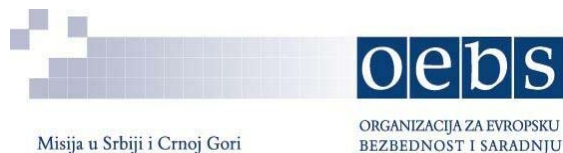




ПРИРУЧНИК

*Примена и контрола поштовања
одредаба Закона о финансирању
политичких странака у раду Одбора
за финансије Народне скупштине*



ПРИРУЧНИК

*Примена и контрола поштовања одредаба
Закона о финансирању политичких странака
у раду Одбора за финансије Народне
скупштине*

*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 вишестраначја 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 буџетске 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 insistирати 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 insistира 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. Финансирање кампање за изборе

Током 2004 године велики број регистрованих политичких странака је учествовао у кампањи за избор председника Србије, посланика скупштине Војводине, градоначелника, председника општина и одборника градских и општинских скупштина. Неке од њих су ангажовале и средства са својих сталних рачуна за финансирање тих кампања. Ангажовање тих средстава није противно Закону, али само до одређене границе. Не смеју се за финансирање изборне кампање ангажовати она средства која су добијена из буџета за финансирање редовног рада политичке странке, нити се смеју плаћати трошкови изборне кампање (активности из члана 8. Закона) директно са сталног рачуна политичке странке (без обзира на порекло средстава).

Приликом провере да ли су средства са сталног рачуна политичке странке на неодговарајући начин коришћена у изборној кампањи, од значаја је утврдити којим је све средствима странка располагала у моменту када је пренос извршен. Будући да „новац нема име“, требало би у сумњи поћи од претпоставке у корист странке – да је прво трошен новац добијен из јавних извора. Примера ради, уколико је до почетка кампање странка у току те календарске године прикупила 15 милиона динара из јавних и 4 милиона из

динара (за прва три квартала те године) плус износ који добије за последња три месеца из републичког буџета.

приватних извора у смислу Закона, а потрошила 8 милиона динара, на посебан рачун за финансирање кампање могла би да пренесе највише 4 милиона динара (колико је прикупила из приватних извора), иако у том тренутку располаже на сталном рачуну са 11 милиона динара.

Утврђивање евентуалног кршења Закона које би се огледало у директном плаћању трошкова изборне кампање са сталног рачуна политичке странке је нешто тежи посао. Оно се може извршити тако што се утврди намена појединих расхода, а затим се упореди да ли неки од тих расхода потпада под оне који су описани у члану 8. Закона. Очигледно кршење Закона би било плаћање рекламирања на електронским медијима, пошто се такво рекламирање сме вршити само у вези са изборном кампањом. Плаћање неких других расхода је проблематичније категоризовати (на пример, расходи у вези са партијским конгресом уколико се он одржава баш у време изборне кампање).

7. Садашњост и будућност

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.

Прилози

Закон о финансирању политичких странака

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

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. Користићење 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 услуга 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.

Распделу 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 дозначују 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 доначавања 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 именованја 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 запређена 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.

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