

---

# Analiza postupanja Agencije u kontroli finansijskih izveštaja

Transparentnost Srbija

Decembar 2022

## Objavljivanje izveštaja

Agencija za sprečavanje korupcije je objavila [prvo izveštaj](#) o sprovedenoj kontroli finansiranja kampanje u svim gradovima i opštinama gde su izbori održani aprila 2022, zatim poseban izveštaj koji se odnosi na [predsedničke i beogradske](#) izbore, i na kraju, početkom decembra 2022, nalaze o kontroli izveštaja za [parlamentarne](#) izbore.

Svi ovi izveštaji su objavljeni u okviru zakonskog roka koji je po prvi put bio propisan za ovogodišnje izbore (120 dana od isteka roka političkim subjektima za predaju izveštaja o troškovima kampanje). To je najbolje što se o njima može reći i bez rezerve pohvaliti. Kao što je TS ukazivala u doba usvajanja „novog“ Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, pred izbore 2022, propuštena je prilika da se precizno odredi šta sve mora da bude predmet kontrole koju vrši Agencija i koji je minimum podataka koje bi Agencija trebalo da prikaže o svom izveštaju o sprovedenoj kontroli.

Značajan deo svih ovogodišnjih izveštaja Agencije zauzimaju „finansijski pokazatelji“, odnosno prikaz ukupnih prihoda i rashoda i podataka iz pojedinih kategorija, što ne spada u predmet kontrole. Kontrola preliminarnih izveštaja, koji su se takođe prvi put pojavili ove godine, vršena je objedinjeno sa kontrolom završnih izveštaja učesnika izbora.

## Spoljni izvori podataka

Agencija navodi da je u procesu analize i kontrole, pored samih izveštaja političkih stranaka, koalicija i grupa građana, upućivala zahteve za dopunu izveštaja i zahteve za dostavljanjem specifikacije podataka. Agencija takođe navodi da je tražila podatke od drugih javnih institucija i da su sve dostavile tražene podatke. Tako su dobijeni pre svega podaci o transferima za finansiranje političkih subjekata iz budžeta. S druge strane, na osnovu spiska organa od kojih su informacije tražene čini se da neki drugi, potencijalno relevantni podaci, od institucija nisu traženi (npr. podaci o korišćenju nekretnina u javnoj svojini). U Izveštaju Agencije se ne navodi da li su traženi podaci od REM (u vezi sa oglašavanjem političkih subjekata na TV i radio stanicama), kao ni MUP (u vezi sa održavanjem javnih skupova). I sve poslovne banke su dostavile Agenciji tražene podatke o prometu na tekućim računima. Najzad, Agencija sumarno navodi da su podaci traženi i od pružalaca usluga (marketinških agencija, izdavaoci bilborda, mediji).

## Kontrola koja nije okončana

U svim slučajevima kada su utvrđene nepravilnosti, koristi se sintagma „nepravilnosti koje ukazuju na eventualne povrede Zakona“, a zatim „da je pred Agencijom u toku postupak provere činjeničnog stanja radi utvrđivanja postojanja povrede zakona“. Na taj način se gubi smisao vremenski oročene kontrole, odnosno postavljanja roka za izradu izveštaja o kontroli finansiranja kampanje. Naime, Zakon

je predvideo obavezu Agencije da objavi samo jedan izveštaj, u roku od 120 dana, što implicitno podrazumeva obavezu da se kompletan postupak kontrole završi do tog momenta. Podaci o ishodu daljih kontrola i pokrenutim postupcima će možda biti vidljivi na neki način samo u godišnjim izveštajima o radu Agencije. Dosadašnje iskustvo pokazuje da se ti podaci prikazuju sumarno, na nivou pokrenutih postupaka i ishoda tokom kalendarske godine, a ne tako da se može pratiti prema pojedinim izbornim kampanjama.

Zadatak da se sve bitne činjenice utvrde tokom četiri meseca bi možda iziskivao i angažovanje dodatnog ljudstva radi provera. Agencija je na to ovlašćena, na osnovu člana 32. stav 1. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Ona ima pravo „da angažuje odgovarajuće stručnjake i institucije“ za obavljanje poslova kontrole, a ne samo da angažuje posmatrače koji prate pojedine aktivnosti tokom kampanje. Zarad efikasne kontrole, Agencija ima zakonsko pravo da dobije dodatna sredstva i to 1% za kontrolu izveštaja za republičke izbore, i još 0,5% za gradske i 0,25% za opštinske, sve to gledano u odnosu na iznos koji se dodeljuje učesnicima izbora za finansiranje kampanje iz republičkog budžeta. Konkretno, to je značilo da je Agencija za aprilske izbore 2022. godine imala pravo da iz budžeta Srbije zahteva 8,7 miliona dinara za kontrolu predsedničkih izbora, još toliko za parlamentarne i oko 4,4 miliona za beogradske, odnosno oko 2 miliona dinara više nego što je traženo, dobijeno i utrošeno na posmatrače.

## Nalazi za predsedničke izbore

Prilikom kontrole izveštaja za predsedničke izbore, Agencija navodi da nije pronašla nepravilnosti u izveštajima predsedničkih kandidata koalicija „Moramo“, „Za ujedinjenu, pravednu i stabilnu Srbiju“ i „Aleksandar Vučić- Zajedno možemo sve“.

Na predsedničkim izborima najviše takvih nepravilnosti je pronađeno kod koalicije Suverenisti. Tako se navodi da jedan račun nije prikazan u izveštaju (na koji su preneti sredstva iz javnih izvora), da su troškovi izbornog materijala i ostali troškovi kampanje iskazani u većem iznosu u odnosu na izdate račune, da je veći deo troškova kampanje plaćen sa računa Udruženja građana „Dosta je bilo – Restart“. U izveštaju Agencije se to ne obrazlaže dalje, ali bi ovde u pitanju mogla da budu dva prekršaja – finansiranje izborne kampanje od strane udruženja građana, što nije uopšte dozvoljeno i plaćanje troškova kampanje sa računa koji nije namenjen izbornoj kampanji, odnosno direktno od strane trećeg lica.

Kod kandidatkinje Zavetnika, navedeno je da neki troškovi oglašavanja nisu prikazani i da su sa istog računa plaćani troškovi za više izbornog kampanja.

Kod Koalicije za Kraljevinu Srbiju – DSS, problem je identifikovan kod prijema jednog priloga. Kod predsedničkog kandidata Dveri, utvrđene su nepravilnosti kod pojedinih troškova (nešto više od pola miliona dinara).

Iako Agencija navodi da je i sama vršila monitoring, nalazi tog monitoringa ni na koji način nisu vidljivi u izveštaju o sprovedenoj kontroli za predsedničke izbore. Agencija niti predstavlja nalaze svog

monitoringa o pojedinim troškovima kampanje, niti ukazuje na to da je sve uočene troškove identifikovala (ili da neki nije identifikovala) u stranačkim izveštajima.

Iako se navodi da je Agencija prikupila podatke od pružalaca usluga, ostaje nevidljivo da li su vršena međusobna poređenja popusta koji su uživali pojedini politički subjekti.

Slično tome, nema traga da je uopšte razmatrano pitanje da li su pojedini troškovi morali da budu prikazani u okviru izveštaja za više vrsta izbora, odnosno da li su se neki od troškova našli u „pogrešnom“ izveštaju.

Iako je Agencija imala pred sobom spisak brojnih otvorenih pitanja, ako ništa drugo, a onda na osnovu nalaza koje je dostavila Transparentnost Srbija, u izveštaju o kontroli za predsedničke izbore se ne vidi da je išta od toga ispitivano ili da su zauzimani načelni stavovi povodom pitanja koja se mogu tumačiti na razne načine.

## Nalazi za parlamentarne izbore

Izveštaj o kontroli za parlamentarne izbore po strukturi prati onaj za predsedničke izbore i sadrži slične manjkavosti. Međutim, primetna su i neka poboljšanja, koja se mogu povezati i sa pojedinim predlozima TS.

U uvodnom delu se konstatuje da je od 19 političkih subjekata preliminarne izveštaje blagovremeno podnelo njih 16, a konačne petnaest. Agencija navodi da je podnela zahteve za pokretanje prekršajnog postupka u slučajevima kada nisu podneti preliminarni (SPP, Romska partija, Srpsko-ruski pokret) ili konačni izveštaji (Romska partija, Srpsko – ruski pokret, Alternativa za promene i GG „Otete bebe – Ana Pejić“). Navedeno je i su neke povrede zakona utvrđene tokom izborne kampanje.

Slično kao i kod predsedničkih izbora, i ovde su navedeni podaci o posmatračima Agencije, ali ne i njihovi nalazi. Navodi se samo da su podaci korišćeni za uporednu analizu prilikom kontrole, ali ne i šta je sve tačno ustanovljeno na taj način. Agencija je za ovaj vid kontrole utrošila 19 miliona dinara koji su obezbeđeni u budžetu. Drugim rečima, javnosti se ostavlja da veruje na reč da su svi troškovi, opaženi od strane posmatrača zaista i pronađeni u stranačkim izveštajima. Ukoliko je to istina, informacija bi bila znatno uverljivija kada bi Agencija precizno prikazala koji troškovi kampanje su verifikovani na ovaj način, u svakom od izveštaja političkih subjekata (na primer, po vrstama promotivnog materijala, po broju opaženih bilborda, po troškovima koji su opaženi na javnim skupovima i slično).

Zanimljivo je da je jedno poglavlje izveštaja posvećeno rodnoj ravnopravnosti, gde se ističe da je većina odgovornih lica (56%) u političkim subjektima bila muškog pola. Takođe se u tom smislu navodi da je od deset zahteva za pokretanje prekršajnog postupaka, četiri podneto protiv žena (od čega je u tri slučaja reč o istom političkom subjektu).

Od 16 dobijenih prijava (sve od nevladinih organizacija), Agencija je utvrdila kršenje Zakona u sedam situacija. Pokrenuta su tri prekršajna postupka i izrečene četiri mere upozorenja. U izveštaju Agencije se ne navodi o kojim političkim subjektima je reč (ti podaci su objavljeni u okviru posebne rubrike na

sajtu). Kao primeri kršenja zakona koji su utvrđeni na osnovu prijava navode se snimanje promotivnih video spotova u prostorijama javnih ustanova, vršenje aktivnosti koje ne predstavljaju izbornu kampanju (pružanje pomoći građanima, koje je promovisano putem društvenih mreža).

Na osnovu izveštaja sopstvenih posmatrača Agencija navodi da je vodila devet postupaka po službenoj dužnosti, i izrekla sedam mera upozorenja, dok su dva postupka obustavljena. Ti postupci su vođeni zbog propusta političkih subjekata da obeleže reklamni materijal koji su delili na izbornim štandovima i to tokom izborne tišine. Ne navodi se o kojim je subjektima reč.

Agencija navodi da je od političkih subjekata zahtevala da otklone formalne nedostatke i da dostave specifikacije troškova, pa se navodi da „pojedini politički subjekti“ ne prikazuju podatke o svim namenskim računima koje imaju otvorene kod poslovnih banaka.

Agencija nije pronašla nikakve nepravilnosti u izveštajima parlamentarnih lista SPS-JS, SVM, SRS, Moramo, SDA i Ajmo ljudi.

U pogledu izveštaja SRS konstatuje se da postoje neizmirena dugovanja koja se odnose na oglašavanje na TV Pink i Happy, ali se ne navode dodatne informacije o ugovorenom periodu plaćanja tih dugova, što bi moglo da bude od značaja za utvrđivanje eventualnih netržišnih pogodnosti koje nisu bile na raspolaganju drugim listama. Kod koalicije Ajmo ljudi, koja takođe nije prešla cenzus, Agencija je utvrdila da su joj ostala dugovanja od 16,7 miliona dinara (Pink, Happy, „Druidova radionica“ i drugi manji dobavljači). Zanimljivo je da je ova lista ostala dužna i GO Novi Beograd 113 hiljada dinara. Ni u ovom slučaju nije razmatrana moguća povreda pravila o priložima zbog odloženog plaćanja, kao ni zbog činjenice da su ostala dugovanja prema jednoj lokalnoj samoupravi.

Kod koalicione liste „Aleksandar Vučić – Zajedno možemo sve“, kao eventualna povreda zakona utvrđeno je to što su troškovi izbornog materijala prikazani u delu izveštaja o ostalim troškovima kampanje, umesto tamo gde im je mesto (bilbordi, izborni materijal, oglašavanje na TV stanicama). Takođe, utvrđeno je da su ovom izveštaju prikazani i neki troškovi (bilbordi) koji se odnose na kampanju za beogradske izbore. Ukupna vrednost navodnih troškova marketinških agencija, koji se u stvari odnose na pružaoce drugih vrsta usluga vredeli su 76,4 miliona dinara. Vrednost bilborda koji su pogrešno pripisani ovoj kampanji se ne navodi.

Ovo je značajan pozitivan pomak u odnosu na prethodno objavljene izveštaje o kontroli i može se povezati i sa nekim pitanjima koje je TS pokrenula na osnovu monitoringa. Među glavnim preporukama TS je ona koja se odnosi na potrebu da se utvrdi stvarna namena troškova koji su pogrešno prikazani u rubrikama poput „ostali troškovi marketinških agencija“ „ostali troškovi oglašavanja“, „ostali troškovi“ i slično. Takođe, TS je skrenula pažnju na to da postoji velika verovatnoća da su troškovi oglašavanja, naročito kod bilborda pogrešno pripisivani republičkim, umesto lokalnim izborima.

Kod izborne liste Ujedinjeni za pobjedu Srbije Agencija je utvrdila pojedine nepravilnosti. Između ostalog navodi se je deo troškova plaćen gotovinski, ali se ne navodi o kom iznosu je reč, što je verovatno nepravilnost koja se dalje proverava. Konstatuje se da postoji dugovanje prema marketinškoj agenciji (oko 4,7 miliona dinara).

Kod koalicije NADA (Koalicija za Kraljevinu Srbiju – DSS), navodi se da su na račun za finansiranje kampanje bila uplaćena sredstva za finansiranje redovnog rada iz opštine Bajina Bašta (oko 30 hiljada), koji su pogrešno prikazani kao prihod za izbornu kampanju. Druga nepravilnost na prihodnoj strani je

prilog od 800 hiljada dinara od jednog lica, što premašuje deset prosečnih mesečnih zarada po nalazu Agencije. Troškovi oglašavanja kod ove liste su bili prikazani u delu Troškovi izbornog materijala, ali se vrednost ne navodi. Agencija je utvrdila „odstupanja“ – neizmirene administrativne troškove (oko 24 hiljade dinara).

Kod Zavetnika je Agencija kao nepravilnost utvrdila gotovinske isplate u više transakcija, iz čega su plaćani troškovi raznih izbornih kampanja. Takođe se navodi da su sa istog računa kod Uprave za trezor plaćani troškovi za tri različite kampanje.

SPP je takođe imala nepravilnosti. Izveštaj ne sadrži sve podatke o prikupljenim i utrošenim sredstvima (drugi deo novca dobijen iz budžeta po osnovu uspeha na izbora). Jedna uplata priloga nije izvršena sa tekućeg računa davaoca (20 hiljada dinara).

Slično kao i za predsedničke izbore, brojne nepravilnosti su pronađene u izveštaju Suverenista. Nije prikazan poseban račun kod Uprave za trezor na koji su uplaćena budžetska sredstva, prikazano je da su korišćena sopstvena sredstva iako ona nisu preneti na poseban račun za kampanju, izveštaj ne sadrži podatak o izbornom jemstvu (mada nešto kasnije Agencija navodi da je bila položena hipoteka pa je nejasno šta je istina), a troškovi izbornog materijala su prikazani u manjem iznosu od stvarnog. Deo troškova je plaćen sa računa Udruženja građana „Dosta je bilo – Restart“ (izgleda da je reč o oko 80 hiljada dinara), što je suprotno zakonu.

DVERI – POKS su takođe imali nepravilnosti. Kaže se da izveštaj ne sadrži sve troškove, jedan prilog je prikazan u manjem iznosu od stvarnog (za 99 hiljada dinara), a drugi prilog nije izvršen preko tekućeg računa (već platne institucije). Na veb-sajtu nisu ispravno navedene vrednosti za tri priloga. U pogledu rashoda Agencija je utvrdila da u izveštaj nisu uneti podaci o troškovima vrednim ukupno oko 1,45 miliona dinara (koji su, izgleda, pronađeni u izvodima sa računa za finansiranje kampanje).

Kod koalicije Zajedno za Vojvodinu istaknuto je to što su se prilozi tri advokata (preduzetnika) našli na spisku priloga pravnih lica (na drugom mestu u izveštaju Agencije se navodi činjenica o ovim uplatama bez naznake da je reč o nepravilnosti). Takođe, troškovi overe su prikazani na pogrešnom mestu. Najzad, vrednost jednog objavljenog priloga fizičkog lica nije identična onoj koja se može videti iz uplata (150, odnosno 100 hiljada dinara).

Kod koalicije Alternativa za promene – Albanska demokratska alternativa jasno je saopšteno da je pokrenut prekršajni postupak, i to zbog kašnjenja sa podnošenjem izveštaja. Utvrđene su i druge nepravilnosti. Nije prikazana uplata jednog pravnog lica (4 miliona dinara). Nekoliko lica je položilo izbornu jemstvo, koje je potom naplaćeno. Osobe koje su položile izbornu jemstvo, nisu međutim, prikazane kao davoaci priloga za izbornu kampanju. Pri tom, reč je o priložima koji su nedozvoljeni jer se prekoračuje maksimalna vrednost davanja. Sledeća nepravilnost tiče se gotovinske isplate sa posebnog računa za kampanju od 7,1 miliona dinara.

Označavanje naplaćenog jemstva kao priloga je još jedno bitno poboljšanje u izveštaju Agencije. TS godinama skreće pažnju na ovaj problem, ukazujući da položeno izbornu jemstvo može postati prilog i da stoga treba voditi računa o tome da li se kao jemstvo sme primiti nešto što premašuje vrednost dopuštenih priloga. Od Agencije smo tražili da po tom pitanju zauzme načelni stav, a ovaj navod iz izveštaja o kontroli ukazuje da takav stav postoji.

Koalicija Albanaca doline je takođe imala nepravilnosti. Jedan prilog nije bio objavljen na sajtu koalicije, iako je morao da bude (82 hiljade dinara). Takođe, na stalni stranački račun je vraćeno više novca nego što je prikazano u izveštaju (za 500 hiljada dinara). Konstatuje se da je deo troškova kampanje ostao neplaćen, ali ni i koji iznos je u pitanju.

## Glavne preporuke

TS i dalje ostaje pri [ključnim preporukama](#) za Agenciju kako bi se kvalitet kontrole i izveštaja o kontroli poboljšao:

- Softversko rešenje ne omogućava preuzimanje celokupnog izveštaja političkog subjekta, niti pojedinih delova izveštaja, već samo manuelno kopiranje teksta iz otvorenih „prozora“, što je suprotno obavezama državnih organa na osnovu člana 27. st. 1. Zakona o elektronskoj upravi, a pojedine rubrike izveštajnog obrasca su nepotpune, što Agencija može da popravi kroz unapređenje Pravilnika i softvera.
- Agencija na sličan način može da reši problem kada je reč o pojedinim nedostajućim rubrikama (npr. za upis troškova promocije na društvenim mrežama), kako bi se sprečila mogućnost upisa različitih vrsta troškova upisuju u istu rubriku i drugo.
- Agencija bi trebalo da ispita situacije kada su primećene velike razlike u ceni pojedinih promotivnih materijala kod različitih političkih subjekata, koje se ne mogu objasniti brojem primeraka koji su nabavljeni i distribuirani.
- Kontrola bi takođe trebalo da obuhvati pitanje ispunjavanja obaveze da izveštaj o troškovima kampanje bude potpun u situacijama kada su neki politički subjekti naveli da su imali određeni trošak vezan za kampanju, a drugi ne, iako je izvesno ili vrlo verovatno da su ih morali imati svi (npr. trošak telefonske komunikacije, bankarske provizije, trošak dodatnog angažovanja za pojedine namene).
- Agencija morala da ima jasan stav u vezi sa prijavljivanjem troškova aktivnosti koje su nesumnjivo sprovedene, a u praksi realizuju uz radno angažovanje članova i simpatizera stranaka.
- Agencija bi trebalo da ima jasan stav u vezi sa procenom vrednosti zakupljenih termina kod TV oglašavanja.
- Kontrola trebalo da utvrdi da li su prikazani svi troškovi oglašavanja na društvenoj mreži Facebook, uključujući i promociju preko privatnih naloga korisnika
- Agencija bi trebalo da zauzme jasan stav u pogledu dužnosti prijavljivanja troškova i prihoda u preliminarnim izveštajima, s obzirom na brojne sporne situacije
- Imajući u vidu brojne propuste i nedoslednosti prilikom popunjavanja izveštaja o troškovima izborne kampanje, Agencija trebalo da zatraži od političkih subjekata da podnesu i objave izmenjene i dopunjene izveštaje, ili da sama objavi izveštaje o troškovima kampanje nakon izvršenih korekcija, a na osnovu podataka koje pribavi ili utvrdi tokom kontrole (da svi troškovi budu razvrstani u odgovarajuće rubrike izveštajnog obrasca, a ne u one u koje su greškom pripisani, da troškovi koji su trenutno prikazani objedinjeno, budu razvrstani po stavkama, da budu navedeni podaci koji trenutno nedostaju, a naročito jedinične cene i cena po komadu za

---

promotivni materijal, broj zakupljenih bilborda kod dobavljača, vrsta promotivnog materijala i da svuda budu unete napomene o troškovima izborne kampanje koji su ostali neplaćeni)

- Agencija treba da zauzme jasan stav i da precizira Pravilnik u pogledu dužnosti prijavljivanja prihoda i troškova u preliminarnim izveštajima
- Agencija treba da prikaže nalaze svog monitoringa i informaciju o načinu utvrđivanja verodostojnosti izveštaja u pogledu svih ili makar najvrednijih troškova kampanje
- Kontrola izveštaja i pokretanje postupaka zbog uočenih slučajeva kršenja zakona treba da se okončaju do objavljivanja izveštaja o kontroli, a ako to nije moguće treba da budu objavljeni dodatni izveštaji