



## ZNAČAJ ELEKTRONSKIH OBRAZACA U TRANSPARENTNOSTI PROCESA REVIZIJE NOVČANIH TOKOVA FINANSIRANJA POLITIČKIH SUBJEKATA

**Aleksanda D. Vasilic**

Građevinsko-arhitektonski fakultet, Niš, Srbija

### Abstract:

Kontrola i transparentnost finansiranja političkih subjekata u demokratskim društvima, zauzima značajno mesto u praćenju tokova novca u ovoj sferi društvenog života. U procesu sazrevanja srpskog društva bitan element transparentnosti finansija političkih subjekata predstavlja dobro organizovane institucije, od regulatornih tela do institucija kontrole i revizije. Dobro osmišljen funkcionalan pravni i institucionalni osnov za praćenje, kontrolu i reviziju finansija političkih subjekata predstavlja važan okvir za ulazak Srbije u Evropsku Uniju. Finansije su razučena i dinamična oblast i direktno utiču na život svakog pojedinca i organizacije, bez obzira da li se radi o finansijskoj ili nefinansijskoj organizaciji, privatnoj ili javnoj, velikoj ili maloj i profitnoj ili neprofitnoj. Bez novca u politici, višestranačka parlamentarna demokratija ne bi funkcionisala, kao ni vlada koja je legitimno izabrana na demokratskim izborima. Praktično, svi pojedinci i organizacije stiču novac, troše ga ili ulažu. Finansije se bave tim procesima, zatim institucijama tržištima i instrumentima, uključujući i transfer novca između pojedinca, privrede i države. Finansiranje političkih subjekata predstavlja zdravlje i snagu demokratije.

Cilj rada je, da ukaže na rizike vezane za novac i politiku koji ukazuju da ih treba staviti pod kontrolu i zakonske norme koje određuju okvire finansijskih tokova u finansiranju političkih subjekata. Rad se bazira na analizi kontrole novčanih tokova političkih subjekata u izbornoj 2012. godini u dostavljenim izveštajima u elektronskom obliku Agenciji za borbu protiv korupcije.

### Key words:

novac,  
politika,  
rizici,  
korupcija,  
finansiranje političkih  
subjekata,  
izveštaji u elektronskoj formi.

### UVOD

Fenomen novca u politici je star koliko i ljudska težnja za vlašću i moći. Upravo toliko i traju pokušaji na svim nivoima društva da se politika emancipuje od diktata novca. Novac, uopšteno, nema sopstevnu vrednost. On vredi koliko se za njega može kupiti u određenom trenutku. Korupcija u politici je jednako štetna pojava u društvima na svim nivoima razvoja. U društvima na putu demokratskog preobražaja problem je veći i teži, jer nove potrebe nameću bezbrojne zadatke, a sredstva i načini za njihovo izvršavanje još uvek su neizgrađeni ili nedovoljni. Moć novca i potreba da se dođe za njim, kao i interes da dođe do uzajamne razmene usluga i kupovine uticaja, osnovni su razlozi da se uprkos zakonskoj regulativi, razviju brojne tehnike vanzakonskog finansiranja političkih subjekata.

Da bi se ograničilo koruptivno delovanje novca u politici jedan od bitnih elemenata je i javna dostupnost podataka o prihodima i rashodima političkih subjekata što se obezbeđuje vidljivošću podataka koji su politički subjekti dužni da elektronski dostavljaju nadzornim telima.

Uslov bez koga se država ne može legitimisati kao država vladavine prava jeste suzbijanje korupcije do granice prihvatljivosti prema standardima sveta u kome živimo. Veliki značaj u sprečavanju nastanka korupcije jeste podizanje nivoa društvenog integriteta.

Prevažodno, u radu će se izvršiti analiza elemenata elektronske forme izveštaja o troškovima izborne kampanje, kroz kojih se iskazuju prihodi političkih subjekata, odnos prihoda i troškova. Monitoring i nalazi kontrole, biće takođe obrađeni u smislu procene kretanja tokova novca finansiranja izborne kampanje u Republici Srbiji na republičkim, pokrajinskim, lokalnim kao i predsedničkim u 2012. godini.



## INSTITUCIONALNI OKVIR ZA KONTROLU FINANSIRANJA POLITIČKIH SUBJEKATA

Najčešći stubovi integriteta jednog društva koje teži da se u njemu vlada na odgovoran način podrazumevaju: izvršnu vlast, parlament, sudstvo, javne službe, agencije za kontrolu, glavnog revizora, instituciju ombudsmana, policiju, agenciju za borbu protiv korupcije, građansko društvo, masovne medije, međunarodne organizacije. Suštinska pravila i procedure koje karakterišu od "stubova" sistema društvenog integriteta su pravila o sukobu interesa, slobodni i poštenu izbori ovlašćenje za ispitivanje viših službenika, javni izveštaji, etičnost javnih službi, pristup informacijama, sloboda govora, dobro upravljanje dokumentacijom, zakoni koji su primenljivi i koji se mogu primeniti, politika slobodne konkurencije uključujući pravila o javnim nabavkama, delotvorna međunarodna pravna pomoć.

Osnovu demokratske regulacije finansiranja političkih aktivnosti čini sve više i međunarodni standardi i preporuke – "meko zakonodavstvo" Soft Law poput Preporuke 1516 Skupštine Saveta Evrope iz 2001.godine. Ovom preporukom se formulišu zajednička pravila usmerena protiv korupcije u finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja utemeljena na načelima: razumne ravnoteže javnog i privatnog finansiranja; poštenim kriterijumima raspodele državnih davanja strankama; strogim pravilima regulisanja privatnih donacija i utvrđivanju gornjih granica izbornih zadataka [1].

Institucija u Republici Srbiji koja ima nadležnost za kontrolu nad finansiranjem političkih aktivnosti je Agencija za borbu protiv korupcije koja svoj rad bazira na Zakonu o finansiranju političkih subjekata [2]. Na osnovu toga stvoreni su kvalitativno novi normativi i institucionalni okvir za finansiranje ali i za ukupno delovanje svih aktera politike u Srbiji. Zakonom se uređuju izvori i način finansiranja, evidencija i kontrola finansiranja političkih subjekata, koalicija i grupa građana [3].

## ELEKTRONSKI IZVEŠTAJ O TROŠKOVIMA IZBORNE KAMPANJE

Izveštaj o troškovima izborne kampanje definisan je odeljkom IV član 7, Zakona o finansiranju političkih subjekata. Podnosi se u elektronskoj formi Agenciji i sačinjava se od strane političkih subjekata koji su učesnici izborne kampanje. Izveštaj se sačinjava na osnovu knjigovodstvene dokumentacije, evidencije propisanih Pravilnikom o troškovima izborne kampanje i prateće verodostojne dokumentacije (izveštaj o stanju i promena na račun, blagajnički nalozi i dnevnice, popisne liste, ugovori, računi, zapisnici o primopredaji, obračuni, pismene izjave davaoca priloga, pružioca usluga i dr. Propisani obrasci koji se dostavljaju u elektronskoj formi su: Obrazac I-2 koji se sastoji od četiri dela i to: 1. Opšti podaci – (naziv i vrsta političkog subjekta, identifikacioni brojevi, nazivi poslovnih banaka kod kojih politički subjekt vodi račun, vrste računa), 2. Prihodi političkog subjekta u izornoj kampanji (novčana sredstva iz javnih prihoda, usluge i dobra iz javnih izvora, prilozi fizičkih

lica, prilozi pravnih lica i međunarodnih političkih udruženja, sopstvena sredstva, krediti i zajmovi), 3. Troškovi izborne kampanje (troškovi izbornog materijala, troškovi javnih događaja, troškovi oglašavanja, ostali troškovi izborne kampanje) i 4. Izorno jemstvo (davaoci izbornog jemstva – za novac, za bankarsku garanciju, za državne hartije od vrednosti, za hipoteku na nepokretnost) [4].

## PODNOŠENJE ELEKTRONSKOG IZVEŠTAJA

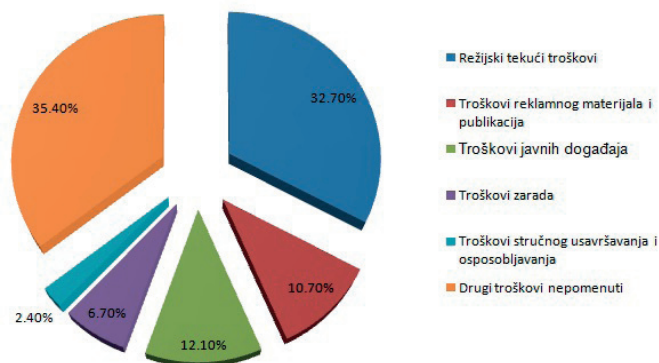
Politički subjekti koji učestvuju u izornoj kampanji u roku od 30 dana od dana objavljivanja konačnih rezultata dužni su da Agenciji za borbu protiv korupcije podnesu izveštaj o troškovima izborne kampanje koji sadrži podatke o poreklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstva iz javnih i privatnih izvora. Izveštaji se podnose u elektronskoj formi unošenjem u aplikativni softver uz korišćenje aplikativne programske generisane šifre. Prilikom podnošenja izveštaja u elektronskoj formi programski se sprovodi logičko-računska kontrola izveštaja. Po izvršenoj proveru podnosiocu izveštaja se dodeljuje posebna šifra kojom se potvrđuje registracija izveštaja. Preporuke Međunarodne fondacije za izborne sisteme (IFEC), Grupe država u borbi protiv korupcije (GRECO), drugih međunarodnih organizacija kao i praksa zemalja u okruženju govore u prilog korišćenju elektronskog izveštavanja finansiranja političkih subjekata u pogledu transparentnosti celog procesa.

## FINANSIJSKI TOKOVI NOVCA – (PRIHODI, PRIVATNI IZVORI, TROŠKOVI IZBORNE KAMPANJE, ODNOS PRIHODA I TROŠKOVA) – IZBORNA KAMPANJA 2012.

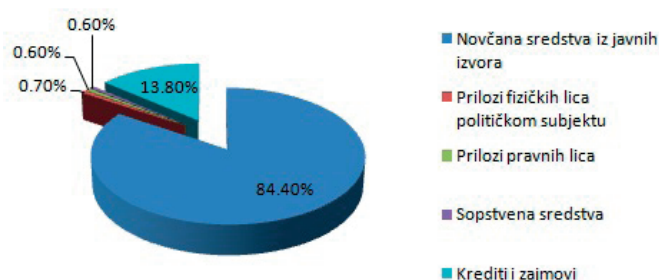
Analizirajući izveštaje u elektronskoj formi dostavljeni Agenciji za borbu protiv korupcije (troškove i prihode izborne kampanje) ukupni rashodi iznose 4,5 milijardi RSD Sl 1. U strukturi ukupnih rashoda, režijski i tekući poslovi čine gotovo trećinu ukupnih troškova. Ovi troškovi se odnose na zakup poslovnog prostora, komunalne troškove, torškove komunikacije i dr. Troškove reklamnog materijala i publikacija čine 10,7% ukupnih rashoda dok troškovi javnih događaja čine 12,1% ukupnih rashoda. Troškovi zarada 6,7%. U više od trećine ukupnih rashoda vode se kao neraspoređeni troškovi, gde dominiraju dve vrste troškova: usluge oglašavanja i troškovi pretežno vezani za servisiranje obaveza nastalih usled kreditnog predizbornog zaduživanja. U strukturi ukupnih prihoda najveći deo prijavljenih prihoda izborne kampanje došao je iz budžeta (84,4% za predsedničke Sl 2. i 53,0% za parlamentarne izbore Sl 3.). Drugi najzastupljeniji vid prihoda su krediti banaka (13,8 za predsedničke i 29,9% za parlamentarne izbore), a veoma mali udeo imaju prijavljeni prihodi od priloga pravnih i fizičkih lica (15,0% prihoda za parlamentarne i tek 1,3% za predsedničke) [5]. Gledano u novcu ukupni prihodi svih političkih subjekata za sve nivoe vlasti iznosili su 3.109.834.700,00 RSD, pri čemu su prihodi iz javnih izvora iznosili gotovo dve milijarde, odnosno 62%, dok su rashodi ostvareni u iznosu 3.576.057,00 RSD. Privatni izvori u strukturi i visini fizičkih lica i pravnih lica



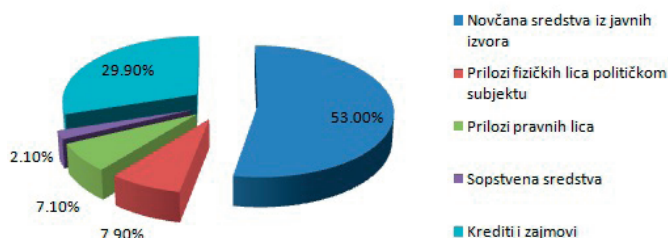
bili krajnje skromni sa izuzetkom nekoliko velikih političkih subjekata.



Sl. 1. Struktura ukupnih rashoda političkih subjekata po vrstama u procentima za izbore 2012.godine.



Sl. 2. Struktura ukupnih prihoda političkih subjekata po vrstama za predsedničke izbore 2012.godine.



Sl. 3. Struktura ukupnih prihoda političkih subjekata po vrstama za parlamentarne izbore 2012.godine.

Vrednost ukupno prijavljenih troškova izborne kampanje za predsedničke i parlamentarne izbore iznose oko 3,5 milijardi RSD, odnosno oko 30 milijardi EURO. U prijavljenim troškovima kampanje za predsedničke i parlamentarne izbore za narodne poslanike najveći deo zauzimaju troškovi oglašavanja, pre svega na TV stanicama i to 59% za predsedničke, odnosno 77% za parlamentarne izbore. U preko četvrtine ukupnih troškova predsedničkih izbora čine ostali troškovi 85,4% čine troškovi angažovanja marketinških agencija. Sva sredstva koja su potrošena na oglašavanje na televiziji 94%, dok je štampa jedino preostala irelevantna stavka 4%.

Poređenjem prihoda i rashoda možemo zaključiti dasu na svim nivoima izbora rashodi bili veći od prihoda za 15%, što predstavlja potencijalna dugovanja političkih subjekata. U koliko se dugovanjima dodaju uzeti krediti i zajmovi, može se zaključiti da je nedostatak realnih izvora finansiranja izborne kampanje 2012.godine trećina ukupnih rashoda koja nije finansirana iz realnih izvora.

## RIZICI VEZANI ZA NOVAC I POLITIKU

Postoje četiri rizika vezana za novac i politiku koja ukazuju da ih treba staviti pod kontrolu:

- ♦ Rizik neravnomernog neujednačenog političkog polja – veliki iznosi novca daju prednost određenim političkim subjektima u odnosu na druge [6].
- ♦ Rizik nejednakog pristupa političkom subjektu – siromašan sloj stanovništva sprečen je da vodi stranke i dobije kvalitetnu prezentaciju njihovih problema.
- ♦ Rizik plaćenih političara – rizik da će oni koji sponzorišu političke subjekte kontrolisati njihov rad, a ne nerad.
- ♦ Rizik pokvarenih političara – rizik da “prljavi” novac učestvuje u političkom sistemu i da uništava vladavinu prava.

Ovi rizici ugrožavaju demokratski i ekonomski razvoj mnogih parlamentarnih sistema. Postoje određeni pristupi i rešenja koja mogu kontrolisati rizike [7].

Zamagljivanje bilansa se ispoljava kao postupak iz koga rezultira bilans u kome finansijski položaj i rentabilitet političkog subjekta predstavljen nejasno. Neto imovina i finansijski rezultat su iskazani u tačnim iznosima. Bilans se smatra nejasnim ako korisnici koji poseduju dovoljan stepen znanja iz finansijskog izveštavanja i poslovanja ne mogu sagledati odnose između pojedinih pozicija koji sui m neophodni za donošenje ispravnih zaključaka i ocena. Zamagljivanje se javlja kao posledica: neadekvatnog raščlanjivanja računovodstvenih kategorija, neadekvatnog obeležavanja bilansnih pozicija, upotrebe neto principa i uskraćivanju važnih informacija u beleškama. Da bi se ustanovilo da se radi o bilansnom deliktu potrebno je dokazati da je uskraćivanje informacija bilo sračunato na to da korisnika navede na pogrešne zaključke. Sastavljači finansijskih izveštaja i uprava političkih subjekata na takve optužbe odgovaraju da je uskraćivanje informacija učinjeno iz neznanja ili pak radi zaštite interesa političkih subjekata.

Falsifikovanje bilansa podrazumeva netačno prikazivanje finansijskog položaja i rentabiliteta političkog subjekta s namerom da se treća lica navedu na odluke koje su suprotne njihovim interesima. Falsifikovani bilans prikazuje netačnu visinu neto imovine subjekta i netačnu visinu finansijskog rezultata subjekta. Falsifikovanje bilansa nastaje usled nepoštovanja načela istinitosti i načela potpunosti. Namera da se korisnici finansijskih izveštaja, u prvom redu postojeći potencijal donator i poverioci, kao i država obmanu i navedu na odluke koje su od koristi za predsedništvo i upravu subjekta, a štetne po korisnike [8].

Nalazi kontrole u izbornoj kampanji 2012.godine upućuju na sledeće zaključke: Troškovi terenske kampanje u velikoj meri su prebačeni na državne resurse. Zabeležen je rast besplatnih aktivnosti na sajtovima političkih subjekata i kandidata, kao i na društvenim mrežama, što je u značajnoj meri redukovalo troškove izborne kampanje. Analizom se stvara utisak o raširenoj praksi primene „državnog izbornog marketinga“ odnosno korišćenja prednosti pozicije vlasti za sticanje povoljnije pozicije u





izbornoj utakmici. Pojedini pružaoci usluga u izbornom procesu su različitim političkim subjektima pružali svoje usluge pod različitim uslovima. To budi sumnju u dovođenje političkih subjekata u nejednak položaj. Što se tiče donacija politički subjekti su preko svoje mreže članova i simpatizera novac dobijen u gotovini „ubacili“ u legalne tokove.

## ZAKLJUČAK

Finansiranje političkih subjekata i izbornih kampa- nja jedan je od najozbiljnijih političkih problema u svim državama, jer bez obzira na postignuti nivo transparentnosti, puno novca ostaje u sivoj zoni pa javnost može samo nagađati ko koga finansira, zašto i sa koliko novca. Nužno je povećati odgovornost i transparentnost u vođenju finansijskih sredstava političkih stranaka, s posebnim naglaskom na korišćenje elektronskih obrazaca vezanih za dostupnost i vidljivost korisnicima i javnosti u svakom momentu. Jačanje postojećih mehanizama unutrašnje finansijske kontrole političkih stranaka je nužno i osnovno pravilo u kontroli finansiranja subjekata. Osigurati da reviziju finansijskog poslovanja političkih subjekata sprovede nezavisni revizori i da su izveštaji javni.

Kontrola i nadzor finansija imaju ulogu najpre, da ograniče ako ne i da u potpunosti spreče izbornu prodaju

velikim donatorima, a onda i naknadu, dakle postizbornu korupciju. Nastojanje da se spreči podriivanje i potkopavanje ključnih demokratskih vrednosti i procedura svrstava zakone o finansiranju političkih subjekata u red osnovnih antikoruptivnih zakona. Jednostavno, birači moraju znati ko i koliko novca daje njihovim političkim zastupnicima, odnosno u kojoj meri postoje i odakle dolaze pretnje njihovoj samostalnosti i autonomiji odlučivanja.

## LITERATURA

- [1] “Priručnik za posmatrače izborne kampanje,” Agencija za borbu protiv korupcije, 2012.
- [2] <http://www.acas.rs/>
- [3] [http://www.acas.rs/sr\\_cir/zakoni-i-drugi-propisi/o-finansiranju-politickih-partija](http://www.acas.rs/sr_cir/zakoni-i-drugi-propisi/o-finansiranju-politickih-partija).
- [4] [http://www.acas.rs/sr\\_cir/zakoni-i-drugi-propisi/ostali-propisi/pravilnici.html](http://www.acas.rs/sr_cir/zakoni-i-drugi-propisi/ostali-propisi/pravilnici.html)
- [5] T. Babić and V. Joksimović, “Kontrola finansiranja političkih subjekata”, Agencija za borbu protiv korupcije, 2013.
- [6] B. Milanović, “Sistemska korupcija – Politika”, 2010.
- [7] “Money in politics”, Handbok, USAID, 2003.
- [8] J. Ranković, “Teorija i analiza bilansa,” Ekonomski fakultet, Beograd, 2010.

## THE IMPORTANCE OF ELECTRONIC FORMS FOR THE TRANSPARENCY OF CASH FLOW AUDIT OF POLITICAL PARTIES FINANCING

### Abstract:

The control and transparency of financing political subjects in democratic societies occupies a significant position in monitoring the cash flows in this domain of social life. In the maturation process of the Serbian society, an important element of the transparency of political entities lies in well-organized institutions, ranging from regulatory bodies to institutions responsible for inspection and auditing. A well devised functional legal and institutional basis for monitoring, inspection and auditing of the finances of political entities represents a significant framework for Serbia's accession to the European Union. Finance is a dispersed and dynamic field and directly influences the lives of every individual and organization, irrespective of whether it is a financial or non-financial, private or public, large or small, profit or non-profit organization. Without money in politics, the multiparty parliamentary democracy would not function, and neither would the government which is illegitimately elected in democratic elections. In practical terms, all individuals and organizations acquire money, spend it or invest it. Finance deals with these processes, as well as institutions, markets and instruments, including the money transfers between individuals, in commerce and the state. Financing political entities represents the health and strength of democracy.

The aim of the paper is to emphasize the risks related to money and politics, indicating that these need to be put under control and legislation regulating the framework of financial flows in financing political entities. The paper is based on the analysis of the cash flow control of political entities in the election year of 2012, in the report submitted to the Anti-Corruption Agency in the electronic format.

### Key words:

money and politics, risks, corruption, financing political entities, reports in the electronic format.