

# ŠTA NAM DONOSI NOVI ZAKON O FINANSIRANJU POLITIČKIH AKTIVNOSTI?

---



CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE I DEMOKRATIJU  
CENTER FOR FREE ELECTIONS AND DEMOCRACY

**FEBRUAR 2022**

---

**Centar za slobodne izbore i demokratiju**

Dositejeva 8, Beograd | [cesid@cesid.rs](mailto:cesid@cesid.rs) | [www.cesid.rs](http://www.cesid.rs)

# Analiza najvažnijih odredbi u Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti

CeSID-ov osvrt, hronologija i ključne novine

Vlada Republike Srbije usvojila je 18. januara 2022. godine [predloge četiri nova izborna zakona](#), a Narodna skupština usvojila ih je uz set amandmana 04. februara 2022. godine. Tako će redovni predsednički i beogradski izbori, ali i najavljeni vanredni parlamentarni izbori u aprilu biti sprovedeni u **potpuno novom pravnom okviru** koji čine Zakon o izboru narodnih poslanika, Zakon o lokalnim izborima, Zakon o izboru predsednika Republike i Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. Nova zakonska rešenja nastala su kao rezultat dogovora postignutog u okviru dva koloseka međustranačkog dijaloga koji su se vodili tokom 2021. godine, ali i kao odgovor na preporuke ODIHR nakon parlamentarnih izbora iz juna 2020. godine.

**Analiza pred vama pravi sažeti osvrt na najvažnije promene u Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti, sa ciljem njihovog razjašnjavanja i upoznavanja najšire javnosti sa novim odredbama.**

*Budući da je ovim predlozima, kao i promenama iz 2020. godine, urađena „mini reforma“ izbornih zakona i više promena nego za prethodnih 20 godina primene, čini se da se otvara prostor (i CeSID bi podržao tu inicijativu) za debatu oko velike izborne reforme gde bi se preispitali i uskladili svi zakoni i otvorilo pitanje izbornog sistema i funkcionisanja organa za sprovođenje izbora. Tim pre, što se već intervenisalo u izborni sistem (spuštanjem cenzusa i promenom u distribuciji manjinskih mandata) i u rad organa za sprovođenje (kroz uvođenje međuorgana za sprovođenje izbora).*

## OSVRT NA NOVI ZAKON O FINANSIRANJU POLITIČKIH AKTIVNOSTI



**Novi Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (ZFPA) zadržao je ključne principe i intencije važećeg zakona iz 2011. godine (s promenama iz 2014. i 2019. godine):** mogućnost finansiranja iz javnih i privatnih izvora i bez ograničenja ukupnih rashoda u kampanji, polaganje jemstva, izveštavanje, kontrola od strane Agencije za sprečavanje korupcije (ASK), samostalni monitoring kampanje od strane ovog tela i mogućnost prekršajnih i krivičnih sankcija. **Zakon izlazi u susret važnim preporukama međunarodnih posmatrača i smanjuje maksimalna davanja na godišnjem nivou od strane fizičkih i pravnih lica i uvodi preliminarno izveštavanje.** Promenjena je raspodela podela sredstava iz javnih izvora za izbornu kampanju pa će se pre kampanje u jednakim iznosima podeliti 40% umesto 20% što pogoduje manjim političkim akterima. Istovremeno je došlo do promena na nivou predsedničkih izbora gde se deo koji se deli pre kampanje u jednakim iznosima smanjuje sa 50% na 40%, premda to nije bila intencija na međustranačkom dijalogu.

**Iako je deo javnosti to tražio (to nisu bile preporuke CeSID-a), zakon nije ukinuo mogućnost da se sredstva iz redovnog rada koriste i u kampanji, niti je ograničio ukupne rashode u kampanji.** CeSID smatra da je trebalo definisati zabranjene aktivnosti političkih subjekata u kampanji kako bi se sprečio pritisak na birače, sprovođenjem humanitarnih ili medicinskih aktivnosti, na primer. Takođe, CeSID napominje da će uspešna i transparentna kontrola zavisiti i od podzakonskih akata (zakonodavac je propustio priliku da detaljnije uredi taj deo u samom propisu), posebno u delu strukture troškova i kontrole političkog oglašavanja.

## HRONOLOGIJA I KLJUČNI FAKTI



**Finansiranje političkih subjekata bilo je uređeno na koherentan način Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011. godine koji je izmenjen tri, odnosno osam godina kasnije (2014 i 2019. godine).** Ovim zakonom je regulisan redovan rad političkih subjekata i finansiranje kampanja. Kao razlog za promene 2014. godine je navedeno da su „*uočene određene manjkavosti, nedorečenosti i međusobna neusaglašenost pojedinih odredaba*“ uz pozivanje na Ključne preporuke iz Zajedničkog mišljenja Venecijanske komisije usvojenog na 100. plenarnoj sednici iz oktobra 2014. godine. Ovim promenama je, između ostalog, omogućeno da politički subjekti koriste sopstvena sredstva iz redovnog finansiranja u svrhe izborne kampanje, što nije bilo dozvoljeno inicijalnim rešenjem i što je kritikovano od strane stručne javnosti. Promene iz 2019. godine su nastale kao plod rada Radne grupe za saradnju sa Organizacijom evropsku bezbednosti i saradnju (OEBS) i Kancelarijom za demokratske institucije i ljudska prava (KDILJP) u „*koordinaciji i praćenju sprovođenja primene preporuka za unapređenje izbornog procesa*“. Faktički posmatrano, najveći deo promena iz 2019. godine su promene koje su nastale kroz dva međustranačka dijaloga koja su organizovana na Fakultetu političkih nauka u Beogradu i u Narodnoj skupštini Republike Srbije.

Inače, prvi celovit Zakon o finansiranju političkih stranaka usvojen je 2003. godine, a stupio na snagu 1. januara 2004. godine i kao ključni nedostatak je imao izostanak jasne i snažne kontrole koja je bila prepuštena telima direktno povezanim sa političkim strankama: Odboru za finansije Narodne skupštine (za redovan rad) i Republičkoj izbornoj komisiji - RIK (za izborne kampanje). Zato ne čudi da nije bilo ozbiljne kontrole stranačkih finansija za skoro osam godina primene tadašnjeg zakona.

**Po regulativi iz 2011. godine, za nadzor finansiranja izbornih kampanja je zadužena Agencija za sprečavanje korupcije (ASK), dok Državna revizorska institucija (DRI) ima mandat za sprovođenje revizije trošenja javnih sredstava.** Za razumevanje izborne kampanje, važno je imati u vidu i Zakon o sprečavanju korupcije (2019) koji je „nasledio“ nekadašnji Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije i njime se reguliše zloupotreba javnih resursa od strane javnih funkcionera. ZFPA iz 2011. godine omogućava finansiranje i iz javnih (čime Srbija sledi primer brojnih evropskih država) i privatnih izvora za koje ne postoji limit u ukupnim iznosima, ali postoje ograničenja za davanja fizičkih i pravnih lica tokom jedne godine, a koja se dupliraju u slučaju izborne godine. Regulativa predviđa i izorno jemstvo, kontrolu grupa građana a ne samo političkih stranaka, zabranjene izvore finansiranja, vođenje evidencije, finansijsko izveštavanje i sankcije – prekršajne i krivične. ASK ima zakonsko pravo da vrši paralelni monitoring finansiranja izborne kampanje što je jedno od naprednih rešenja u ovom zakonu (i uporedno gledano retko zastupljeno) a čiji efekti nisu do sada viđeni u meri u kojoj bi trebalo.

**Iako je regulatorni okvir i institucionalni dizajn propisa iz 2011. godine usklađen sa dobrim principima međunarodne prakse, njegova primena od izbora 2012. godine je pokazala niz nedostataka na koje je bilo potrebno obratiti pažnju, kako bi se proces finansiranja kampanja unapredio i učinio transparentnim.**

## IZVORI FINANSIRANJA



Zakon propisuje, kao i u prethodnom aktu, dve vrste izvora finansiranja: **javni** (budžetska sredstva) i **privatni izvori** (članarina, prilog/donacija, nasledstvo, legat i zajmovi). **Precizira se (i to je novina) da se subjekti mogu zaduživati isključivo kod banaka i drugih finansijskih organizacija u Srbiji, koje su pod nadzorom Narodne banke Srbije (NBS).** Precizirano je da maksimalna visina zajmova, na godišnjem nivou, može iznositi do 25% sredstava koje se obezbeđuju iz javnih izvora za finansiranje redovnog rada ili pokriće troškova izborne kampanje u zavisnosti da li se subjekti zadužuju za finansiranje redovnog rada ili pokriće troškova kampanje, s rokom otplate najduže do tri godine.

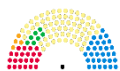
**Zakon kao novinu donosi ograničenje maksimalne redovne članarine na godišnjem nivou na iznos do 3.000 dinara** uz zadržavanje odredbe da je maksimalan iznos davanja članarine u gotovini ili putem uplatnice do 1.000 dinara.

## MAKSIMALNA VREDNOST DAVANJA



**Zakon smanjuje maksimalne vrednosti davanja** i to u značajnoj meri, posebno kada je reč o maksimalnim davanjima pravnih lica. Raniji propis je definisao da maksimalna vrednost davanja na godišnjem nivou, koje jedno fizičko lice može dati političkim subjektima za redovan rad, iznosi najviše 20, a za pravna lica najviše 200 prosečnih mesečnih zarada. **Članom 10 sada je propisano da je maksimalna vrednost davanja za fizička lica najviše deset prosečnih mesečnih zarada, odnosno za pravna lica najviše 30 mesečnih zarada.** U kalendarskoj godini u kojoj se održavaju izbori ova maksimalna vrednost davanja može da se duplira.

## FINANSIRANJE REDOVNOG RADA



**Nije došlo do promena u sredstvima iz javnih izvora koja se obezbeđuju za finansiranje redovnog rada političkih subjekata** (za narodne poslanike, poslanike i odbornike) i ona su i dalje na nivou 0,105% poreskih prihoda budžeta Republike Srbije, autonomne pokrajine odnosno jedinica lokalne samouprave. Ovaj član je u delu raspodele sredstava usklađen s promenama u izbornom zakonu u kome je izborni cenzus spušten sa 5% na 3%.

## FINANSIRANJE TROŠKOVA IZBORNE KAMPANJE



Kao i u ranijem propisu, sredstva iz javnih izvora za pokriće troškova izborne kampanje obezbeđuju se u godini u kojoj se održavaju redovni izbori, u iznosu od 0,07% poreskih prihoda budžeta Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, za godinu za koju se budžet donosi. **Ono što predstavlja krupnu novinu jeste raspodela ovih sredstava koja se sada dele u proporciji 40% (jednaki iznosi podnosiocima proglašanih izbornih lista) - 60% (posle izbora shodno broju osvojenih mandata) umesto nekadašnje proporcije 20%-80%.** U slučaju održavanja izbora po većinskom sistemu, sredstva u visini od 40% (umesto ranijih 50%) raspoređuju se u jednakim iznosima predlagачima kandidata koji su prilikom podnošenja kandidature dali izjavu da će

koristiti sredstva iz javnih izvora za pokriće troškova izborne kampanje. U slučaju održavanja izbora po većinskom sistemu preostali deo sredstava (60%) dodeljuje se predlažaču kandidata koji je osvojio mandat. Ako se izbori održavaju u dva izborna kruga, preostali deo sredstava (60%) raspoređuje se predlažačima kandidata koji učestvuju u drugom izbornom krugu, srazmerno broju glasova koje su osvojili u drugom izbornom krugu.

**Zadržana je odredba da se sredstva prikupljena za redovan rad mogu koristiti u izbornoj kampanji uz obavezu da se uplate na poseban račun isključivo namenjen za finansiranje izborne kampanje.** Predviđeno je polaganje izbornog jemstva, u čemu nema promena, ukoliko politički subjekt namerava da koristi sredstva iz javnih izvora za finansiranje troškova izborne kampanje i ono se vraća subjektu ukoliko na izborima osvoji najmanje 1% važećih glasova odnosno najmanje 0,2% važećih glasova ako politički subjekt predstavlja i zastupa interese nacionalne manjine.

## IZVEŠTAVANJE



U delu finansijskog izveštavanja je došlo do značajnih promena. Uvodi se obavezan sadržaj Godišnjeg izveštaja o finansiranju političkog subjekta koji će biti uporediv sa izveštajem o troškovima izborne kampanje. Ipak, **najveća novina je obaveza da politički subjekt mora da podnese preliminarni izveštaj o troškovima izborne kampanje do sedam dana pre dana glasanja (međuzveštavanje) uz zadržavanje obaveze konačnog izveštaja o troškovima izborne kampanje u roku od 30 dana od dana objavljivanja ukupnog izveštaja o rezultatima izbora.** Preliminarni izveštaj o troškovima izborne kampanje se uvodi po prvi put u regulativu i odnosi se na period od dana raspisivanja izbora do 15 dana pre dana određenog za glasanje.

U zakonu se preciziraju i rokovi za nadležno telo pa se navodi da ASK objavljuje plan kontrole godišnjih izveštaja do 15. marta tekuće godine na svom veb sajtu, a plan kontrole izveštaja o troškovima kampanje pet dana od dana raspisivanja izbora. Izveštaj o kontroli Godišnjeg izveštaja se objavljuje na veb sajtu ASK do 1. februara naredne godine a izveštaj o kontroli konačnih izveštaja o troškovima kampanje (zajedno s preliminarnim izveštajima) ASK objavljuje na veb sajtu najkasnije 120 dana od isteka roka za podnošenje konačnog izveštaja o troškovima izborne kampanje.

U članovima 35 i 36 se precizira uloga Državne revizorske institucije (DRI) čime se, kako navodi zakonodavac, ispunjavaju mere broj 2.2.2.2. utvrđene u Akcionom planu za Poglavlje 23. **Važna novina je da godišnji plan poreske kontrole, koji se donosi u skladu sa zakonom kojim se uređuje poreski postupak i poreska administracija, obuhvata kontrolu davaoca finansijskih sredstava, roba i usluga političkim subjektima.**

## POVREDE ZAKONA



U ovom delu se objašnjava postupak, shodna primena propisa (opšti upravni postupak), krivična dela, prekršaji, gubitak prava na dobijanje sredstava iz javnih izvora i njihova obustava. Treba istaći dve novine. Kada je reč o postupanju i odlučivanju u slučaju povrede zakona, **izvršena je – i to je novina – podela prekršajnih sankcija:** za lakše povrede

je propisana novčana kazna za političku stranku u iznosu od 100.000 do 1.000.000 dinara, a odgovorna lica u iznosu od 20.000 do 100.000 dinara. Propisana je novčana kazna u iznosu od 200.000 do 2.000.000 dinara odnosno za odgovorna lica u iznosu od 50.000 i 150.000 dinara. **Druga novina je u članovima 46. i 47. koji propisuju da su političke stranke dužne da, akcije i udele koje su stekle pre stupanja na snagu ovog zakona otuđe.** To bi trebalo da omogući da se sve političke stranke finansiraju pod jednakim uslovima i da funkcionišu u jedinstvenom pravnom režimu.