

Milenko Elez*

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Agencija za borbu protiv korupcije: položaj, problemi i prepreke u procesu kontrole finansiranja političkih stranaka tokom izborne kampanje**

Apstrakt

Ovaj tekst u širem metodološkom smislu ima za cilj da prikaže na koji način se sprovodi kontrola finansiranja političkih subjekata tokom izborne kampanje, ali i da, sa druge strane, u užem smislu ukaže na sve prepreke, probleme i pravnu poziciju Agencije za borbu protiv korupcije, kao nadležnog tela koje obavlja tu vrstu kontrole. Tekst je podeljen na dva dela. U prvom delu teksta pažnju usmeravamo ka svim aktuelnim problemima koji direktno i indirektno otežavaju potpunu kontrolu finansiranja političkih subjekata, poput političkog uticaja i načina izbora članova kontrolnog tela koje obavlja kontrolu, ali i ka pravnom okviru unutar koga se obavlja proces kontrole. U ovom delu teksta autor iznosi i važne preporuke o tome kako kontrolu učiniti efikasnijom i na koji način se mogu povećati institucionalni kapaciteti Agencije za borbu protiv korupcije. Drugi deo članka bavi se analizom konkretnih primera u praksi, nepravilnostima koji se na osnovu tih primera

* elez.milenko@mts.rs

** Rad je nastao kao deo istraživanja u okviru kursa „Kontrolna i regulatorna tela i sektorske politike“ na doktorskim studijama politikologije Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

mogu uočiti a koje se odnose na finansiranje političkih subjekata. Osnovni merni instrument i indikator, preko koga utvrđujemo adekvatnost kontrole i sve nepravilnosti koje se tom prilikom mogu uočiti, jeste analiza izveštaja koji politički subjekti podnose Agenciji za borbu protiv korupcije.

Cljučne reči:

Agencija za borbu protiv korupcije, kontrola finansiranja političkih subjekata, izveštaj, politička opstrukcija, institucionalni kapacitet, Srbija

UVOD: INSTITUCIONALNI OKVIR ZA USPOSTAVLJANJE KONTROLE FINANSIRANJA POLITIČKIH STRANAKA

U zavisnosti od stepena kapaciteta i funkcionisanja nezavisnih i regulatornih tela, njihovog institucionalnog položaja unutar političkog sistema, kao i odnosa sa brojnim društvenim i političkim subjektima, u određenoj meri zavisi i stepen prisustva koruptivnih procesa unutar jednog društva, ali i njegove demokratskičnosti u najširem smislu te reči.

Ukoliko se ne kontroliše, korupcija vrlo brzo i lako pronalazi svoj put ka gotovo svim aspektima i sferama života. Istovremeno, nedovoljno kontrolisana i odgovorna vlast korupciji otvara širom vrata u sferu politike.¹ Pomenuta teza svoju empirijsku potvrdu stiže i na osnovu ocene po kojoj je korupcija, pre svega ona politička, glavni neprijatelj demokratskih ustanova i prakse.² Kada ovome dodamo i rezultate istraživanja USAID-a i IFES-a, koji pokazuju da se u čitavom regionu politika doživljava kao sfera društva koja je najizložena fenomenu korupcije, postaje logično zašto se u tolikoj meri postavljaju pitanja o korupciji u politici i korumpiranosti političkih aktera.³ Budući da se vlast osvaja i zadržava preko mehanizma izbora uz međupartijsku kompeticiju, tom prilikom se stvara okvir za potencijalno koruptivne transakcije koje bi trebalo da omoguće određenim političkim subjektima prednost u odnosu na njihove političke oponente. Naravno, postoje određeni mehanizmi putem kojih je moguće ograničiti koruptivno delovanje novca unutar sfere politike. U tom smislu, Valecki savetuje da se unutar svakog demokratskog režima preduzmu

¹ Đorđe Vuković, Miodrag Milosavljević, „Ka reformi sistema finansiranja političkih stranaka”, u: Miodrag Milosavljević (ur.), *Finansiranje političkih partija – između norme i prakse*, CESID, Fond za otvoreno društvo Srbija, Beograd, 2008, str. 7–8.

² Isto, str. 7.

³ Zoran Stojiljković, „Novac i politika”, u: Miodrag Milosavljević (ur.), *Finansiranje političkih partija – između norme i prakse*, CESID, Fond za otvoreno društvo Srbija, Beograd, 2008, str. 43.

sledeće mere: obezbedi dovoljno sredstava iz javnih izvora, zaštite građani od bilo kakvog pritiska da pružaju finansijsku pomoć strankama i upostavi što veća ravnopravnost između opozicionih i pratija vlasti.⁴

Imajući sve gorepomenuto u vidu, logično je da, pored pomenutih mera, unutar svakog institucionalnog sistema postoji i određeno nezavisno i nepri-strasno državno telo, koje će kontrolisati finansiranje političkih stranaka. S obzirom na to da je u našoj zemlji uloga kontrole finansiranja političkih subjekata (političke stranke, koalicije, grupe građana) poverena Agenciji za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Agencija), jasno je da ovo telo ima poseban značaj i poziciju unutar institucionalnog sistema. Pa ipak, analizirajući trenutnu poziciju Agencije unutar institucionalnog sistema, stiče se utisak da postoji velika razlika između norme i realnosti. Dakle, postojeći institucionalni okvir u kome deluje Agencija postavljen je na način da omogućava posredan uticaj Vlade Republike Srbije, odnosno izvršne grane vlasti. To se najjasnije može videti kroz izbor članova odbora Agencije, koje bira Narodna Skupština, a na predlog nekoliko ovlašćenih predlagača među kojima se nalazi i Vlada Republike Srbije.⁵ Na taj način, unutar institucionalnog okvira postoji kanal putem koga je moguće uspostaviti dominaciju i uticaj izvršne vlasti na nadležnosti i odluke koje Agencija donosi. Takođe, ukoliko ovu vrstu dominacije posmatramo s aspekta nadležnosti kontrole finansiranja političkih stranaka, onda se može pretpostaviti da će Agencija teže obaviti kontrolu finansiranja onih političkih stranaka koje čine deo izvršne vlasti, odnosno okosnicu Vlade.

Stepen kontrole finansiranja političkih stranaka, koju vrši Agencija, može se utvrditi na osnovu analize karakteristika četiri Nasmaherova modela kontrole finansiranja političkih stranaka.⁶ Prvi model o kome Nasmaher govori jeste *model autonomije*. Prema ovom modelu, političke stranke imaju status dobrovoljnih udruženja građana koje u potpunosti imaju pravo da samostalno uređuju unutrašnju organizaciju. Shodno tome, stranke nisu dužne da podatke o sopstvenim sredstvima stave na uvid javnosti.

Drugi model naziva se *model transparentnosti*. Ovaj model podrazumeva da građani imaju pravo da ostvare uvid u stranačke fondove, izvore finansiranja i načine na koje se ta sredstva troše. Kada je reč o Srbiji, treba naglasiti da ovaj model trenutno nije moguće u potpunosti primeniti, imajuću u vidu odsustvo koncepta javnosti u Ustavu Republike Srbije. U tom smislu, Srbija

⁴ Walecki, M., *Political Money and Corruption*, IFES, Washington, 2004, pp. 4–6.

⁵ *Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije*, „Službeni glasnik RS”, 97/08, 8–15.

⁶ Nassmacher, K. H., “Introduction: Political Parties, Funding and Democracy”, in: Reginald Austin and Maja Tjernstrom (eds), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003, p. 5.

je propustila priliku da u Ustav iz 2006. godine unese odredbu koja će garantovati javnost finansiranja političkih stranaka, a koja praktično podrazumeva obavezu političkih stranaka da podatke o finansiranju stave na uvid javnosti.⁷ Time je svakako otežana pozicija velikog dela javnosti u političkom procesu kontrole finansiranja političkih aktivnosti. Bitno je naglasiti da odsustvo koncepta javnosti nije zajednička karakteristika svih tranzicionih društava. Tranzicione države centralne i istočne Evrope uglavnom su uspešno obezbedile javnost finansiranja političkih stranaka.⁸ Međutim, iako koncept javnosti još uvek nije involviran u Ustav, ne znači da određene informacije o stranačkim finansijama nisu proverljive. Štaviše, postoji čitav set zakonskih rešenja i propisa koji omogućavaju kontrolu finansiranja političkih subjekata.⁹ Ilustracije radi, Zakon o finansiranju političkih stranaka predviđa obavezu stranaka da Agenciji dostave izveštaj o sredstvima koja su utrošena tokom izborne kampanje. Takvi podaci se dalje, od strane Agencije, stavljaju na uvid javnosti. Pa ipak, veliki deo srpske javnosti nije i dalje zainteresovan za mnoga pitanja koja se tiču finansiranja političkih stranaka. Uzrok pomenute nezainteresovanosti delimično pronalazimo u (ne)poverenju građana u političke stranke i aktere na političkoj sceni, što ujedno pokazuje i stanje demokratije u Srbiji, ali i deficit demokratske kulture.

Treći model, kome je Srbija veoma bliska, jeste *zastupnički* model. Ovaj model podrazumeva formiranje nezavisnog posebnog kontrolnog tela koje ima nadležnost kontrole finansiranja političkih stranaka. Naravno, nezavisnost i kredibilitet ovog tela ne smeju se ugroziti od strane izvršne i/ili zakonodavne vlasti, a da bi se to sprečilo Nasmaher ukazuje na nekoliko važnih preduslova koji se, kroz saradnju između političkih ustanova i stranaka, sa jedne, i ovog kontrolnog tela, sa druge strane, moraju ispoštovati. Najpre, da bismo uopšte mogli da govorimo o nezavisnosti kontrolnog tela neophodno je da članove odbora istog bira Parlament dvotrećinskom većinom. Dalje, podrazumeva se da mandat članova odbora nezavisnog tela traje duže od mandata tela koje ga je izabralo. Takođe, mandat članova kontrolnog tela se ne može tek tako prekinuti, kako se ne bi ugrozila njegova institucionalna stabilnost. Naposletku, kontrolno telo mora da bude oslobođeno od strane bilo kakvog političkog uticaja, odnosno uticaja političkih stranaka.¹⁰ Primenom

⁷ Đorđe Vuković, Miodrag Milosavljević, *Ka reformi sistema finansiranja političkih stranaka*, nav. delo, str. 19.

⁸ Isto, str. 20.

⁹ Pre svega, reč je o Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakonu o sprečavanju sukoba interesa i Zakonu o javnim nabavkama.

¹⁰ Miodrag Milosavljević, „Nasmaherova klasifikacija finansiranja političkih partija”, u: Miodrag Milosavljević (ur.), *Finansiranje političkih partija – između norme i prakse*, CESID, Fond za otvoreno društvo Srbija, Beograd, 2008, str. 132–134.

pomenutih karakteristika zastupničkog modela na praksu, koja vlada unutar institucionalnog okvira u kome Agencija deluje, a na osnovu prethodno rečenog, stiže se utisak da mnogi preduslovi nisu ispunjeni.

Najzad, četvrti model, *diversifikovani model*, podrazumeva da se u proces kontrole finansiranja političkih stranaka uključe i organizacije civilnog društva. Dakle, organizovani deo javnosti, tj. civilno društvo, ima veoma važnu ulogu u kontroli finansiranja političkih aktivnosti. Upravo su nevladine organizacije te koje su zaslužne za iniciranje brojnih debata na temu finansiranja političkih stranaka. Na taj način, organizovanjem javnih rasprava širi se krug učesnika koji svojim predlozima mogu pomoći u otklonu problema koji postoje u oblasti finansiranja političkih stranaka.¹¹ Naposletku, bez zainteresovane javnosti i predstavnika civilnog društva, oblast finansiranja političkih stranaka neće biti oslobođena koruptivnih procesa.

ZAŠTO JE VAŽNO ISTRAŽIVANJE O KONTROLI FINANSIRANJA POLITIČKIH STRANAKA?

Sistemski loš institucionalni mehanizam kontrole, koji je podrazumevao ustaljenu praksu da se kontrola finansiranja političkih subjekata obavlja preko Odbora za finansije Narodne skupštine Republike Srbije i Republičke izborne komisije, potpuno je izmenjen osnivanjem Agencije koja je sa radom počela 1. januara 2010. godine i preuzela nadležnost koja se odnosi na kontrolu finansiranja političkih subjekata.¹² Nova praksa kontrole političkih subjekata značila je i radikalni raskid sa dotadašnjom lošom praksom, a u kojoj su politički subjekti preko Odbora za finansije i Republičke izborne komisije zapravo kontrolisali sami sebe, budući da su upravo ova tela sastavljena pre svega od članova i predstavnika političkih stranaka.¹³ Kako to ističe Stojiljković, „logika po kojoj predstavnici stranaka imaju ključnu ulogu u kontroli stranačkih finansija polazi od iste logike po kojoj bi zečevi najbolje čuvali šargarepu”.¹⁴

¹¹ Đorđe Vuković, Miodrag Milosavljević, *Ka reformi sistema finansiranja političkih stranaka*, nav. delo, str. 25.

¹² Slaviša Orlović, „Nezavisna tela – četvrta grana vlasti ili kontrolor vlasti”, u: Vukašin Pavlović, Zoran Stojiljković (urs.), *Savremena država: struktura i socijalne funkcije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2010, str. 246.

¹³ Zoran Stojiljković, „Politika i novac”, u: Zoran Stojiljković i Dušan Spasojević (urs.), *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*, NDI, Beograd, 2011, str. 75–89.

¹⁴ Zoran Stojiljković, „Novac i politika”, u: Miodrag Milosavljević (ur.), *Finansiranje političkih partija – između norme i prakse*, CESID, Fond za otvoreno društvo Srbija, Beograd, 2008, str. 63.

Višegodišnje potpuno institucionalno odsustvo pozitivne borbe sa političkom korupcijom omogućilo je političkim subjektima da korupciju endemski involviraju u institucionalni sistem. Promena institucionalnog sistema kontrole finansiranja političkih subjekata znači i potencijalno odlučniju borbu sa političkom korupcijom, jednim od najozbiljnijih problema unutar polja politike koji razara demokratske institucije i praksu.¹⁵

Kada se u obzir uzme činjenica da su upravo političke partije potencijalno veliki generator korupcije i to kroz različite aspekte svog rada, onda je pitanje uspostavljanja adekvatnog sistema kontrole njihovog rada i finansiranja potpuno neupitno. Prema rečima Goatija, „ljudi koji daju donacije političkim partijama to ne čine iz altruističkih razloga i dobročinstva, jer u ekonomiji i politici postoji pravilo da nema besplatnog ručka i besplatne donacije”.¹⁶ Dakle, budući da se rad i kampanje političkih stranaka finansiraju neretko pod sumnjivim okolnostima, veoma je važno da se mehanizam kontrole stranaka i ostalih političkih subjekata obavlja od strane objektivne i od političkog uticaja oslobođene nezavisne institucije. Konačno, samo se na taj način korupcija kao društveni ali i politički problem može dovesti na neki prihvatljiv nivo.

INSTITUCIONALNI POLOŽAJ I PROBLEMI U RADU AGENCIJE

Rad Agencije, kakvu poznaje naša šira stručna i akademska javnost, u praksi se bazira na saradnji sa različitim državnim organima i političkim subjektima, a sve u cilju zaštite građana od samovolje političkih partija i uopšte političke elite koja, vršeći javne delatnosti, predstavlja potencijalnu pretnju po vladavinu prava i pravnu državu. Takva vrsta odnosa i saradnje posledica je pre svega pravnog položaja Agencije, a koji joj kao takav direktno onemogućava defacto istražnu nadležnost. Prema Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, Agencija kao samostalan i nezavisan organ, unutar institucionalnog sistema, ima status pravnog lica.¹⁷ Okvir njenih nadležnosti veoma je širok, imajući u vidu da Agencija nadzire sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, Akcionog plana za primenu strategije i sektorskih akcionih planova, ali i pokreće postupak i izriče mere zbog povreda pomenutog zakona.

¹⁵ Zoran Stojiljković, „Novac i politika”, u: Miodrag Milosavljević (ur.), *Finansiranje političkih partija – između norme i prakse*, nav. delo, str. 75–89.

¹⁶ *Prljav novac najlakše oprati preko stranaka*, Blic, Beograd. 2003; Dostupno preko: <http://www.blic.rs/vesti/politika/prljav-novac-najlakse-oprati-preko-stranaka/nh8r5eg> (Pristupljeno 25. februara 2018).

¹⁷ „Radna grupa Demokratsko upravljanje: analize i preporuke”, Misija Oebs u Srbiji i Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 46–47.

Istovremeno, Agencija predstavlja i svojevrsni savetodavni organ, budući da iznosi preporuke za izmenu i donošenje novih propisa u oblasti borbe protiv korupcije. U opsegu njenih nadležnosti nalazi se koordinacija rada državnih organa u borbi protiv korupcije. Najzad, kako bi stekla celovit uvid u borbu protiv korupcije, Agencija ima obavezu da vodi registar funkcionera i registar imovine i prihoda funkcionera.¹⁸

Iako poseduje veoma „brojne“ nadležnosti, Agencija ne uspeva da se izbori sa svim pojavnim oblicima korupcije. Istina, Agencija predstavlja samo jedan od niza mehanizama u celokupnom sistemu borbe protiv korupcije.¹⁹ Međutim, prepoznatljivi su brojni problemi i dileme u praktičnoj primeni pomenutih nadležnosti Agencije, kao i na polju saradnje sa različitim državnim institucijama.

U tom smislu, postoji utisak da se, od momenta od kada je praktično osnovana pa sve do danas, Agencija za borbu protiv korupcije suočava sa jednim od najozbiljnijih izazova, a to je kako da u potpunosti opravda logiku sopstvenog osnivanja i delovanja, odnosno oslobodi i rastereti političkog uticaja.²⁰ Takav utisak posledica je ocene da ovo telo, u okolnostima u kojima trenutno funkcioniše, ne poseduje dovoljan stepen integriteta, autoriteta, a samim tim ni kapaciteta koji bi omogućili da stekne pun legitimitet. Naposletku, politički uticaj na ovo telo, a što se najjasnije može videti kroz način biranja njegovih članova, dovodi u pitanje i stepen njegove formalne i faktične nezavisnosti. Iako ovakva teza deluje prilično rigorozna, analizirajući nekoliko faktora to se može potencijalno zaključiti. Stoga, u prvom delu rada govorimo o svim problemima i razlozima koji mogu dovesti do otežanog vršenja nadležnosti Agencije, odnosno nadležnosti koja se odnosi na kontrolu načina na koji se tokom izborne kampanje finansiraju političke partije.

Pre svega, da bi bilo koje kontrolno telo moglo da obavlja nadležnosti koje su mu poverene, osnovni preduslov je da poseduje dobru saradnju i komunikaciju sa Narodnom skupštinom i drugim državnim organima. Ukoliko bismo sagledali genezu odnosa Agencije sa Narodnom skupštinom u proteklih nekoliko godina, utvrdili bismo da postoji nekoliko različitih problema koji se nalaze u pozadini komunikacije na relaciji Agencija – zakonodavna vlast. Prvi značajniji problem dogodio se 2010. godine, kada je nekoliko poslanika Skupštine Vojvodine, koji su ujedno obavljali i funkcije predsednika opština, podnelo Ustavnom sudu inicijativu za ocenu ustavnosti odredbi Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije po kojima su, do 1. aprila 2010. godine,

¹⁸ Više o nadležnostima Agencije pogledati u Članu 5. *Agencije za borbu protiv korupcije*, „Službeni glasnik RS”, br. 97/08, 53/10, 66/11-US, 67/13-US i 8/15-US.

¹⁹ „Radna grupa Demokratsko upravljanje: analize i preporuke”, nav. delo, str. 49.

²⁰ Isto, str. 46.

morali da odluče koju od njih će obavljati i da to prijave Agenciji.²¹ Reakcija Ustavnog suda bila je veoma brza ali i začuđujuća, budući da je Ustavni sud suspendovao primenu tih odredbi i tražio od Narodne skupštine da se izjasni povodom konkretnih odredbi koje su se našle u okviru Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Nakon ocene Ustavnog suda, Narodna skupština je predložila Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije²², u kome je i dalje postojala odredba da pojedini funkcioneri, odbornici, republički i vojvođanski poslanici, mogu nesmetano da vrše dve ili više javnih funkcija do kraja isteka mandata.²³ Smatrajući takvu odredbu koruptivnom, Agencija se obratila mnogim međunarodnim organizacijama, i Ustavnom sudu ponovo podnela predlog za ocenu ustavnosti sporne odredbe. Proglasivši spornu odredbu neustavnom, Ustavni sud je tek tada otvorio vrata ka novim problemima koji su ukazali na pravu suštinu odnosa Agencije sa Narodnom skupštinom. Naime, ne samo da odluka Ustavnog suda nije dobro prihvaćena od strane onih koji su tom odlukom bili obuhvaćeni, već je Zakonodavni odbor Narodne skupštine izneo stav da lokalna samouprava ne pripada izvršnoj vlasti. Ovakvim tumačenjem pojma „izvršna vlast“, Narodna skupština je stala na stranu političkih stranaka i funkcionera, a ne na stranu Agencije i građana. Tu tvrdnju potvrdio je i Drago Kos, tadašnji predsednik GRECO-a, smatrajući da zauzimanje takvog pristupa prema Agenciji ide u prilog percepciji koju o njoj neretko ima Narodna skupština, a to je posmatranje ovog kontrolnog tela kao „produžene ruke“ zakonodavne vlasti. Naravno, ovakav odnos Narodna skupština gradi i prema ostalim kontrolnim telima, a uzrok toga je činjenica da su upravo kontrolna tela nepopularna unutar institucionalnog sistema.²⁴

Druga vrsta problema sa kojim se tokom svog rada suočila Agencija, a koji ju je praktično odveo u jedan oblik institucionalne krize, bio je problem kadrovske i organizacione strukture. Ukoliko analiziramo stanje organizacione strukture Agencije u poslednjih nekoliko godina, primetićemo da se ovo telo neretko nalazilo u začaranom krugu institucionalnih procedura. Takođe, poslednjih šest godina rada Agencije obeleženo je praktično neprestanim procesom izbora novih članova odbora. Najpre je tokom 2012. i 2013. godine Agenciju, usled isteka mandata i prelaska na nove funkcije, napustilo nekoliko članova odbora. Neefikasno razmatranje predloženih kandidata za članove odbora dovelo je u jednom momentu Agenciju u stanje koje joj nije

²¹ „Radna grupa Demokratsko upravljanje: analize i preporuke“, nav. delo, str. 50.

²² *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije*, „Službeni glasnik RS“, br. 53/10, čl. 29.

²³ „Radna grupa Demokratsko upravljanje: analize i preporuke“, nav. delo, str. 51.

²⁴ Isto, str. 52.

omogućavalo da punim kapacitetom sprovodi svoje nadležnosti. Uslovi otežanog obavljanja poslova iz delokruga nadležnosti Agencije postali su još teži kada je u novembru 2017, godine ovo telo ostalo bez direktora. Ne samo da je od tada formalno radila godinu dana bez direktora, već se Agencija tokom tih godinu dana ponovo suočavala sa problemom izbora njenih članova odbora u Narodnoj skupštini Republike Srbije. Tek nakon godinu dana kalkulisanja na liniji između Agencije i Narodne skupštine, u januaru tekuće godine izabran je novi direktor.²⁵ Za ovakvo unazad izazvano stanje najveća odgovornost je upravo na Narodnoj skupštini. U tom smislu, postavlja se pitanje šta se nalazilo iza odluke Skupštine da ne usvoji na vreme izveštaj Agencije o izboru svih novih članova odbora, i time direktno dozvoli da Agencija u jednom dugom vremenskom periodu ostane bez punog radnog kapaciteta. Iako se mnogo faktora nameće kao potencijalan razlog, čini se da je jedan svakako od presudnog značaja. Reč je o odnosu Narodne skupštine prema ovom kontrolnom telu. Problem u kome se Agencija našla i koji je praktično blokirao njen rad direktna je posledica toga što Narodna skupština nije na vreme na dnevni red zasedanja stavila izbor članova odbora, uprkos tome što je većini članova odbora istekao mandat, ali i tome što su novi članovi odbora već bili predloženi od strane većine predlagača.²⁶ Međutim, u pogledu izbora članova može se primetiti veoma interesantan fenomen. Naime, na izbor novih članova odbora Agencije, čiji su ovlašćeni predlagači Vlada, predsednik Republike i administrativni odbor Narodne skupštine, nije se dugo čekalo. Istovremeno, ostali članovi koje ne predlažu politička već nezavisne institucije i tela nisu izabrani toliko ažurno, što je dovelo do blokade rada Agencije.²⁷ Takav pristup jednom od najvažnijih kontrolnih tela govori o postojanju određenog stepena političkog uticaja i političke opstrukcije. Takav pristup svakako je nedopustiv naročito kada se u obzir uzme činjenica da je upravo ovo kontrolno telo osnovano sa razlogom da osnaži integritet državnih institucija, poput Narodne skupštine, a u cilju zajedničke borbe protiv korupcije.

Prethodno dva pomenuta primera ukazuju na pristup koji politička elita i državne institucije zauzimaju prema Agenciji, a u zavisnosti od koga se u velikoj meri može odrediti njen stepen faktičke i formalne nezavisnosti. Nažalost, taj pristup se može videti kroz aktuelno političko i društveno stanje u kome se iznova i iznova dovodi u pitanje nezavisnost Agencije, što implicitno dovodi

²⁵ Jelena Radivojević, *Sikimić novi direktor Agencije za borbu protiv korupcije*, KRIK, Beograd, 2018; Dostupno preko: <https://www.krik.rs/sikimic-novi-direktor-agencije-za-borbu-protiv-korupcije/> (Pristupljeno 27. februara 2018).

²⁶ „Državna opstrukcija Agencije za borbu protiv korupcije”, *Insajder*; Dostupno preko: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/5183/> (Pristupljeno 01. marta 2018).

²⁷ Isto.

u pitanje i njenu legitimnost, a naposljetku i uspešno sprovođenje nadležnosti kontrole finansiranja političkih stranaka tokom izborne kampanje.

Takođe, kada je reč o jačanju nadležnosti Agencije, treba pomenuti da postoji inicijativa o jačanju ovlašćenja Agencije i uopšte njenog integriteta kroz korekcije i izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Međutim, politička elita prema tom pitanju duže vreme zauzima inertan stav. I ovde se odgovornost može uputiti na adresu Narodne skupštine i Vlade Republike Srbije, koje kao dve najvažnije političke institucije duže vreme ne pokazuju bilo kakvu vrstu reakcije na zahteve koji dolaze od strane akademske zajednice. Očigledno ove dve institucije smatraju da saradnja sa Agencijom u smeru jačanja njenog pravnog položaja počinje i završava se sa donošenjem zakona, ne shvatajući ili ne želeći da shvate da je zakonska regulativa samo teorijska pretpostavka za borbu protiv korupcije.

Međutim, konceptualno posmatrano, bitno je zapitati se, sa druge strane, koliko bi kvalitetnije zakonsko rešenje po Agenciju i širi opseg nadležnosti, pre svega istražnih, nužno omogućilo ovom telu bolje sprovođenje poslova iz delokruga svojih nadležnosti. U pogledu ove teze postoje predlozi koji su usmereni ka ideji da se Agenciji, osim nadzorne i kontrolne, omogući i istražna funkcija. Ipak, sporno je da li bi i tada Agencija u pogledu sprovođenja određenih nadležnosti imala više uspeha. Na primer, na koji način bi istražna funkcija Agenciji omogućila bolju kontrolu finansiranja političkih stranaka? Sigurno je da bi Agencija tada imala mogućnost da obavlja bolji monitoring kampanja, i priprema bolji izveštaj koji bi prestao da bude samo „formalan”. Naravno, ovde je bitno da adekvatnije „proradi” i Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, koji inače i predviđa strožiji monitoring izbornih kampanja i to u realnom vremenu, dok traje kampanja. U tom smislu, možda dobro rešenje može da se preuzme iz prakse susednih država Hrvatske ili Makedonije, u kojima su partije obavezne da deo podataka dostave i u toku same kampanje.²⁸ Takođe, kada je reč o Republici Hrvatskoj, važno je pomenuti da u borbi protiv korupcije u ovoj zemlji učestvuje čitava mreža institucija i tela, koja nemaju kadrovske, finansijske i tehničke probleme za njihovo nesmetano funkcionisanje.²⁹

Dok tako nešto ne postane obavezujuće i podrazumevajuće i u Srbiji, postojaće prakse, o čemu će u narednom delu teksta biti više reči, da Agencija ustanovi nepravilnosti u finansiranju političkih stranaka i nekoliko godina

²⁸ Ivana Milanović Hrašovec, *Istraživanje – Finansiranje izbornih kampanja: siva zona politike*, Vreme, Beograd, 2013; Dostupno preko: <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1130441&print=yes> (Pristupljeno 27. februara 2018).

²⁹ Zoran Malenica, Ranka Jeknić, „Percepcija korupcije i borba protiv korupcije u Republici Hrvatskoj”, u: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 47, 4/2010, str. 837–859.

nakon završenih izbora. Istovremeno, neadekvatno sprovođenje pomenutog zakona omogućava političkim partijama da pribegavaju ilegalnom načinu finansiranja preko računa njihovih NGO, ili kroz praksu plaćanja autorskih honorara bez pruženih usluga, čime u potpunosti mogu izbeći kontrolni radar Agencije.³⁰

Možda i najveći kuriozitet, kada govorimo o unapređenju pravnog i političkog položaja Agencije, jesu zapravo nejasnoće oko definisanja svih njenih nadležnosti, načina rada i unutrašnje organizacije. Naime, u nacrtu novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije ne stoji da će Agencija i dalje vršiti nadležnost koja se odnosi na kontrolu finansiranja političkih stranaka. Istovremeno, iako nema jasnih naznaka koji organ bi potencijalno mogao da obavlja ovu nadležnost, to bi, po logici stvari, mogla da bude Republička izborna komisija. Ipak, ne treba očekivati da će se ova odluka olako sprovesti. Potrebno je primetiti da postoji ogroman otpor akademske zajednice i civilnog društva da se jedna od najbitnijih nadležnosti Agencije tek tako prepusti organu koji je neretko predmet ogromnog političkog uticaja. Političke stranke, sa druge strane, svesne su upravo takve vrste uticaja, te je stoga teško predvideti koju novinu će po ovom pitanju doneti novi zakon. Naravno, teorijski posmatrano, a imajući u vidu i smisao postojanja Agencije, nije za očekivati da se polje koje potencijalno predstavlja veliki izvor korupcije podvede pod nadležnost nekog drugog tela ili organa. Druga vrsta nejasnoća odnosi se na položaj zaposlenih unutar Agencije. Nacrtom novog zakona predviđeno je da zaposleni podležu istim obavezama kojima podležu javni funkcioneri. Time se zaposleni dovode u veoma neravnopravan položaj u odnosu na sve ostale državne službenike. Uprkos tome što trenutno nemaju nikakva dodatna prava niti privilegije u odnosu na ostale državne službenike, predloženim izmenama dodatno se vrši uticaj na, inače otežan, položaj zaposlenih u Agenciji.³¹

Naravno, dok se ne razjasne ove nejasnoće, ostaje nam da vidimo na koje načine se može doprineti da Agencija bolje obavlja kontrolu finansiranja političkih stranaka.

Konačno, pomenuta istražna funkcija trebalo bi Agenciji da omogući da u situacijama gde postoji osnovana sumnja da se radi o kršenju zakona, automatski istraži o kojoj vrsti prekršaja je reč i dalje, zajedno sa nadležnim institucijama, pokrene odgovarajući postupak. U situacijama kada se ustanovi prisustvo koruptivnog novca u finansiranju izborne kampanje, Agencija bi sa istražnom funkcijom mogla brže, efikasnije i delotvornije da deluje. Istina, i

³⁰ Zoran Stojiljković, *Politika i novac*, nav. delo, str. 75–89.

³¹ Mišljenje Agencije o Nacrtu zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije; Dostupno preko: https://www.paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/041016-misljenje_agencije_o_nacrtu_zakona_o_agenciji_za_borbu_protiv_korupcije.html (Pristupljeno 04. marta 2018).

sada Agencija ima mogućnost podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka protiv političkih subjekata za koje u postupku kontrole ustanovi da su povredili zakon. Pa ipak, njeni zahtevi i ukazivanje na povrede zakona često se ignorišu, pa se dešava da oni koji ne poštuju zakon prođu nekažnjeno. Sa izvršnom funkcijom, Agencija bi delovala samostalnije i ne bi direktno zavisila od saradnje sa drugim državnim organima. Naposljetku, širi opus nadležnosti agencije značio bi i njen veći integritet i uopšte veće poštovanje od strane svih političkih subjekata i organa državne uprave.

POSTUPANJE AGENCIJE PREMA FINANSIJSKIM IZVEŠTAJIMA POLITIČKIH STRANAKA

Ključni i osnovni indikator, putem koga Agencija sprovodi kontrolu finansiranja političkih stranaka i ostalih političkih subjekata i na osnovu koga utvrđuje da li postoje određene nepravilnosti, jeste analiza elektronskog izveštaja o troškovima izborne kampanje. Prema Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti, svi politički subjekti koji učestvuju u izbornoj kampanji dužni su da Agenciji u roku od 30 dana od dana objavljivanja rezultata izbora podnesu izveštaj o troškovima izborne kampanje.³² Izveštaji jasno ukazuju na podatke koji se odnose na poreklo novca kojim se finansira kampanja, visinu i strukturu prikupljenih i utrošenih novčanih sredstava kako iz javnih tako i iz privatnih izvora.³³ Dalje, nakon što politički subjekti podnesu izveštaj u elektronskoj formi koji se unosi u aplikativni softver, podnosiocu izveštaja se dodeljuje posebna šifra i na taj način potvrđuje registracija izveštaja.³⁴ Iskustva i preporuke koje su date od strane Međunarodne fondacije za izborne sisteme (IFEC) i Grupe država u borbi protiv korupcije (GRECO), a u pogledu načina na koji se obavlja celokupna procedura podnošenja izveštaja, govore u prilog tome da se ovakav vid kontrole finansiranja političkih aktivnosti može smatrati adekvatnim.³⁵ Dakle, teorijski posmatrano, nije sporna pozitivna ocena o relativno dobro uređenom pravno-institucionalnom okviru za kontrolu finansiranja političkih subjekata, već, sa druge strane, praktični

³² *Zakon o finansiranju političkih aktivnosti*, „Službeni glasnik RS”, br. 43/2011, 123/2014.

³³ Isto.

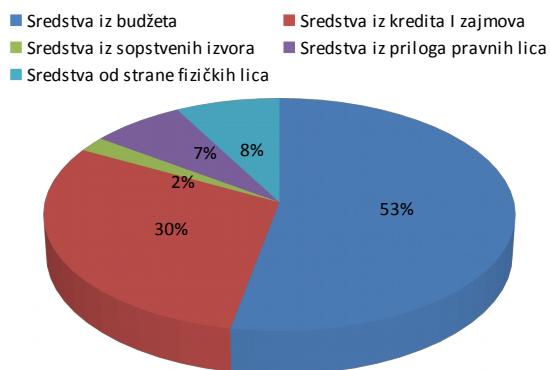
³⁴ Aleksandra D. Vasilic, „Značaj elektronskih obrazaca u transparentnosti procesa revizije novčanih tokova finansiranja političkih subjekata”, tekst je objavljen u okviru *Međunarodne naučne konferencije Sinteza*, Beograd, 2014; Dostupno preko: <http://portal.sinteza.singidunum.ac.rs/Media/files/2014/1040-1043.pdf> (Pristupljeno 04. marta 2018), str. 1040–1042.

³⁵ Isto.

problemi i nedovoljno poštovanje pomenutog okvira u praktičnim situacijama. Jednostavno rečeno, politički subjekti, a među njima pre svega političke stranke, oštro krše mnoge zakonske odredbe, čime direktno otvaraju prostor za pojavu korupcije u politici.

Koliko su česti slučajevi da se u praksi političke stranke svesno ne pridržavaju zakonskog okvira i ne reaguju na zahteve Agencije možemo videti na osnovu analize nekoliko primera zabeleženih tokom kampanje vođene za poslednja dva ciklusa parlamentarnih izbora. Na te primere Agencija je jasno ukazala u svom prvom detaljnom izveštaju koji je objavila i javnosti učinila dostupnim u maju 2013. godine.³⁶ Dakle, upravo se na tim primerima empirijski dokazuje koliko je rasprostranjena korupcija unutar polja politike, odnosno koliko je izražena prisutnost koruptivnog novca u finansiranju kampanja i uopšte rada političkih stranaka. U tom smislu, veoma je zanimljivo za početak pomenuti kampanju za parlamentarne izbore 2012. godine, za koju su sve političke stranke uredno i u zakonski predviđenom periodu Agenciji podnele izveštaj koji se odnosi na finansiranje izborne kampanje. Pa ipak, vrlo brzo se ispostavilo da je samo taj aspekt kontrole pratio zakonske odredbe. Pregledom tih izveštaja Agencija je u kratkom roku utvrdila nekoliko specifičnih stvari. Prva specifičnost odnosila se na veliki stepen disproporcije u pogledu izvora finansiranja, što se jasno može uočiti i na narednom grafikonu.³⁷

Grafikon 1. Struktura ukupnih prihoda političkih stranaka po vrstama izvora finansiranja za parlamentarne izbore 2012. godine³⁸



³⁶ „Kontrola finansiranja političkih subjekata – godišnji finansijski izveštaj za 2012. godinu”, *Agencija za borbu protiv korupcije*, Beograd, 2013.

³⁷ „Transparentnost finansiranja izbornih kampanja”, *Transparentnost Srbija*, Beograd, 2013.

³⁸ „Kontrola finansiranja političkih subjekata – godišnji finansijski izveštaj za 2012. godinu”, nav. delo, str. 26.

Na osnovu prikazanog grafikona jasno se vidi da je najveći deo prijavljenih prihoda Agenciji došao iz budžeta. To je svakako veoma bitno imajući u vidu pretpostavku da finansiranje kampanja iz javnih izvora potencijalno može da smanji koruptivne pritiske na političke stranke, i rastereti ih od pritiska koji neminovno imaju kada je reč o prikupljanju novca za sledeći izborni ciklus.³⁹ Naravno, najveći broj vrsta posebnih troškova kampanje koje su finansirane iz sredstava budžeta uredno su prikazane u izveštaju koje su stranke podnosile Agenciji, dok se, sa druge strane, u izveštaju nisu jasno prikazali oni troškovi koji su finansirani iz izvora kredita i zajmova. Takođe, drugi najzastupljeniji vid prihoda političkih stranaka za finansiranje izborne kampanje su upravo krediti banaka, što otvara pitanje kako i iz kojih izvora, ali i u kojim rokovima će ovi krediti biti otplaćeni.⁴⁰ Veoma je zanimljivo pomenuti da se pojedini politički subjekti neretko hvale kako svoj rad i kampanju u velikoj meri finansiraju i na osnovu sredstava koja dobijaju od članarine, dok se, sa druge strane, jasno vidi da je celokupan udeo u finansiranju kampanje iz polja privatnih izvora veoma skroman. Istovremeno, političke stranke nerado iznose podatke o donacijama kako od strane pravnih tako i od strane fizičkih lica, uz obrazloženje da takvih donacija i nema mnogo. Pa ipak, na osnovu prikazane strukture vidi se da ukupan procenat prihoda od priloga fizičkih i pravnih lica svakako nije zanemarljiv. Dalje, treba pomenuti da je postala praksa da političke partije glavne vrste troškova u kampanji podvode pod vrstu tehničkih troškova, odnosno za oglašavanje u medijima, organizovanje mitinga, postavljanje bilborda i sl. Međutim, zanimljivo je da su mnogi drugi troškovi, poput finansiranja terenske kampanje, u velikoj meri prebačeni na državne resurse.⁴¹ Takođe, zabeležen je i rast besplatnih aktivnosti na sajtovima političkih subjekata, kao i na društvenim mrežama, što je posebno karakteristično za poslednje parlamentarne izbore.⁴²

Sledeća vrsta problema sa kojim se suočila i uopšte suočava i dalje Agencija prilikom analize izveštaja, a koja je ponovo aktuelizovala pitanje relevantne kontrole finansiranja stranaka tokom kampanje vođene za parlamentarne izbore 2012. godine, odnosi se na stepen opšte pouzdanosti izveštaja. Naime, usled nejasnoća oko utvrđivanja tačnosti izvora sredstava iz kojih su stranke finansirale kampanju, ali i kao posledica u tom trenutku nejasnih zakonskih odredbi, izostala je temeljna kontrola od strane Agencije. Precizan pokazatelj

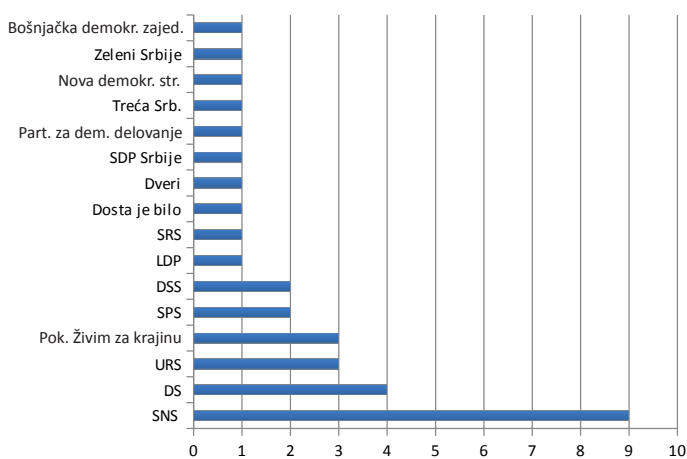
³⁹ Zoran Stojiljković, Đorđe Vuković, Miodrag Milosavljević, „Monitoring finansiranja političkih stranaka”, *CESID i Fond za otvoreno društvo*, Beograd, 2005, str. 46–47.

⁴⁰ Isto, str. 26.

⁴¹ Aleksandra D. Vasilić, *Značaj elektronskih obrazaca u transparentnosti procesa revizije novčanih tokova finansiranja političkih subjekata*, nav. delo, str. 1040–1042.

⁴² „Transparentnost finansiranja izbornih kampanja”, nav. delo, str. 28–30.

koji govori da su izveštaji koje su stranke predale bili nepouzdana jeste činjenica da je Agencija tek posle četiri godine utvrdila niz nepravilnosti vezanih za prikrivanje troškova pri organizovanju terenske kampanje od strane nekoliko relevantnih političkih subjekata. Tako se, na primer, utvrdilo da Srpska napredna stranka nije uredno prijavila troškove dnevnih aktivnosti svojih aktivista na terenu, čime je povredila Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. Ono što je u ovom slučaju od posebne važnosti ne odnosi se samo na napravljen prekršaj, već na potpuno odsustvo sankcije, koja bi inače u slučaju bilo kakve vrste povrede Zakona morala biti sprovedena. U međuvremenu, istekao je petogodišnji rok za pokretanje postupka.⁴³ Bitno je naglasiti da ovaj primer nije usamljen, budući da se u dokumentaciji Agencije koja se odnosi na kontrolu finansiranja stranaka u periodu 2012–2014. mogu uočiti nepravilnosti i kod drugih političkih subjekata. Naredni grafikon ukazuje na broj tih nepravilnosti.

Grafikon 2⁴⁴

Uvidom u podatke Agencije, iskazane kroz grafikon, lako je uočiti da ne postoji relevantan politički subjekt kod koga Agencija tokom kampanje nije utvrdila barem jednu nepravilnost. Zanimljivo je da se najveći broj nepravilnosti odnosi na finansiranje stranaka iz privatnih izvora. Tako je, na primer,

⁴³ *Zakon o finansiranju političkih aktivnosti*, „Službeni glasnik RS”, br. 43/2011, 123/2014.

⁴⁴ „Kontrola finansiranja političkih subjekata – godišnji finansijski izveštaj za 2012. godinu”, nav. delo, str. 26.

Demokratska stranka tokom parlamentarnih izbora 2012. godine uzela kredit od Razvojne banke Vojvodine koji nije vraćen u punom iznosu, već je 22 procenta od ukupne vrednosti kredita praktično poklonjeno. Imajući u vidu iznos priloga koji je dat od strane ovog pravnog lica, a koji je svakako veći od dozvoljenog zakonskog limita, može se zaključiti da je Demokratska stranka na ovaj način prekršila Zakon o finansiranju političkih aktivnosti.⁴⁵ Istovremeno, Demokratska stranka je napravila još jedan ozbiljan prekršaj time što u izveštaju o finansiranju kampanje za parlamentarne izbore 2014. godine nije navela sva sredstva iz privatnih izvora. Utvrdivši ovu nepravilnost, Agencija je u julu mesecu 2015. godine Prekršajnom sudu u Beogradu podnela zahtev za pokretanje prekršajnog postupka protiv DS-a, koji je još uvek u toku. Pored DS-a, zanimljiv je i primer Socijalističke partije Srbije. Naime, ova stranka je 2012. godine u izveštaju koji je podnela Agenciji sakrila troškove koji su se odnosili na troškove oglašavanja na jednoj lokalnoj televiziji iako ju je Zakon na to primoravao. Međutim, ono što omogućava strankama da manipulišu sa ovim aspektom finansiranja kampanje jeste to što i dalje Zakon ne podrazumeva obavezu proaktivnog izveštavanja od strane medijskih kuća koje su u ovom slučaju jedni od glavnih pružalaca usluga tokom izborne kampanje.⁴⁶ Konačno, svaki dalji pokušaj da se sprovede bilo kakav postupak i kazni SPS za ovu vrstu prekršaja bio je uzaludan, kako zbog nedovoljnih ingerencija Agencije tako i zbog potpunog odsustva volje nadležnih organa da sankcionišu ovakve prekršaje političkih stranaka i odlučnije se pozabave problemom političke korupcije.

Da politički subjekti na sve moguće načine pokušavaju da prekrše zakon i na taj način ostvare političku korist govori i primer-dva, po političkoj snazi, manja politička subjekta. U tom smislu treba pomenuti i dve političke stranke koje su kršile zakon na veoma perfidan način, koristeći humanitarni rad u cilju ostvarivanja svojih interesa. Tako je, na primer, Agencija 2012. godine utvrdila da je politička stranka Zeleni Srbije organizovala humanitarnu akciju u okviru koje je delila flajere i prikupljala novčana sredstva za tu namenu.⁴⁷ Na taj način, ovaj politički subjekt je oštro povredio zakon budući da je sredstva za redovan rad koristio kako bi finansirao aktivnosti koje se ne mogu

⁴⁵ „Kontrola finansiranja političkih subjekata – godišnji finansijski izveštaj za 2012. godinu”, nav. delo, str. 104–105.

⁴⁶ Ivana Milanović Hrašovec, *Istraživanje – Finansiranje izbornih kampanja: siva zona politike*, Vreme, Beograd, 2013; Dostupno preko: <http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1130441&print=yes> (Pristupljeno 04. marta 2018).

⁴⁷ „Kontrola finansiranja političkih subjekata – godišnji finansijski izveštaj za 2012. godinu”, nav. delo, str. 67–69.

podvesti pod one koje se organizuju u cilju propagiranja političkih ideja i ideoloških principa određenog političkog subjekta.⁴⁸

Ista vrsta nepravilnosti utvrđena je i kod Sandžračko-demokratske partije. Štaviše, ovaj politički subjekt otišao je korak dalje tako što je na svom veb sajtu objavio javni poziv za učešće na besplatnom kursu jezika i kompjutera za sve zainteresovane srednjoškolce.⁴⁹ Ovakva vrsta aktivnosti svakako je suprotna Članu 19. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, koji, osim aktivnosti poput stručnog usavršavanja i osposobljavanja članstva i međunarodne saradnje, ne obuhvata i one poput humanitarnog rada ili pak organizovanja nekih drugih pojedinih aktivnosti. S obzirom na to da je Agencija u kratkom roku utvrdila o kojim nepravilnostima se radi, a potom ukazala strankama na njih, ovi politički subjekti prošli su bez daljih sankcija, budući da su otklonili nedostatke na koje im je ukazano. Ovakva situacija svakako govori u prilog tezi da je veoma važno da Agencija sprovodi monitoring i kontrolu stranaka i u realnom vremenu, a ne samo nakon održanih izbora.

Posmatrano hipotetički, kada bi Agencija imala veća ovlašćenja i izvršne nadležnosti, mala je verovatnoća da bi tada izostala sankcija za političke subjekte koji prekrše zakon. Sa druge strane, bitno je napomenuti da celokupna procedura sankcionisanja političkih subjekata ne zavisi samo od Agencije kao takve. Pre svega, u proceduri sprovođenja postupka ključnu ulogu ima postojeći pravni okvir. U tom smislu, iako je ranije pomenuto da je postojeći pravni okvir relativno dobar, postoji potreba da se radi na izmenama i usaglašavanju određenih zakonskih odredbi. Dakle, pojedine pravne praznine poput „finansiranja od strane trećeg lica“, nejasno definisan rok u kome politički subjekti treba da vrate kredit i izmirenje preuzetih obaveza samo su neke od odredaba koje zahtevaju korekcije. Važno je pomenuti da, prema važećem Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti, krivičnu odgovornost ne može da snosi odgovorno lice u stranci, već isključivo lice za koje se dokaže da je imalo nameru i izvršilo prekršaj.⁵⁰ Protiv odgovornog lica u stranci Agencija može da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog ali ne i krivičnog postupka. Dodatni problem ovde predstavlja i to što procenu te namere utvrđuje tužilaštvo, koje je neretko opterećeno velikim brojem predmeta, što dalje dovodi do okolnosti u kojima dolazi do zastarevanja postupka. Dakle, kada bi Agencija bila u mogućnosti da pokrene proces prikupljanja važnih dokumenata i na osnovu njih

⁴⁸ *Zakon o finansiranju političkih aktivnosti*, „Službeni glasnik RS”, br. 43/2011, 123/2014.

⁴⁹ „Kontrola finansiranja političkih subjekata – godišnji finansijski izveštaj za 2012. godinu”, nav. delo, str. 67–69.

⁵⁰ *Zakon o finansiranju političkih aktivnosti*, „Službeni glasnik RS”, br. 43/2011, 123/2014.

podnese krivičnu prijavu, ishod svakog kršenja zakona i korišćenja koruptivnog novca u polju politike bio bi potpuno drugačiji.

Koliko je pitanje jačanja mehanizama kontrole finansiranja političkih partija, kao i adekvatnog pravnog okvira važno za suzbijanje korupcije može se videti i na osnovu analize parlamentarnih izbora održanih 2014. godine. Upravo ovi izbori ujedno predstavljaju i najbolji dokaz da se kontrola finansiranja političkih subjekata mora obavljati neprestano, budući da su političke partije uvek iznova spremne da prekrše pravila zarad sticanja određene koristi. U tom smislu, parlamentarni izbori 2014. godine ostaće upamćeni po pojavi nekoliko zanimljivih fenomena kojima su politički subjekti tokom kampanje pribegli, pokušavajući da involviranjem sumnjivog novca u politiku postignu svoje interese. Naime, finansijski izveštaj koji je Srpska napredna stranka podnela Agenciji, a Agencija potom objavila na svom sajtu, ukazao je na jedan od zanimljivih načina na koji je ovaj politički subjekt finansirao svoju kampanju. Konkretno, radi se o tome da je Agencija uvidom u izveštaj Srpske napredne stranke primetila da je ovaj politički subjekt tokom izborne kampanje imao veliki broj donacija koje su potekle od strane fizičkih lica, kao i lica koja obavljaju neku od upravljačkih funkcija u javnim preduzećima. Ono na šta je Agencija posebno ukazala jeste činjenica da su novčani prilozi kod velikog broja donatora zapravo identični, što svakako otvara prostor za sumnju u validnost tih donacija. Istovremeno, pojavile su se i indicije da su donatori većinom korisnici socijalnih pomoći, te se stoga postavlja pitanje kako je moguće da ova egzistencijalno ugrožena grupa građana odvoji bilo kakva sredstva kako bi finansijski pomogla političkom subjektu koga će podržati na izborima.

Dalje, ono na šta smo ukazali kroz prethodni primer u slučaju parlamentarnih izbora 2012. godine, a odnosi se na izostanak sankcije, može se primeniti i u ovom slučaju. Štaviše, i pored ukazivanja Agencije na potencijalne zloupotrebe Zakona o finansiranju političkih aktivnosti u ovom slučaju, još uvek nije pokrenut bilo kakav postupak, niti podneta bilo kakva prijava kako bi se sve nejasnoće razjasnile. Ovakav primer dodatno pokazuje koliko je zapravo Agencija u pojedinim situacijama institucionalno nemoćna i koliko smisao njenog rada zavisi od nadležnih državnih organa. Drugim rečima, na pojavu potencijalne korupcije nije dovoljno samo ukazati, već je neophodno oštro i u skladu sa zakonskim osnovom i sankcionisati aktere koji su njeni uzročnici. Pritom, u pojedinim situacijama i sam zakon nije dovoljno jasan, pa je neophodno dodatno raditi i na korigovanju pravnih rupa koje političke stranke i te kako znaju da uspešno iskoriste u cilju postizanja svog interesa. Posmatrano s aspekta postojećeg institucionalnog sistema, veoma je teško prihvatiti činjenicu da se nijedna državna institucija nije oglasila povodom ovog slučaja, naročito kada se u obzir uzme to da ovakav vid potencijalno koruptivnog finansiranja kampanje u budućnosti može postati podrazumevajući za sve političke subjekte. Naposletku, izostanak bilo kakve akcije koja bi potencijalno

vodila ka razjašnjenju toga koja lica i na koji način jesu donatori koji su podržali Srpsku naprednu stranku zapravo predstavlja pokazatelj toga koliko su političari i druge institucije svojim (ne)postupanjem doprinele obesmišljavanju i slabljenju rada ovog važnog kontrolnog tela.

Ono što može delimično da deluje ohrabrujuće jesu podaci koji su vidljivi na osnovu poslednja dva izveštaja Agencije u vezi sa parlamentarnim izborima 2016. i izbore za predsednika Srbije 2017. godine. Naime, analiza izveštaja o kontroli troškova izborne kampanje 2016. godine ukazala je na slabljenje nekih od negativnih tendencija i opštih sklonosti političkih subjekata započelih pre dva izborna ciklusa. Tako se, na primer, može jasno videti da su se u 2016. godini u odnosu na 2012. i 2014. troškovi oglašavanja u svrhe izborne kampanje smanjili za 25 procenata.⁵¹ Ukoliko uzmemo u obzir činjenicu da upravo ova vrsta troškova potencijalno omogućava političkim partijama da sprovedu određene zloupotrebe, a o čemu smo govorili u ranijem delu teksta, onda ovaj aspekt izveštaja treba percipirati na pozitivan način. Ono što je dodatno karakteristično za poslednji u odnosu na prethodna dva izborna ciklusa jeste smanjenje razlike između rashoda i prihoda političkih stranaka. Drugim rečima, došlo je do zaustavljanja negativne prakse u kojoj politički subjekti prikazuju veće troškove od sredstava prikupljenih za njihovo finansiranje.⁵² Izuzetak u ovom pogledu i dalje predstavlja jedino primer Srpske radikalne stranke koja je tokom predsedničkih izbora 2017. godine imala rashode veće od prihoda za 37.793.628,13 dinara.⁵³

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Pitanje adekvatne kontrole finansiranja političkih stranaka podvodi se pod jedno od najvažnijih društvenih i političkih pitanja. U zavisnosti od načina na koji funkcioniše sistem kontrole direktno zavisi i stepen korupcije kako unutar polja politike tako i unutar celokupnog društva. Imajući to u vidu, neophodno je raditi na uspostavljanju koncepta nezavisne i od strane političkog

⁵¹ „Izveštaj o kontroli troškova izborne kampanje 2016. godine”, *Agencija za borbu protiv korupcije*, Beograd, 2016; Dostupno preko: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/Izvestaj-IK-2016-2712016.pdf?pismo=lat> (Pristupljeno 08. marta 2018).

⁵² Isto.

⁵³ „Izveštaj o troškovima izborne kampanje za izbor predsednika Republike Srbije 2017. godine”, *Agencija za borbu protiv korupcije*, Beograd, 2017; Dostupno preko: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/Izvestaj-kampanja-2017.pdf?pismo=lat> (Pristupljeno 08. marta 2018), str. 9.

uticaja oslobođene Agencije, koja bi tada delotvornije i efikasnije obavljala nadležnost kontrole predviđenu postojećim zakonskim okvirom.

Na osnovu analize izveštaja koji političke stranke podnose Agenciji, ali i činjenica koje su iznete tokom teksta, zaključak je da Agencija, kao jedan od mehanizama unutar sistema borbe protiv korupcije, poseduje veoma važan značaj i ulogu. Stoga, neophodno je omogućiti ovom telu stabilniji položaj unutar institucionalnog sistema, a to se može postići pre svega proširivanjem opusa nadležnosti i boljom saradnjom sa ostalim državnim organima. Takođe, u zavisnosti od saradnje sa drugim akterima, poput medija i civilnog društva, zavisi i efekat borbe protiv korupcije i koruptivnih namera političkih stranaka.

Ukazujući na pozitivne efekte koji su u praksi postignuti u nekim drugim državama sa proširivanjem opsega nadležnosti ovakve vrste kontrolnog tela, očigledno je opravdano zahtevati da se širi opus ingerencija sa fokusom na izvršnim nadležnostima omogućiti Agenciji u Srbiji. To je jedno od najvažnijih pitanja koje se svakako ne sme ostavljati više po strani. Dakle, ako je smisao osnivanja Agencije da se smanji stepen političke i uopšte svake druge vrste korupcije u našem društvu, bilo bi dobro da se radi na poboljšanju pravnog položaja ovog tela, da se obezbedi i poštuje jasna procedura izbora njenih članova i da se spreči bilo kakva vrsta opstrukcije koja otežava uslove njenog rada. Samo se na taj način može ostvariti potpuni benefit postojanja ovog tela.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Nassmacher, Karl-Heniz, "Introduction: Political Parties, Funding and Democracy", in: Reginald Austin and Maja Tjernstrom (ed), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003, p. 5.
- [2] Malenica, Zoran, Jeknić, Ranka, „Percepcija korupcije i borba protiv korupcije u Republici Hrvatskoj”, u: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 2010, str. 837–859.
- [3] Orlović, Slaviša, „Nezavisna tela – četvrta grana vlasti ili kontrolor vlasti”, u: Vukašin Pavlović, Zoran Stojiljković (urs.), *Savremena država: struktura i socijalne funkcije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2010, str. 246.
- [4] Stojiljković, Zoran, „Politika i novac”, u: Zoran Stojiljković i Dušan Spasojević (urs.), *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*, NDI, Beograd, 2011, str. 75–89.
- [5] Stojiljković, Zoran, Milosavljević, Miodrag, Vuković, Đorđe, „Monitoring finansiranja političkih stranaka”, CeSID i Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2005.
- [6] Stojiljković, Zoran, „Novac i politika”, u: Miodrag Milosavljević (ur.), *Finansiranje političkih partija – između norme i prakse*, CESID, Fond za otvoreno društvo Srbija, Beograd, 2008, str. 43.

- [7] Vasilić, D. Aleksandra, *Značaj elektronskih obrazaca u transparentnosti procesa revizije novčanih tokova finansiranja političkih subjekata*, Međunarodno naučna konferencija Sinteza 2015, Beograd, 2014.
- [8] Vuković, Đorđe, Milosavljević, Miodrag, „Ka reformi sistema finansiranja političkih stranaka”, u: Miodrag Milosavljević (ur.), *Finansiranje političkih partija – između norme i prakse*, CESID, Fond za otvoreno društvo Srbija, Beograd, 2008, str. 7–8.
- [9] Walecki, Marcin, *Political Money and Corruption*, IFES, Washington, 2004.

Internet izvori

- [10] <http://www.vreme.com>.
- [11] <http://www.transparentnost.org.rs>
- [12] <http://www.acas.rs>
- [13] <http://www.euractiv.rs>.
- [14] www.blic.rs
- [15] <http://rs.n1info.com/>
- [16] <https://www.krik.rs/>
- [17] <https://insajder.net/sr>

Pravni izvori

- [18] *Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije*, „Službeni glasnik RS”, br. 97/08, 53/10, 66/11-US, 67/13-US i 8/15-US.
- [19] *O izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije*, „Službeni glasnik RS”, 53/10.
- [20] *Zakon o finansiranju političkih aktivnosti*, „Službeni glasnik RS”, br. 43/2011, 123/2014.

Milenko Elez

ANTI-CORRUPTION AGENCY: POSITION,
PROBLEMS AND OBSTACLES IN THE PROCESS OF
CONTROLLING OF FINANCING OF POLITICAL
PARTIES DURING THE ELECTION CAMPAIGNS

Abstract

This text, in a wider methodological sense, aims to show how control of financing of political entities during the election campaigns is carried out, but also, on the other hand, to point out to all obstacles, problems and the legal position of the Anti-Corruption Agency, as the supervisor that performs this kind of control. The text is divided into two parts. In the first part of the text, we focus our attention on all current problems that directly and indirectly complicate the full control of the financing of political entities, such as the political influence and the way of election of members of the administrator which performs control, but also the legal framework within which the control process is carried out. In this part of the text, the author also presents important recommendations on how to make the control more efficient and how the institutional capacity of the Anti-Corruption Agency can be increased. The second part of the article deals with the analysis of concrete examples in practice, irregularities that can be perceived on the basis of these examples, which relate to the financing of political entities. The basic measuring instrument and indicator through which we determine the adequacy of control and any irregularities that can be observed is an analysis of the reports submitted by the political entities to the Anti-Corruption Agency.

Key words:

Anti-Corruption Agency, Control of Financing of Political Entities, Report, Political Obstruction, Institutional Capacity, Serbia.