

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА
Кнеза Милоша 20
11000 БЕОГРАД

- Сениша Мали, министар финансија -

Предмет: Иницијатива за унапређење правног оквира за финансирање политичких активности (измене и допуне Закона о финансирању политичких активности ради повећања транспарентности прихода политичких субјеката, прописивање рока и садржине извештаја Агенције за спречавање корупције о контроли финансијских извештаја политичких странака и учесника на изборима и увођење обавезе објављивања свих информација о утврђеним неправилностима)

Поштовани господине Мали,

Транспарентност Србија је крајем прошле године представила Извештај о процени услова за пословање са интегритетом у Србији (ВІСА). Поменуто истраживање, чију публикацију смо Вам већ доставили¹, показује да у Србији нису у потпуности обезбеђени услови да привредни субјекти послују са интегритетом. Таква ситуација је мањим делом последица несавршености прописа (где је просечна оцена 85 од могућих 100 поена), а знатно више недовољног ангажовања државних органа у њиховој примени (просечна оцена 47 од могућих 100), што се нарочито огледа у релативно малом броју истражених и откривених случајева коруптивних и сродних кривичних дела која настају у интеракцији између јавног и приватног сектора или унутар приватног сектора. Имајући то у виду, постоји огроман простор да се стање побољша кроз иницијативе пословног сектора, и кроз њихову сарадњу са државним институцијама и цивилним друштвом.

Ради превазилажења проблема Транспарентност Србија је дала 40 препорука за јавни, приватни и цивилни сектор у циљу стварања услова за повећање интегритета. Међу њима су препоруке које се односе на финансирање политичких активности и функционерску кампању.

У овој области, а имајући у виду методологију истраживања, уочено је неколико значајних недостатака - упркос томе што постоји механизам за одређивање директног јавног финансирања изборних кампања, критеријуми расподеле су тако постављени да доносе неоправдану предност странкама које на изборима освоје највише гласова, док се мањи део средстава дели на једнаке делове ради обезбеђивања равноправног представљања учесника; коришћење јавних ресурса у корист или против политичких странака и кандидата јесте забрањено, али прописи не уређују сва битна питања; Закон забрањује примање анонимних прилога (прикривање идентитета даваоца прилога), али правила не обезбеђују пуну транспарентност извора прихода.

¹ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/BICA_SRB_ONLINE.pdf

Иако се према Закону, политичке странке финансирају из буџета Србије, Покрајине, градова и општина, а износи и критеријуми финансирања су транспарентни, начин расподеле средстава није у потпуности са сврхом која би требало да се оствари овим финансирањем. Када је реч о парламентарним изборима, само 20% расположивих средстава се расподељује на једнаке делове и пре избора, док се 80% дели на основу оствареног резултата на изборима. Пракса примене Закона показује да већина учесника избора нема обезбеђена средства за финансирање трошкова изборне кампање док она траје, већ своју „финансијску конструкцију“ прави на основу *претпостављеног* изборног резултата што доводи до бројних нежељених последица и битно смањује транспарентност финансирања изборних кампања.

Правни оквир омогућава релативно висок ниво финансирања из јавних извора (када је реч о републичким изборима), а начин расподеле даје снажну предност странкама које су већ заступљене у Народној скупштини, не само када је реч о финансирању њиховог редовног рада (што јесте логично), већ и када је реч о финансирању будућих изборних кампања. Наиме, актуелни Закон (на основу измена из 2014) омогућава парламентарним странкама да новац добијен за финансирање својих редовних активности користе и у предизборној кампањи.

У пракси ипак, највећи проблем представља вођење кампање од стране јавних функционера („функционерска кампања“), што је тренутно на непотпун начин уређено Законом о спречавању корупције, а у мањој мери кроз друге прописе. На основу законских одредаба, јавни функционери не смеју да користе јавне ресурсе и састанке којима присуствују у својству државног функционера у корист или за промоцију било које политичке странке и појединачног кандидата. Иако законом није прописано, може се, аналогично извести закључак да је забрањено коришћење јавних ресурса које би било усмерено против других политичких партија и њихових кандидата.

Дугогодишње критике постојеће праксе у овој области од стране домаћих и међународних организација нису довеле до суштинске промене правила која се односе на „функционерску кампању“. Измене више закона, усвојене у децембру 2019. године, повећале су у одређеној мери одговорност странака за кршење правила о финансирању предизборне кампање. Правила за спречавање злоупотребе јавних функција и државних ресурса до којих долази током кампање такође су незнатно побољшана, тако што је нпр. изменама и допунама Закона о јавним предузећима прописано је да директори могу бити разрешени дужности уколико злоупотребе положај и ресурсе предузећа у циљу политичке промоције.

Међутим, измене закона нису биле свеобухватне и остављају и даље значајан простор за злоупотребе. Закон не ограничава могуће злоупотребе административних јавних ресурса од стране јавних функционера у сврху политичке промоције. Из тог разлога, и након најновијих законских промена, функционери могу да током изборне кампање организују промотивне активности и да на тај начин обезбеде медијско извештавање о тим активностима, приказујући као да је реч о обављању редовних послова, а не о политичкој кампањи.

Поред тога, актуелни Закон о финансирању политичких активности, нити било који други закон, не постављају ограничења за повећање јавне потрошње или одрицање од јавних прихода, доделу помоћи грађанима у природи и друге сличне методе које се могу користити ради куповине наклоности бирача од стране представника политичких субјеката који врше власт у Републици, Покрајини, граду или општини.

Законом је забрањено анонимно финансирање кампања. Чак и најмањи прилог мора бити уплаћен преко текућег рачуна. Међутим, транспарентност је благовремено обезбеђена само за донације чији је износ већи од просечне зараде, јер се оне објављују у року од осам дана на интернет страницама политичких партија. Подаци о осталим прилозима постају јавно доступни тек месец дана након избора, када Агенција за спречавање корупције објави извештај о трошковима изборне кампање. Осим тога, неке врсте донација нису у потпуности транспарентне. То је посебно случај са непосредним финансирањем активности у изборној кампањи од стране неког трећег лица, када та активност доприноси једној, односно наноси штету другој изборној кампањи.

Иако је јасно ко врши контролу финансирања политичких странака и других учесника на изборима (Агенција за спречавање корупције надлежна је за контролу финансијских извештаја политичких партија а Државна ревизорска институција врши ревизију ових извештаја), временски оквир и обим нису унапред дефинисани и свеобухватни. Агенција сама одлучује о времену и обиму свог поступања, укључујући ту и питања као што су подношење захтева за покретање прекршајних поступака, доношење одлуке о губитку права на буџетска средства и подношење кривичних пријава. Агенција објављује примљене финансијске извештаје убрзо након што их прими. Међутим, регистар финансијских извештаја Агенције није лак за употребу ни машински читљив.

Недостаци у правном оквиру за финансирање политичких активности се констатују и у извештајима ЕК – *"Иако законодавни оквир обезбеђује основ за спровођење демократских избора, бројне претходне препоруке ОДИHR нису узете у обзир, укључујући области као што су финансирање кампање, решавање спорова и санкције за изборне преступе."*, односно *".... регулаторни оквир за финансирање кампање још увек не обезбеђује транспарентно финансирање кампање и ефективан надзор."*² Због тога *"Закон о финансирању политичких активности треба додатно изменити и допунити како би се у потпуности ускладио са свим препорукама које су дали ОЕБС и ОДИHR."*³

У вези са препорукама ОДИHR, и начином њихове реализације Транспарентност Србија је већ доставила своје препоруке и мишљење радној групи Владе Србије за сарадњу са овим телом⁴. У вези са проблемом функционерске кампање на примеру последњих избора и другим битним питањима примене закона објавили смо извештај.⁵ Посебне анализе су објављене у вези са анализом извештаја о трошковима изборне кампање⁶ и у вези са транспарентношћу података⁷. Још увек су у великој мери актуелни предлози које смо давали током прошлогодишњег дијалога о изборним условима⁸ и у другим ранијим приликама.

²https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf

³ Ибид

⁴https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Komentari_i_predlozi_u_vezi_sa_ODIHR_prep_orkama_-_mart_2021.pdf

⁵https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Funkcionerska_kampanja_2020_jun_2020_-_konacni_izvestaj.pdf

⁶https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Analiza_izvestaja_o_trokovima_izborne_kampanje_na_parlamentarnim_izborima_2020.pdf

⁷https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Transparentnost_finansiranja_kampanje.pdf

⁸https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_glavni_problemi_u_vezi_sa_finansiranjem_izborne_kampanje.pdf

Због свега наведеног, позивамо Вас да Министарство финансија без одлагања предузме одговарајуће мере како би се детаљније и логичније уредило финансирање политичких активности. Пре свега, Закон о финансирању политичких активности требало би изменити тако да се повећа транспарентност када су у питању приходи политичких субјеката (прилози, правила о кредитима, одложено плаћање трошкова кампање, кампање које воде трећа лица итд.). Било би неопходно и сврсисходно прописати рок за израду и прецизирање садржаја извештаја Агенције за спречавање корупције о контроли финансијских извештаја политичких субјеката. На крају, сматрамо да је увођење обавезе објављивања свих информација о утврђеним неправилностима и мерама које Агенција спроводи нужно за успостављање пуне транспарентности финансирања политичких активности, јер је тренутно постављена само обавеза да Агенција објави своје одлуке о контроли која је спроведена по пријавама током саме кампање.

У Београду, дана 25. маја 2021. године
За организацију Транспарентност Србија

Програмски директор
Немања Ненадић



Прилог:

- *"Финансирање изборне кампање у Србији – кључни проблеми и могућа решења"*, Анализа Транспарентност Србија о потреби за изменом закона и поступања надлежних органа у вези са финансирањем партија
- *"Коментар мера које је препоручила мисија ОДИХР након парламентарних избора у Србији 2020 и предлози за даље поступање државних органа у Србији"*, допис Транспарентност Србија упућен радној групи Владе Републике Србије за спровођење препорука ОДИХР