи (ако је у просеку било 20 изборних листа и кандидата за председника, свако је могао да добије по 1000,00 динара члан 10. став 1. Закона)

- из приватних извора 20.000 динара (100.000x20%) члан 11. став 2. Закона).

На основу напред наведених података утврђени су параметри за контролу извештаја о пореклу, врсти и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању за сваку општину која је доставила податке о средствима кампање.

Ако се за параметар узме претпостављени износ од 100.000, динара

1. 21.000,00 динара – максимални износ средстава који су предлагачи проглашене изборне листе могли да утроше за изборну кампању (20.000,00+1.000,00);

2. 80.000,00 динара –износ средстава који се дели на број одборничких места утврђен статутом општине, најчешће око 20, па је износ по освојеном мандату 4000,00 динара;

3. 400 динара – максимални износ удела који појединачно правно лице може да уложи за изборну кампању (20.000,00 x 2%, члан 11. став 3. Закона);

4 100,00 динара – максимални износ који појединачни физичко лице може да приложи за трошкове изборне кампање (20.000,00 x 0,5% члана 11. став 3. Закона).

Скоро све општине су средства за финансирање изборне кампање преносила на посебне рачуне странака много касније него што је то законом прописано.

Одсуство познавања чињенице о укупним средствима буџета оправдава поступање једног, додуше мањег броја предлагача, код прикупљања средстава из приватних извора, где је дошло до мањег прекорачења у односу на законом утврђене лимите.

Ради лакшег поређења података о прикупљеним средствима на посебан рачун и укупно утрошених средстава за изборну кампању на локалним изборима који су исказани у извештају предлагача кандидата, сачињен је табеларни преглед који чини саставни део овог извештаја, где је у реду под називом „КОМЕНТАР“ садржана сумарна оцена достављених извештаја за сваку локалну јединицу и град посебно.

Што се тиче јединствених извештаја на обрасцу бр.3. које су доставиле велике странке које су учествовале на локалним изборима на свим нивоима, контрола је вршена у односу на укупна средства свих јединица локалне самоуправе које су тај податак доставиле Републичкој изборној комисији, те је на тај начин констатовано да нико од предлагача није прекорачио законом утврђене лимите, поготову када се овоме дода чињеница да велики број општина није доставио податке о средствима својих буџета а да те податке није доставила ни Скупштина Аутономне покрајине где су велике странке такође учествовале на изборима.

Закључак

Закон о финансирању политичких странака у делу који се односи на финансирање изборне кампање први пут се примењује на локалним изборима где је присутан велики број предлагача а међу њима и велики број група грађана који уопште нису упознати са одредбама Закона које се тичу њихових права и обавеза, па број достављених извештаја у односу на укупан број предлагача и начин обраде тих извештаја, као и чињеница погрешне примене или непоштовања законских обавеза од стране великог броја општина, указују на то да овај Закон није нашао своју примену у јавном животу.

Велики проблем у поступку обезбеђивања средстава из приватних извора представљају законом утврђени лимити у односу на средства из јавних извора која су у случају великог броја општина толико минимална да је

тешко и замислити било какву кампању са тим износом средстава која могу бити утрошена, у складу са Законом.

Законом о финансирању политичких странака (члан 14.), прописана је обавеза објављивања извештаја прдлагача кандидата у Службеном гласнику Републике Србије, што је технички и финансијски неизводљиво с обзиром на број достављених извештаја (преко 800).

02 Број: 400-1452

У Београду, 21. децембар 2004. године

РЕПУБЛИЧКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА

ПРЕДСЕДНИК
Зоран Перовић с.р.

Мисија ОЕБС у СЦГ: Чакорска 1, 11000 Београд
www.osce.org.sim

Транспарентност – Србија: Улица 29. новембра 36 / I, 11000 Београд, tel/fax
(++ 381 11) 322 81 96, e-mail: ts@transparentnost.org.yu
www.transparentnost.org.yu