

Финасирање председничке и парламентарне изборне кампање у Србији - мај 2012

Београд

Транспарентност Србија

Извештај са подацима који су прикупљени и обрађени до 31. јула 2012.

Садржај

1. Методологија.....	3
2. Сажетак.....	5
3. Законски оквир за финансирање кампање.....	9
Прописи.....	9
Извори прихода.....	9
Непосредно и посредно финансирање средствима из јавних извора.....	10
Трошкови кампање и правила књиговодствене евиденције.....	12
Медијска промоција.....	12
Обавеза извештавања.....	12
Контрола.....	13
3. Општи контекст изборне кампање.....	15
4. Злоупотреба јавних средстава.....	16
Значајан пораст активности јавних функционера.....	17
Политичка промоција повезана са коришћењем јавних ресурса.....	19
Промоција јавних институција.....	22
Запошљавање и доделе разних видова помоћи.....	23
Повећање јавних расхода?.....	23
5. Препоруке за даље поступање надлежних органа и измену правног оквира.....	25
Препоруке за даље поступање надлежних органа.....	25
Препоруке за измену правног оквира.....	27
6. О досадашњим активностима јавних институција.....	30
7. Буџетско финансирање изборних кампања.....	35
8. Већи прилози.....	37
9. Приходи из претходног периода.....	40
10. Извори прихода изборне кампање приказани у извештајима.....	42
Парламентарни избори.....	42
Председнички избори.....	45
11. Расходи кампање.....	48
Парламентарни избори.....	48
Председнички избори.....	51
13. ТВ оглашавање - поређење пријављених трошкова и налаза мониторинга.....	53
14. Оглашавање у штампаним медијима.....	59
15. Закуп билборда.....	60
16. Трошкови јавних догађања.....	63

17. Главни закључци	67
1. Листа скраћеница.....	71
2. Пријављени приходи.....	72
3. Пријављени расходи	75
4.“Вредност гласова”	79

1. Методологија

Транспарентност и законитост финансирања политичких партија и изборних кампања су међу темама којима организација Транспарентност - Србија до сада највише бавила. У пролеће 2012, Транспарентност - Србија организовала је праћење финансирања кампање за мајске председничке, парламентарне, покрајинске и локалне изборе, у сарадњи са Међународном фондацијом за изборне системе (IFES)¹² и користећи податке прикупљене у оквиру текућег регионалног CRINIS истраживања Transparency International.³

Транспарентност - Србија је осмислила методологију за прикупљање података на основу искустава са претходних пројеката праћења финансирања изборних кампања (избори за председника 2004., парламентарни избори 2006/2007 и локални избори у 10 општина 2008. године) као и међународног искуства IFES-а.

Методологија, која је углавном усмерена на праћење расходне стране кампање, обухватила је између осталог следеће активности:

- Прикупљање података о главним трошковима кампање (оглашавање на националним телевизијама и штампаним медијима, оглашавање у локалним медијима, трошкови оглашавања путем билборда и постера, итд.);
- Праћење података о дешавањима у вези са изборном кампањом у одабраним градовима (митинзи и конвенције политичких партија и кандидата, промотивни штандови, конференције, улични догађаји и друге главне активности учесника на изборима);
- Праћење активности јавних функционера током изборне кампање и прикупљање података о потенцијалним злоупотребама јавних ресурса за изборну кампању

Методологија је такође, у одређеној мери, обухватила и прикупљање података о приходној страни финансирања изборних кампања (издвајања из буџета за финансирање изборних кампања и списак примљених прилога које су објавиле политичке партије). Разлог фокусирања на расходну, више него на приходну страну финансирања кампања, лежи у чињеници да су трошкови углавном видљиви, док извори прихода нису. Када се кроз мониторинг утврди да је политичка партија или други учесник на изборима пропустила да пријави неки трошак кампање који су посматрачи забележили, то ће такође представљати доказ да је постојао неки сакривени извор прихода из кога је овај трошак морао бити плаћен.

Поред података које су непосредно бележили локални посматрачи, мониторинг је обухватио и информације које смо прикупили од разних јавних институција, путем интернета или, чешће, путем захтева за приступ информацијама од јавног значаја. Тако су извештаји политичких странака, коалиција и група грађана о приходима и трошковима изборне кампање преузети су

¹ Пројекат је омогућен захваљујући подршци Америчке агенције за међународни развој (USAID). Изнети ставови припадају искључиво Транспарентности Србија и не морају представљати ставове USAID или владе САД.

² Мисија ОЕБС у Србији кофинансирала је тренинг посматрача трошкова изборне кампање.

³ “КРИНИС Западни Балкан – Осветљавање токова новца у политици”, пројекат организације Transparency International, омогућен захваљујући подршци Норвешког Министарства спољних послова.

са сајта Агенције за борбу против корупције, одлуке Савета РРА са сајта те институције, док су за праћење најважнијих догађаја у кампањи коришћене најаве догађаја у медијима. Путем захтева за приступ информацијама од јавног значаја прикупљени су, између осталог, следећи подаци: о расподели буџетских средстава политичким субјектима; о поднетим изборним јемствима; о оглашавању на регионалним и локалним телевизијама у јавном власништву; о закупу просторија у којима су организовани промотивни скупови; о догађајима на отвореном који су одржани широм земље (најаве подручним полицијским управама); о обављеном надзору од стране Републичке радиодифузне агенције; о издвајању средстава за надокнаду сталним и проширеним саставима бирачких одбора од стране Републичке изборне комисије. Поред подношења захтева за приступ информацијама, често је било потребно поднети и жалбу Поверенику за информације од јавног значаја јер одговори нису стизали у законском року, а неке одговоре нисмо добили ни до завршетка овог извештаја.

Додатне податке о расходима кампање наручили смо од агенција које се професионално баве праћењем медија. Тако смо прикупили податке о количини и врсти ТВ оглашавања на медијима са националном покривеношћу, као и обрачун трошкова овог оглашавања на основу званичних ценовника. На исти начин, прикупљени су и подаци о оглашавању током кампање у београдској дневној и недељној штампи.

Иако је фокус нашег мониторинга био на учесницима избора, неизбежно смо у одређеној мери пратили и рад надлежних јавних институција, међу којима су Агенција за борбу против корупције, Републичка радиодифузна агенција, Републичка изборна комисија, Министарство финансија и одељења за финансије на другим нивоима власти. Захваљујући томе, извештај о мониторингу пружа ширу, мада ни у којем случају не и потпуну слику примене законског оквира за финансирање кампање.

Пуно важних података које смо користили током мониторинга прикупљено је захваљујући пројекту “Финансирање политичких партија – прва година примене новог Закона”⁴ који се завршио у марту 2012, и ранијим резултатима CRINIS истраживања Transparency International, где је, у 2011 години, акценат био на финансирању редовног рада политичких партија и законском оквиру.

Мрежа обучених посматрача трошкова изборне кампање обухватила је шест људи у Београду и 15 у другим градовима у Србији, која је омогућила прикупљање података из највећих градова (Нови Сад, Ниш, Крагујевац) и релативно равномерну заступљеност региона (Бачка, Банат, западна Србија, источна Србија, Поморавље, Санџак, север Косова, југ Србије). О својим запажањима посматрачи су извештавали двонедељно у току осам недеља (две недеље у другом кругу председничких избора и период од 26. марта до 6. маја).

Све информације прикупљене путем захтева за приступ информацијама као и анализу ових података урадио је пројектни тим Транспарентности Србија, који је, у зависности од периода, бројао између три и осам чланова. У раду на организацији активности мониторинга и изради завршног извештаја имали смо драгоцену помоћ стручњака IFES, Др Магнуса Омана и г. Радивоја Грујића.

⁴ Подржан од стране Министарства спољних послова Велике Британије.

2. Сажетак

Избори у мају 2012. године у Србији били су први озбиљан тест примене Закона о финансирању политичких активности (2011), који је представљен као један од кључних елемената борбе против корупције у Србији и један од првих десет приоритета у контексту ЕУ интеграција. Оправдано се сматра да је корупција у политичкој сфери најопаснији и најзаступљенији облик ове појаве у Србији. Моћ (владајућих) политичких партија је у Србији далеко већа него што би на основу Устава и закона требало да буде. На основу неформалних коалиционих споразума, партије деле “плен” и тако ефективно контролишу читаве секторе у којима су њихови чланови министри, укључујући ту и јавне службе (нпр. здравство) и јавна предузећа. Од увођења вишепартијског система 1990, ниједна политичка странка није била кажњена због незаконитог финансирања, иако су правила и санкције били прописани у свим прописима који су уређивали ову материју. Главни проблем је било одсуство делотворних и независних контролних механизма. Нови Закон буди наду да ће се ствари променити, јер су Агенцији за борбу против корупције, као независном државном органу, поверена снажна овлашћења за контролу извештаја о финансирању кампање.

Транспарентност - Србија спровела је мониторинг финансирања кампања за изборе одржане у мају 2012. године. Мониторинг је био фокусиран углавном на расходну страну кампање, кроз непосредно прикупљање података о трошковима у Београду и 20 градова из разних делова Србије. Методологија је обухватала и прикупљање података од јавних институција, уз широко коришћење захтева за приступ информацијама од јавног значаја. Подаци прикупљени кроз мониторинг су упоређивани са подацима из извештаја политичких субјеката о финансирању кампање, који су објављивани почев од 21. јуна на сајту Агенције за борбу против корупције (око 40 дана након проглашења резултата парламентарних избора и 10 дана након истека рока за достављање извештаја). Услед грешке у електронском обрасцу за извештавање, у тим извештајима недостају неки од података који су од кључне важности да би поређење података било свеобухватно (нпр. информације о медијима на којима су се учесници избора оглашавали).

Главни закључци мониторинга као и поређења података су:

- **Највећи део пријављених прихода изборне кампање** дошао је из буџета (око 55% за парламентарне изборе и 85% за председничке изборе). Посматрано у динарима, износ финансирања из буџета је удвостручен у односу на претходну изборну кампању. Иако је ово увећање буџетских дотација **довело до повећања транспарентности података о изворима финансирања кампање, оно је такође утицало на то да укупни трошкови кампање буду већи.**
- Други најзаступљенији вид прихода су **кредити банака**, око 30% (12% за председничке изборе), **што отвара питање из којих извора ће ови кредити бити отплаћени**
- У структури пријављених прихода, **веома мали део чине средства прикупљена из приватних извора**; око 15% прихода за парламентарне и 5% за председничке изборе. Донације грађана имају занемарљиву улогу у финансирању кампања.

- Вредност укупно **пријављених трошкова парламентарне и председничке изборне кампање је двоструко виша него на претходним изборима**. Укупно посматрано, пријављени трошкови за обе врсте избора износе око 3 милијарде динара, што износи преко 400 динара по једном држављанину Србије или преко 750 динара по гласачу.
- У пријављеним трошковима кампање за обе врсте избора, **лавовки део заузимају трошкови оглашавања на ТВ станицама** (за парламентарне изборе износи преко 75%)

Током мониторинга забележено је и неколико сумњи на кршење прописа или евидентних одступања од правила⁵, укључујући и следеће:

- **Око 25% пријављених трошкова** (37% за парламентарне и 2% за председничке изборе) **није покривено пријављеним приходима** (више него на претходним изборима), што отвара питање **како ће и када ови трошкови бити подмирени као и да ли се ови трошкови уопште могу платити накнадно а да се не прекрши Закон**
- Извештај једног председничког кандидата није поднет или није објављен (кандидат за председника групе грађана, М. Зукорлић); још увек недостају извештаји о финансирању кампање кључних учесника на изборима (ДС, СНС, УРС) за веома скупе покрајинске изборе у АП Војводини и локалне у Београду и Новом Саду, што указује на то да је обим скривених прихода и расхода много већи него што би се могло закључити само на основу анализе извештаја о финансирању председничке и парламентарне изборне кампање
- Неколико партија **није правовремено на својим веб страницама објавило имена већих донатора** – ДСС, УРС, СПС (реч је о прилозима који су касније пријављени у извештајима о финансирању кампање), док укупна вредност ових необјављених прилога износи око 120 милиона динара
- Коалиција Преокрет (ЛДП) **није поднела јединствен извештај за све странке окупљене у овој коалицији** (достављен посебан извештај за једну од чланица коалиције – странку Богата Србија)
- ДС и УРС **узеле су кредит за кампању од банака које су у делимичном државном власништву** и које због ове чињенице не могу бити финансијери политичких партија
- ДС, УРС, ДСС, СПС **нису пријавиле трошкове превоза** за најмање један од већих митинга или конвенција које су током кампање организовале; СНС **није пријавила трошкове јавних догађаја уопште**, укључујући и трошкове митинга у Београду, коме је присуствовало око 60.000 људи
- СНС **није пријавила трошкове оглашавања у штампаним медијима** у одговарајућем делу извештајног образаца⁶ (30 милиона динара без попуста); постоји сумња да су овакави пропусти учињени у још неколико случајева
- СНС **није пријавила део трошкова оглашавања путем билборда у одговарајућем делу извештајног образаца** – вредност трошкова процењена је на више од 50 милиона динара

⁵ Анализа се односи на шест политичких партија/ коалиција које су освојиле највише мандата у парламенту као националне листе и њихове кандидате за председника. Утврђена кршења и одступања од прописа других политичких партија, коалиција и група грађана стога нису овде наведена, осим изузетно.

⁶ Могуће је да су ову врсту трошкова у извештају навели у оквиру ставке "остали трошкови изборне кампање-ангажовање маркетиншке агенције" у којој би требало да буду наведени други трошкови плаћени агенцијама изван оних већ наведених (ТВ радио, штампа, интернет, оглашавање путем билборда).

- За ДС, УРС, ЛДП, СНС, ДСС и СПС постоји сумња да су трошкови ТВ оглашавања остали делом скривени и/или да нису приказани у одговарајућим извештајима о финансирању кампање (преливање између извештај за парламентарне, председничке или другу врсту избора) или да су емитовали ТВ огласе за председничке и парламентарне изборе на регионалним и локалним ТВ станицама, где оваквог вида оглашавања није требало да буде
- Председнички кандидати ДС и СНС учествовали су у забавним програмима, што је Републичка радиодифузна агенција толерисала
- ДС, СПС и УРС злоупотребили су промотивне ресурсе јавних институција; ово је нарочито било упадљиво у кампањи бившег председника (и председничког кандидата ДС током кампање) Бориса Тадића, који је учествовао у неколико промотивних догађаја које су организовале јавне институције у којима су функционери из ДС и СПС били министри или директори
- Дошло је до куповине гласова - један такав случај из Новог Сада је јавно познат, а постоји сумња и за многе друге случајеве; постоје у многим случајевима и сумње у индиректну куповину гласова (кроз запошљавање и разне друге користи) али те сумње још нису истражене
- Агенција за борбу против корупције објавила је за сада само делимичну анализу поднетих извештаја, а још увек није познато када ће контрола бити завршена. Резултати мониторинга који је спроводила Агенција још нису објављени; није познато да су до сада Агенција или други органи покретали прекршајне поступке због кршења правила о финансирању кампање
- Републичка радиодифузна агенција објавила је резултате мониторинга националних емитера, укључујући податке о заступљености разних листа у информативном и комерцијалном програму, али још увек није вршила анализе или доносила одлуке које би се тичале поштовања правила о финансирању кампање. Полиција и тужилаштво за сада се нису оглашавали у вези са кршењем правила о финансирању кампање или кршења других изборних прописа.

Имајући у виду број уочених случајева кршења прописа и случајева у којима постоји сумња на овакво кршење, јасно се уочава потреба за даљим активностима надлежних органа. Од највећег је значаја да Агенција за борбу против корупције обави своје задатке добро и сачини **свеобухватну анализу пријављених прихода и расхода**, али такође и да утврди који расходи у извештајима нису приказани и из којих извора су ти расходи били плаћени. Једнако је важно да свој део посла обаве и други органи – пре свих полиција и тужилаштво кад је реч о сумњама у кривична дела и РРА када је реч о поштовању Упутстава од стране емитера. До суштинских помена у овој области може довести једино правовремено и делотворно санкционисање свих прекршилаца. Један од предуслова за делотворнију контролу може бити и позив свима који имају сазнања о злоупотребама да их поделе са надлежним органима.

Србији је такође неопходан јаснији и потпунији законски оквир финансирања кампање. Између осталог, као приоритетне области у којима би актуелне прописе требало побољшати истичу се следеће:

- Обезбедити већу јавност података током кампање и након њеног окончања;

- Регулисати на примерен начин оглашавање других субјеката у кампањи (нпр. НВО, фирми итд.) ради спречавања заобилазног кршења правила о финансирању кампање;
- Утврдити посебна правила финансирања из буџета у случају спровођења више изборних процеса у исто време и јасније дефинисати границу између трошкова за редован рад политичких странака и финансирања кампање;
- Утврдити обавезне услове уговора о кредиту за потребе финансирања кампање и начин отплате тих кредита;
- Јасније дефинисати овлашћења и обавезе Агенције за борбу против корупције у погледу контроле извештаја о трошковима кампање и рокове за спровођење ове контроле;
- Редифинисати кривично дело из Закона о финансирању политичких активности (отклањање погрешно дефинисане „намере“ као елемента бића кривичног дела) и редифинисати и допунити кривично дело „давања и примања мита у вези са гласањем“
- Донети Закон о транспарентности медијског власништва;
- Јасније утврдити обавезе Републичке радиодифузне агенције и Државне ревизорске институције у процесу контроле
- Успоставити чврсту везу између одредаба о финансирању кампање и изборног законодавства (утврдити правило да се проглашење листе политичке партије/ коалиције/ групе грађана или кандидата на изборима услови пружањем доказа да је отворен посебан рачун за финансирање кампање, именовано одговорно лице и да је коалициони споразум оверен);
- Створити механизме у Закону о буџетском систему који би обезбедили да се средства за финансирање изборне кампање и средства за контролу коју обавља Агенција за борбу против корупције обезбеде у проценту утврђеном у Закону о финансирању политичких активности;
- Увести забрану учешћа јавних функционера у промотивним активностима у својству носиоца јавне функције током изборне кампање

3. Законски оквир за финансирање кампање

Прописи

Основна правила о финансирању кампање садржана су у Закону о финансирању политичких активности ("Сл. гласник РС", бр. 43/2011) који се примењује од 1. јула 2011. и Правилнику о евиденцијама прилога и имовине, годишњем финансијском извештају и извештају о трошковима изборне кампање политичког субјекта ("Сл. гласник РС", бр. 72/2011 и 25/2012), у примени од 6. октобра 2011, уз допуњену верзију која се примењује од 5. априла 2012. Друга важна правила садржана су у изборној и медијској регулативи, буџетским прописима и Кривичном законнику.

Закон прави разлику између финансирања редовног рада политичких партија и изборних кампања. Финансирање кампање односи се на трошкове настале у периоду од расписивања избора до дана њиховог одржавања.

Извори прихода

Закон прописује врсте дозвољених извора прихода за потребе финансирања кампања. На основу чл. 12 и 14 Закона о финансирању политичких активности забрањено је финансирање политичких субјеката од:

- страних држава;
- страних физичких и правних лица, осим међународних политичких удружења (али овај прилог не може бити у новцу);
- анонимних дародаваца;
- јавних установа, јавних предузећа, привредних друштава и предузетника који обављају услуге од општег интереса; установа и предузећа са учешћем државног капитала; других организација које врше јавна овлашћења;
- синдиката; удружења и других недобитних организација; црква и верских заједница;
- приређивача игара на срећу;
- увозника, извозника и произвођача акцизних производа;
- правних лица и предузетника који имају доспеле, а неизмирене обавезе по основу јавних прихода;
- задужбина и фондација;
- правног или физичког лица које врши делатности од општег интереса по основу уговора са органима Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и јавним службама чији су они оснивачи, за време док постоји такав уговорни однос и две године након престанка уговорног односа;
- удела или акција у правном лицу (забрањено је да политичка странка стиче удео или акције у правном лицу);

- промотивне, односно комерцијалне делатности

На основу чл. 10 Закона, максимална вредност давања на годишњем нивоу, које једно физичко лице може дати политичким субјектима за редован рад, износи 20 просечних месечних зарада. Максимална вредност давања на годишњем нивоу, које једно правно лице може дати политичким субјектима за редован рад, износи 200 просечних месечних зарада.

Давање чија је вредност на годишњем нивоу већа од једне просечне месечне зараде објављује се на веб-сајту политичког субјекта у року од осам дана од дана када је вредност давања премашила износ једне просечне месечне зараде. Члан 22 прописује да за финансирање трошкова изборне кампање политички субјекат може прикупљати средства из приватних извора. Физичка и правна лица, у једној календарској години у којој се одржавају избори могу, поред давања за редован рад, дати и средства за трошкове изборне кампање до максимално прописаног износа на годишњем нивоу за финансирање редовног рада. Околност да се у истој календарској години одржава више изборних процеса, не доводи до подизања лимита индивидуалних прилога – ограничење се рачуна по дародавцу/години. Забрањено је прикупљање прилога у готовини, већ се сва прикупљена средства морају уплатити на посебан рачун за финансирање кампање.

Поред прилога, политички субјекат може користити за трошкове изборне кампање и средства прикупљена из приватних извора за редован рад (нпр. приходи од чланарина, донације, приходи од имовине које остварује од продаје покретне и непокретне имовине, давања у закуп непокретне имовине у власништву политичке странке и камате на улоге датих код банака и других финансијских организација у Републици Србији) под условом да их уплати на посебан рачун за финансирање кампање. Међутим, странкама је забрањено да средства примљена из буџета за финансирање редовног рада користе у сврху финансирања кампање.

Непосредно и посредно финансирање средствима из јавних извора

Расподела средстава из јавних извора уређена је члановима 20 и 21 Закона о финансирању политичких активности: средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање обезбеђују се у години у којој се одржавају редовни избори, у износу од 0,1% расхода буџета Републике Србије, расхода буџета аутономне покрајине, односно расхода буџета јединице локалне самоуправе, за годину за коју се буџет доноси. У случају одржавања ванредних избора, надлежни органи су дужни да обезбеде ова средства из буџетске резерве.

Предвиђено је да се расподела ових средстава изврши у два корака - 20% се распоређује у једнаким износима подносиоцима проглашених изборних листа који су приликом подношења изборне листе дали изјаву да ће користити средстава из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање и положили изборно јемство. Ова средства уплаћују се у року од пет дана од дана проглашења свих изборних листа. Преостали део средстава (80%) додељује се подносиоцима изборних листа које су освојиле мандате, сразмерно броју освојених мандата, у року од пет дана од дана проглашења изборних резултата.

У случају одржавања избора по већинском изборном систему (избори за председника) средства у висини од 50% распоређују се у једнаким износима предлагачима кандидата који су приликом подношења кандидатуре дали изјаву да ће користити средства из јавних извора за

покриће трошкова изборне кампање и положили изборно јемство. Преостали део средстава (50%) додељује се предлагачу кандидата који је освојио мандат, у року од пет дана од дана проглашења изборних резултата, без обзира на то да ли је користио средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање.

Ако се избори одржавају у два изборна круга, преостали део средстава (50%) распоређује се у једнаким износима предлагачима кандидата који учествују у другом изборном кругу у року од пет дана од дана проглашења изборних резултата првог изборног круга. Средства за изборну кампању из јавних извора расподељује Министарство финансија, односно надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе. Ова средства треба да буду утрошена само на начин на који Закон прописује (нпр. плаћања се морају вршити са рачуна а не у готовини) и у сврху коју прописује или макар не забрањује Закон (нпр. забрањена је куповина удела у правним лицима, некретнина, хуманитарне помоћи итд.). Сва средства из јавних извора која није потрошио у току изборне кампање, политички субјекат је дужан да уплати у буџет Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе. Листе које не освоје одређени проценат од укупних гласова, такође су дужне да врате добијена средства. Граница је освојених најмање 1% важећих гласова за "националне листе", односно најмање 0,2% важећих гласова за изборне листе националних мањина.

Индиректан вид финансирања из јавних извора регулисан је чл. 6 Закона. Органи Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и друге организације чији су они оснивачи могу политичким субјектима пружати добра и услуге из јавних извора на бази интерних прописа. Обавеза је да се ове услуге и добра дају под једнаким условима свим политичким субјектима. Ове одредбе примењују се и за финансирање кампање. Такође, основно правило о неновчаном финансирању може бити разрађено одлукама локалних самоуправа (нпр. одлуком да се политичким странакама током кампање бесплатно уступају просторије општине).

Главни вид нефинансијске подршке из јавних извора за кампању је свакако бесплатно време на јавним ТВ и радио сервисима, које је регулисано кроз Опште обавезујуће упутство Републичке радиодифузне агенције (у даљем тексту: Упутство). Радиодифузна установа Србије - РТС, Радиодифузна установа Војводине - РТВ и радио и телевизијске станице локалних, регионалних заједница чији су оснивачи градови и општине, као и станице цивилног сектора дужне су да се у време трајања предизборне кампање придржавају одредби члана 68. став 1. тачка 6а, члана 78. став 1. тачка 6, члана 95. и члана 96. став 8. Закона о радиодифузији, и **обезбеде бесплатно и равномерно, без дискриминације, емитовање промоције политичких странака, коалиција и кандидата који имају прихваћене изборне листе.** По традицији, кандидати и страначке листе добијају око један сат бесплатног времена на националним ТВ станицама, са сличном могућношћу да представе свој програм на јавном радијском сервису. Такође, пружа им се могућност да током периода кампање учествују у ТВ дебатама. Када су у питању избори за председника, обичај је да се организују ТВ дебате између првог и другог изборна круга за два најуспешнија кандидата. Закон о избору народних посланика, у одређеној мери такође регулише ову материју (чланови 48-51), утврђујући између осталог, да се споразум о начину представљања закључује у року од пет дана од дана доношења одлуке о расписивању избора.

Трошкови кампање и правила књиговодствене евиденције

Нови Закон не познаје ограничења у погледу висине трошкова за финансирање кампање. Политички субјекти су обавезни да сва плаћања трошкова изборне кампање врше са посебног рачуна као и да воде књиговодство о свим приходима и расходима у складу са прописима о књиговодству и посебним правилима утврђеним у Правилнику Агенције за борбу против корупције. Политичке странке дужне су да именују овлашћено лице за вођење финансијских евиденција и подношење извештаја. Коалиције и групе грађана сва питања у вези финансирања кампање морају да регулишу споразумом. До дана подношења извештаја о финансирању кампање (30 дана од проглашења резултата избора) сва неутрошена средства из јавних извора морају бити враћена у буџет, док сва неутрошена средства прикупљена из приватних извора политички субјекти морају да пренесу на рачун за финансирање редовног рада.

Медијска промоција

Прописи уређују приступ учесника избора медијима, укључујући промоцију кандидата и партија и изван посебног изборног информативног програма или плаћених оглашавања као и у одређеној мери, превенцију од пристрасног представљања. И поред тога, најслабију тачка важећих закона и Упутства РРА представља чињеница да политичари који су на власти могу бити заступљени у редовном информативном програму поред представљања њихових активности везаних за кампању (као представљање “редовних” активности јавних институција). Ово за последицу има да се током сваког периода изборне кампање број оваквих “редовних” активности значајно повећава, посебно када се ради о активностима које се сматрају популарним (нпр. отварање инфраструктурних објеката, закључивање уговора и меморандума о сарадњи са страним инвеститорима, представљање планираних пројеката који ће довести до отварања нових радних места, пружања социјалне помоћи маргинализованим групама, смањења криминала итд.)

Обавеза извештавања

Закон предвиђа обавезу “подносиоца изборне листе” и „предлагача кандидата“ (политичка партија, коалиција политичких странака или група грађана) да попуни и достави извештај о приходима и расходима за кампању. Сви они се у контексту Закона о финансирању политичких активности сматрају “политичким субјектима”. У случају одржавања више избора у исто време, учесници избора морају водити одвојено евиденције о приходима и расходима сваке од изборних кампања. Извештаји би требало да се доставе Агенцији за борбу против корупције (која је такође надлежна за контролу) у року од 30 дана од дана објављивања коначних резултата избора.

На основу Правилника Агенције, извештаји се најпре подносе у електронској форми, а након осам дана и у писаној форми, потписани и оверени печатом. Садржај извештаја дефинисан је

Правилником и обухвата одговарајуће ставке приходне и расходне стране финансирања кампање.

Када је у питању приходна страна, у извештајима треба навести:

- износ прикупљених новчаних средстава из јавних извора
- износ прикупљених прилога физичких лица (новчана и неновчана давања), уз навођење списка давалаца новчаних и неновчаних прилога
- износ прикупљених прилога од правних лица (новчана и неновчана давања), уз навођење списка давалаца прилога
- износ узетих кредита и зајмова
- износ сопствених средстава политичке партије која су коришћена за финансирање кампање (нпр. приходи од чланарине, раније прикупљени прилози, приходи од имовине политичког субјекта)

У погледу трошкова, извештаји треба да обухвати следеће ставке:

- Леци
- Брошуре
- Постери
- Билборди
- Публикације
- Други промотивни материјал
- ТВ оглашавање
- Радио оглашавање
- Оглашавање у штампи
- Интернет оглашавање
- Митинзи
- Конвенције
- Конференције
- Закуп простора
- Трошкови комуникације
- Трошкови овере потписа
- Друго

Контрола

Закон о финансирању политичких активности одређује Агенцију за борбу против корупције за главни државни орган надлежан за контролу финансирања политичких партија (надлежности Агенције утврђене су члановима 32 – 34). Агенција има право непосредног и неометаног приступа књиговодственој евиденцији и документацији и финансијским извештајима политичког субјекта као и могућност да ангажује одговарајуће стручњаке и институције. Агенција такође има и право на непосредан и неометан приступ књиговодственој евиденцији и документацији задужбине или фондације чији је оснивач политичка странка. Политички субјекат је дужан да на захтев Агенције, у року који одреди Агенција, достави сва документа и

информације које су Агенцији потребне за обављање послова прописаних законом. Ова правила односе се и на изборне кампање.

Органи Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, банке, као и „правна и физичка лица која финансирају политичке субјекте, односно која су у њихово име и за њихов рачун обавила одређену услугу“, дужни су да, на захтев Агенције, доставе све податке који су Агенцији потребни за обављање њених послова. У погледу ове обавезе доставе података не примењују се забране и ограничења утврђене другим прописима. Агенција након обављене контроле финансијских извештаја политичког субјекта, може упутити Државној ревизорској институцији захтев за обављање ревизије тих извештаја, „у складу са законом којим се уређује надлежност Државне ревизорске институције“.

Средства за обављање послова контроле трошкова изборне кампање за изборе за председника Републике, изборе за народне посланике, посланике и одборнике, обезбеђују се Агенцији у буџету Републике Србије, у одређеном проценту од расхода буџета (за контролу парламентарне и за контролу председничке кампање 1% од укупног износа средстава која се расподељују учесницима избора).

Поред тога, Агенција објављује извештаје о трошковима изборне кампање на свом веб-сајту и надлежна је за подношење захтева за покретање прекршајних поступака против политичких субјеката за које се у поступку контроле утврди да су повредили закон. Агенција, такође изриче мере као што су обустава преноса средстава из јавних извора странкама у случају осуде за кривично дело или за прекршаје из Закона. Закон о Државној ревизорској институцији (чл. 10) прописује да политичке странке могу бити субјект ревизије, укључујући и све њихове трансакције током кампање. У обављању овог посла ДРИ има исте надлежности као и када је у питању било који други субјект ревизије (директни и индиректни корисници буџетских средстава, буџетки фондови итд.), укључујући могућност приступа финансијској и другој документацији, просторијама, банковним рачунима и др.

У описаном законском оквиру постоје озбиљне празнине и недовољно прецизне одредбе, на које се овај извештај осврће у оквиру појединих поглавља. Предлози за унапређење законског оквира садржани су у поглављу са препорукама.

3. Општи контекст изборне кампање

Избори у мају 2012. у Србији обухватили су неколико изборних процеса који су се одвијали истовремено. Парламентарни избори ове године били су редовни, што је такође био случај и са покрајинским изборима као и са локалним изборима у већини градова и општина (осим у онима у којима су се одржали превремени избори након 2008). Иако је постојала могућност да датум одржавања покрајинских и локалних избора буде другачији, већина политичких актера била је за истовремене изборе, правдајући овај потез уштедама за буџет. Председнички избори су на основу закона могли да се одрже између 15. новембра 2012 и 15. јануара 2013. Међутим, представљајући своју одлуку као јавни интерес, Демократска странка, вођена сопственим политичким разматрањима и њен председник Борис Тадић одлучили су се на, како је објашњено, “скраћивање мандата” (формално: „подношење оставке председника Републике“) како би се први круг председничких избора одржао истог дана када и парламентарни, покрајински и локални избори, 6. маја 2012.

Док се парламентарни и локални избори одвијају по чистом пропорционалном систему, на изборима за посланике у Скупштини АПВ половина од укупног броја посланика бира се у изборним јединицама, док се друга половина бира са листа. Овогодишњи избори су први одржани након измене изборног законодавства која је начињена у циљу обезбеђивања веће независности посланика и одборника од политичких странака/коалиционих листа са чијих листа су дошли у скупштину. Измене, између осталог, подразумевају увођење “система затворених листа” без могућности да партијско руководство након одржаних избора арбитерно одређује ко ће добити мандат. Иако је ова мера донета ради поштовања “воље бирача”, у пракси је тешко оценити да ли гласачи заиста узимају у разматрање редослед 250 кандидата за народне посланике са листе. Имајући у виду фрагментисаност политичке сцене, значајно нижи праг за листе националних мањина, и непостојање посебног цензуса за коалиције, може се рећи да изборно законодавство стимулише учешће коалиција политичких партија (како би заједно прешле висок изборни праг) и појаву листа партија националних мањина (с обзиром на то да не постоји механизам којим би се утврдило да ли нека листа заиста предствала националну мањину, осим сопственог изјашњења у том смислу). Са друге стране, учешће на изборима оптерећено је значајним трошковима прикупљања и овере потписа грађана који дају подршку листи.

Уопштено посматрано, од ових избора се није очекивало да значајније поларизују гласаче по питањима од историјског значаја, нпр. да ли Србија треба да приступи ЕУ или не, као што је то био случај на претходним (2000, 2003/2004, 2008), јер је већина најутицајнијих политичких странака имала сличне ставове по овим питањима. Ипак, најжучнија дебата се очекивала у сукобу између водеће владајуће Демократске странке (ДС) и њеног највећег опозиционог ривала, Српске напредне странке (СНС), која је први пут учествовала на парламентарним изборима и која се на више превремених локалних избора и према налазима истраживања јавног мњења позиционирала као важан играч на сцени. Поред овог окршаја, који је додатно продубљен након расписивања председничких избора, кроз надметање председничких кандидата ових партија, на изборима су учествовале су и друге странке са својим политичким

проценама и циљевима. По опредељењима око државне политике, посебну групу су чиниле листе опредељене “против ЕУ”, Демократска странка Србије (ДСС), Српска радикална странка (СРС, значајно слабија него раније услед одвајања групе окупљене око Томислава Николића 2008 као и дугог периода одсуства њиховог лидера, Војислава Шешеља) и група грађана Двери – покрет за живот Србије, настала од истоимене НВО, која је по први пут учествовала на изборима. Друге важне такмаце представљале су коалиција Социјалистичке партије Србије, Партије уједињених пензионера Србије и Јединствене Србије (СПС-ПУПС-ЈС), која је учествовала у претходној влади, коалиција странака Преокрет, окупљена око Либерално демократске странке (ЛДП) и Уједињени региони Србије (УРС), на челу са Г17плус. СПС и Г17плус покушале су током кампање да истакну своје заслуге за учешћу у раду претходне владе (нпр. резултати рада полиције, закључени уговори са страним инвеститорима и друга државна издвајања) док су се истовремено ограђивале од одговорности од лоших резултата у раду те исте владе. ЛДП је заједно са странкама окупљеним у коалицији Преокрет промовисала потребу за јаснијом приоритизацијом политике придруживања ЕУ, надајући се да ће након избора постати нови коалициони партнер ДС. Остали учесници ових избора биле су партије или коалиције странака националних мањина, као и друге организације за које је од почетка било јасно да нису имале шанси да прескоче изборни праг.

Овакав контекст утицао је и на финансирање изборне кампање. Тако су кампање ДС И СНС биле веома дуге и врло скупе, будући да су ове две странке са кампањским активностима почеле и пре расписивања избора и водиле су је до краја другог изборног круга. Изборна кампања ЛДП и нарочито УРС биле су такође врло скупе у поређењу са бројем добијених гласова, али су таква улагања изгледа да је то било неопходно како би се обезбедио прелазак преко изборног ценсуса, који им није био гарантован, ако је судити по налазима истраживања јавног мњења у предизборном периоду. Листе које су водиле далеко скромнију кампању, нису доспеле до „магичних“ 5% (СРС и Двери). Са друге стране коалиција СПС – ПУПС – ЈС ушла је у кампању касније него остали учесници избора и на крају највише побољшала свој изборни резултат. Солидан изборни резултат ДСС такође може да послужи као доказ да велика улагања у кампању не морају бити неопходан предуслов за успех на изборима.

Кампања је, поред дискусије о разним темама које су промовисали изборни такмаци, као што су незапосленост, борба против корупције и међусобне оптужбе политичких противника, била оптерећена тврдњама о неправилностима изборних процеса (између два изборна круга), куповини гласова и злоупотребама јавних ресурса. Ниједна од ових тврдњи до сада није истражена.

Резултати парламентарних и председничких избора представљени су у анексима извештаја.

4. Злоупотреба јавних средстава

У кампањи представници владајуће структуре на различитим нивоима власти увек сумњиче за злоупотребу јавних ресурса. У Србији постоји дуга традиција различитих облика злоупотребе јавних средстава. У прошлости су то била директна издвајања из буџета за потребе партијске промоције, финансирање кампање из средстава јавних предузећа, ангажовање запослених у јавним предузећима и другим јавним институцијама за потребе кампање, коришћење возила и других средстава јавних институција, повећан интензитет примања у радни однос партијских симпатизера и „сигурних гласача“ у јавним службама и, као најчешћи облици злоупотреба, коришћење јавних функција за промоцију изборних кандидата и коришћење полуга власти ради утицаја на медијско извештавање.

Законски оквир у вези са злоупотребама јавних функција допуњен је усвајањем Закона о Агенцији за борбу против корупције (у примени од 1. јануара 2010), који у чл. 29 став 2-4 прописује:

Функционер не може да користи јавне ресурсе и скупове на којима учествује и сусрете које има у својству функционера, за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката.

Изузетно од става 2. овог члана, функционер може да користи јавне ресурсе ради заштите личне безбедности, уколико је таква употреба јавних ресурса уређена прописима из те области или одлуком служби које се старају о безбедности функционера.

Функционер је дужан да увек недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа у којем врши јавну функцију или став политичке странке, односно политичког субјекта.

Наведене одредбе биле су од значаја и за мониторинг изборне кампање. Наиме, многи важни кандидати у овој кампањи припадали су категорији лица овлашћених да користе јавна средства (возила, обезбеђење) било да обављају јавну функцију или иступају као представници политичке странке из безбедносних разлога (нпр. бивши председник Тадић, министар унутрашњих послова и кандидат за председника Дачић, подпредседник Демократске странке и министар одбране Шутановац, који је био веома активан у периоду кампање итд.).

Упркос томе што из наведених разлога код многих кандидата није могло доћи до овог најочигледнијег вида злоупотребе јавних ресурса у партијске сврхе, током ове изборне кампање запажено је много спорних случајева коришћења јавних ресурса, које смо **груписали** у више категорија.

Значајан пораст активности јавних функционера

Већ дуго времена у јавности је присутан утисак да током периода изборне кампање долази до значајног пораста промотивних активности јавних функционера. Како нису постојали чврсти показатељи у том погледу, усмерили смо део мониторинга и на ова питање. Ради веће објективности показатеља, праћене су само неке од активности јавних функционера, укључујући:

- Конференције, округли столови
- Посете инфраструктурним објектима у изградњи, фабрикама
- Отварање нових путева
- Културни, спортски и догађаји забавног карактера
- Потписивање уговора са инвеститорима
- Обележавање значајних датума
- Додељивање награда

Из посматрања смо искључили догађаје који би евентуално могли да доведу до пристрасних резултата као што су састанци са страним државним званичницима, седнице Владе и других државних органа и конференције за штампу организоване тим поводом. Како би узорак посматрања био релевантан, упоредили смо са истим временским периодом претходне године.

Табела бр. 1: Интезитет видљивих активности јавних функционера у доба кампање и ван ње – изабрани примери (засновано на новинским најавама)

<i>Име јавног функционера</i>	<i>Функција</i>	<i>Странка</i>	<i>13.3.2011.- 25.4.2011.</i>	<i>13.3.2012.- 25.4.2012.</i>	<i>% (2011 = 100)</i>
Мирко Цветковић	Премијер	ДС	4	12	300
Милутин Мркоњић	Министар	СПС	1	6	600
Славица Ђукић-Дејановић	Председница НС	СПС	2	22	1100
Ивица Дачић	Министар	СПС	15	32	213
Жарко Обрадовић	Министар	СПС	10	18	180
Душан Бајатовић	Народни посланик/Директор ЈП	СПС	1	7	700
Оливер Дулић	Министар	ДС	13	24	185
Драган Ђилас	Градоначелник	ДС	5	18	360
Душан Петровић	Министар	ДС	5	21	420
Драган Шутановац	Министар	ДС	6	20	333
Бојан Пајтић	Председник АП Владе	ДС	8	17	213
Борис Тадић	Председник Републике Србије	ДС	4	20	500
Милан Марковић	Министар	ДС	6	8	133

Милан Кркобабић	Заменик Градоначелника	ПУПС	0	3	300
Предраг Марковић	Министар	УРС	4	17	425
Зоран Станковић	Министар	УРС	8	7	88
Верица Калановић	Министар	УРС	10	9	90
Расим Љајић	Министар	СДП	9	5	56
УКУПНО			111	268	241

Просечно посматрано, јавни функционери су били 140% активнији у поређењу са истим периодом прошле године, док је ниво активности био мањи само у три од осамнаест случајева. Активности Председника Републике повећане су пет пута, председнице Народне скупштине једанаест пута, Министар за инфраструктуру био је шест пута присутнији у јавности него прошле године у исто време а директора јавног предузећа “Србијагас” седам пута. Све ово јасно указује да су промотивне активности организоване у оквиру вршења јавне функције намерно планиране за период изборне кампање.

Може се поставити питање зашто би се политичари уопште више ангажовали на јавним пословима, ако су већ значајно ангажовани и у политичкој кампањи своје странке. Објашњење је једноставно – жеља да се у доба кампање привуче медијска пажња **ван посебних термина посвећених изборном процесу.** На овај начин “једнак медијски третман” политичких субјеката током периода кампање постаје не много више од фарсе. Ни једна од ових активности нити са њима повезани трошкови не могу се наћи у извештајима о финансирању кампање. Како би се овакве појаве спречиле, неопходно је предузети одговарајуће кораке, било кроз измене закона које би обезбедиле контролу активности јавних функционера (забрана промотивних активности у својству носиоца јавне функције током периода изборне кампање) или изменама медијског законодавства (увођењем забране медијима да извештавају о оваквим промотивним активностима, као да је реч о обављању државног посла).

Политичка промоција повезана са коришћењем јавних ресурса

Забележени су и други начини коришћења јавне функције у политичке сврхе. Један је од њих је и мешање кампање странке са "редовним" активностима функционера у току истог дана, уз вероватно коришћење јавних средстава за обављање јавне функције и партијске промоције. Наводимо три таква примера:

У Старој Пазови, 11. априла у 12.00 одржана је презентација "Е-управа у општини Стара Пазова" уз присуство **министра за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Милана Марковића.** У 14.00 истог дана најављена посета **члана Председништва Демократске странке Милана Марковића** предузећу "Алегра" у Старој Пазови, у оквиру активности у кампањи.

У Врању, 5. априла у 13.30, у компанији "Симпо," представљени су нови производи настали на основу идеја младих дизајнера који су победили на конкурс Министарства пољопривреде уз обраћање **министра пољопривреде Душана Петровића**. Истог дана, у 14.45, **потпредседник Демократске странке Душан Петровић** посетио је у Врањској Бањи једно пољопривредно газдинство у оквиру предизборне кампање листе "Избор за бољи живот - Борис Тадић".

У селу Бездан у близини Сомбора, 10. априла у 14.45 **министар унутрашњих послова Ивица Дачић** обишао је лабораторију за производњу опојне дроге марихуане - сканка, откривене у акцији криминалистичке полиције МУП-а Србије и Полицијске управе у Сомбору. Нешто раније истог дана, у 13.00, **кандидат за председника Србије и носилац парламентарне листе Коалиције СПС-ПУПС-ЈС Ивица Дачић** посетио је Кулу и разговарао са грађанима. У 16.00 учествовао је на предизборном скупу Коалиције СПС-ПУПС-ЈС у Сомбору.

Други тип потенцијалних злоупотреба могу бити примери промотивних активности које немају никакве везе са пословима које у оквиру своје надлежности има јавни функционер:

У Костолцу, 2. априла од 11.55 до 13.35 **министар унутрашњих послова Ивица Дачић** обишао је **Термоелектрану Костолац Б** и почетак радова на ревитализацији Блока Б2.

У Новом Саду, 5. априла у 14.00 **министар унутрашњих послова Ивице Дачић** посетио је **Полицијску управу у Новом Саду, где му директор ЈП "Србијагас" Душан Бајатовић уручио униформе за припаднике Интервентне јединице**. У овом примеру, директор јавног предузећа учествовао је у активностима које су очигледно изван описа његовог посла (то јест посла због којег је јавно предузеће којим руководи основано).

Активности бившег председника Бориса Тадића заслужују посебну пажњу. Било је пуно активности наводно организованих у својству вршења јавне функције, у периоду након расписивања парламентарних избора а пре подношења оставке на председничку функцију, као што су посете сеоским газдинствима и предузећима. Снимци ових посета су емитовани у оквиру редовног информативног програма о активностима носиоца јавне функције, а касније су коришћени у спотовима за кампању његове коалиције и председничке кандидатуре. Још већи проблем настао је након што је Б. Тадић поднео оставку на место председника, истовремено настављајући да активно учествује у догађајима које су организовале разне јавне институције, на исти начин као што би то чинио и да се још увек налази на јавној функцији. У овим случајевима бивши председник државе није могао да изврши "злоупотребу службеног положаја" (јер га није ни имао), али су то учинили други функционери који су га на овакве догађаје позивали или му омогућили да у промоцијама запажено учествује. Навешћемо неколико оваквих примера:

У Лесковцу, 18. априла, у 13.00 на траси аутопута између Владичиног Хана и Врања обележен је почетак радова на изградњи две деонице јужног крака Коридора 10. Обележавању су присуствовали министар за инфраструктуру Милутин Мркоњић, директор „Коридора Србије“ Михајло Мишић и кандидат ДС за председника Србије, Борис Тадић.

У Панчеву, 25. априла, у 11.00 у Рафинерији Панчево пуштено је у рад постројење за регенерацију истрошене сумпорне киселине уз учешће генералног директора НИС-а Кирила Кравченка, министра животне средине и просторног планирања Оливера Дулића и кандидата Демократске странке за председника Србије Бориса Тадића.

3. маја, министар унутрашњих послова и председнички кандидат СПС, Ивица Дачић, министар Милутин Мркоњић и председнички кандидат Борис Тадић присуствовали су отварању дела обилазнице око Београда (овај део пута је након избора затворен и радови су настављени јер до церемоније отварања заправо није био завршен).

3. маја- председнички кандидат Борис Тадић, министар Оливер Дулић и министар одбране Драган Шутановац присуствовали су церемонији предаје кључева у насељу “ Степа Степановић ” у близини Београда, у оквиру промоције резултата пројекта Министарства за просторно планирање.

12. маја – Министар Милутин Мркоњић и председнички кандидат Борис Тадић присуствовали су почетку радова на изградњи Жежељевог моста у Новом Саду; Министарство за инфраструктуру на свом веб-сајту поставило је тим поводом извештај под насловом “Социјалисти подржавају Тадића”.

Још једна проблематична област која отвара могућност индиректне злоупотребе јавних ресурса, а која свакако предствља посредну подршку приватних фирми кампањама појединих кандидата (неновчани прилог) су ситуације у којима су председнички кандидати или партијски лидери посећивали велике фирме. У извештајима о кампањи ова врста подршке нигде није забележена (нпр. као неновчани прилог фирме која је омогућила промоцију). Тако је, на пример, кандидат за председника Борис Тадић, посетио је 30. априла фабрику Лафарж у Беочину, а 24. априла фабрику Горене. Поред оваквих обилазака, познате међународне фирме са којима је Србија закључила уговоре коришћене су у директно, како у политичким обраћањима тако и у промотивним спотовима за кампању. Један од таквих примера је компанија FIAT, коју су у својим кампањама помињали коалиција УРС и коалиција око ДС, представљајући државни уговор закључен са овом компанијом као резултат доброг рада њихових партија и председничких кандидата.

Било је још много примера прикривене кампање као што су нпр. догађаји које су водећи политичари користили да промовишу своју листу или кандидата. Навешћемо неколико таквих примера:

Почетак радова у индустријској зони у Јагодина, у чему су учествовали подпредседница Владе Верица Калановић (УРС) и градоначелник Јагодине (ЈС) Драган Марковић Палма.

У Прокупљу, 28. априла, промоција председничког кандидата УРС и министра здравља, поводом куповине новог рендгенског апарата за локалну болницу.

У Куршумлији, 21. априла, подпредседница Владе, Верица Калановић изјавила је да је УРС “урадио оно што је и обећао”, да је нов пут завршен и да локална фабрика за прераду дрвета ради поново.

Отварање рекреативног парка у Нишу, 28. априла, уз учешће председника нишке општине Медијана и министра спољних послова и функционера Демократске партије Вука Јеремића.

21. априла, министар одбране Драган Шутановац присуствовао је отварању слободне трговинске зоне у Смедереву (која је постоји више од деценије).

Промоција јавних институција

Иако јавне институције нису директно плаћале оглашавања политичких странака и кандидата, овај вид подршке у кампањи био је широко заступљен када су у питању промоције локалних лидера, као што су градоначелници и директори јавних предузећа. Овакав вид промоције био је заступљен у новинама са националном и локалном покривеношћу (нпр. „Сомборске новине“). Списак плаћених текстова локалних самоуправа у београдској штампи, за коју располажемо прецизним подацима о цени огласног простора, приказан је у табели број 2. Иако се у овим новинским текстовима не позива директно на гласање за одређену политичку партију, у њима се похвално говори о раду актуелне власти и кандидата, често уз фотографије или изјаве кандидата у контексту њихове кандидатуре за локалне или парламентарне изборе.

Табела бр. 2: Промоција органа локалне власти у штампи током кампање

Новине	Датум	Страна	Оглашивач	Оглас	Цена у РСД (без ПДВ-а И попушта)
Нин (Рингиер)	15.03.2012	63	Општина РУМА	Општина РУМА ПР текст	70.000
Нин (Рингиер)	15.03.2012	64	Општина РУМА	Општина РУМА ПР текст	140.000
Прес	18.03.2012	24	Град ЛОЗНИЦА	Лозница отворен град	160.000
Нин (Рингиер)	22.03.2012	61	Скупштина града КРАЉЕВА	Краљево ПР текст	70.000
Нин (Рингиер)	22.03.2012	62	Скупштина града КРАЉЕВА	Краљево ПР текст	140.000
Прес	25.03.2012	24	Град ЛОЗНИЦА	Лозница отворен град	370.000
Нин (Рингиер)	29.03.2012	70	Општина ВЛАДИМИРЦИ	Општина Владимирци ПР текст	70.000
Курир	02.04.2012	7	Скупштина града БЕОГРАД	Активности градске скупштине	93.000
Курир	08.04.2012	43	Скупштина града БЕОГРАД	Активности градске скупштине	93.000
Yellow Cab	10.04.2012	12	Општина СТАРИ ГРАД	Хајде да видимо	33.498
Курир	18.04.2012	инсерт	Општина ВОЗДОВАЦ	Општина Вождовац инсертер	220.000
Нин (Рингиер)	19.04.2012	63	Општина СВИЛАЈНАЦ	Општина Свилајнац ПР текст	70.000
Вечерње новости	19.04.2012	26	Општинска скупштина В. ГРАДИСТЕ	Велико Градисте ПР текст	126.000

Нин (Рингиер)	26.04.2012	83	Општинска скупштина ШИД	Шид ПР текст	140.000
Нин (Рингиер)	26.04.2012	85	Општинска скупштина ШИД	Шид ПР текст	70.000
Политика	28.04.2012	инсерт	Скупштина града БЕОГРАД	Градска скупштина инсертер	520.000
Ало!	28.04.2012	инсерт	Скупштина града БЕОГРАД	Градска скупштина инсертер	720.000
Данас	30.04.2012	1	Скупштина града КРАГУЈЕВАЦ	Активности скупштине града Крагујевац	249.600
Данас	30.04.2012	3	Скупштина града КРАГУЈЕВАЦ	Активности скупштине града Крагујевац	249.600
Курир	03.05.2012	44	Скупштина града БЕОГРАД	Активности скупштине града Београд	140.000
УКУПНО					3.744.698

Запошљавање и доделе разних видова помоћи

Постоје сумње, које су и до нас дошле током мониторинга финансирања кампање, али не и довољно чврсти докази на које бисмо могли да се позовемо у овом извештају о злоупотребама јавних ресурса на друге начине. Примери обухватају повећано примање људи у радни однос у јавним службама (здравствени центри, библиотеке, јавна предузећа) под условом да запослена особа или њен рођак пружи подршку кампањи и „донесе одређени број гласова“ партији која контролише јавну институцију. Други вид злоупотреба на које се сумња односи се на расподелу разних видова државне помоћи (нпр. помоћ при samozapoшљавању) људима спремним да подрже или гласају за одговарајућу партију. Како је овај облик злоупотреба уско повезан са куповином гласова, коју закон третира као кривично дело али и са ненаменским трошењем јавних ресурса, и тужилаштво и Државна ревизорска институција би требало да темељно испитају овакве наводе. За контролу тачности и потпуности извештаја о финансирању кампање, коју спроводи Агенција за борбу против корупције, ове информације би такође биле од великог значаја. Предуслов за озбиљну и темељну истрагу о овим појавама био би јавни позив свим лицима која о овоме имају сазнања да их пријаве надлежном органу, уз обезбеђивање чврстих уверења да ће случајеви бити испитани а сведоцима пружена заштита. Ниједна институција до сада није упутила овакав позив нити јавно показала намеру да се упусти у контролу ових појава.

Повећање јавних расхода?

У првој половини 2012, према доступним подацима Министарства финансија, укупна јавна потрошња кретала се у оквирима планиране, док је ниво буџетских прихода значајно смањен. Међутим, ово смањење буџетских прихода имало је и једну добру последицу – мање расположивог новца за финансирање промотивних активности у периоду изборне кампање, тако да се може претпоставити да је фискални дефицит вероватно довео до тога да се део јавних ресурса сачува од узалудног расипања.

Док су укупни буџетски расходи током првих шест месеци 2012. остали у складу са планираним буџетом, запажа се значајно повећање расхода у априлу (кључни месец кампање) у поређењу са другим месецима ове године. Укупна потрошња у априлу била је 96 милијарде РСД у поређењу са 70 милијарди у мају, 79 милијарде у марту и 74 милијарде у фебруару. Поред тога, потрошња са буџетских позиција из којих се плаћају јавне набавке и субвенције била је два пута виша у априлу у поређењу са осталим месецима. У вези са овим, ваља приметити да је Управа за јавне набавке у јулу месецу обавестила јавност да је у првој половини ове године дошло до троструког повећања набавки спроведених “по хитном поступку” у поређењу са целом 2011. годином (случајеви када тендер за набавку уопште није спроведен, већ је спроведено директно преговарање са потенцијалним понуђачима због наводне хитности или других разлога). Укупна вредност ових набавки била је 8 милијарди РСД или 70 милиона ЕУР. Чак и да је само 5% средстава од ових нетранспарентних набавки отишло на незаконито финансирање кампање, то би био значајан извор непријављених прихода кампање. Наравно, и ове потенцијалне злоупотребе заслужују даље испитивање и надамо се да ће то бити учињено пре него што ти трошкови буду подвргнути редовној ревизији буџета за 2012.

5. Препоруке за даље поступање надлежних органа и измену правног оквира

Резултати мониторинга финансирања кампање за изборе одржане у мају 2012. године указују на потребу да надлежне институције предузму значајне кораке у контексту контроле регуларности финансирања изборне кампање али и да су неопходне даље измене законског оквира како би се у будућности спречиле грешке и злоупотребе.

Препоруке за даље поступање надлежних органа

Агенција за борбу против корупције

1. Објавити електронске верзије извештаја о трошковима изборне кампање уместо скенираних извештаја како би заинтересовани грађани и новинари били у могућности да претражују податке
2. Објавити информације које тренутно нису доступне услед ограничења обрасца за извештавање (податке о медијима на којима су се партије оглашавале)
3. Покренути прекршајне поступке против политичких субјеката који нису поднели извештај за неки од изборних процеса, пре упуштања у детаљнију контролу извештаја о трошковима изборне кампање који су поднети
4. Покренути прекршајне поступке против политичких субјеката који нису објавили веће донације на свом веб сајту у законском року
5. Затражити да извештаји о трошковима кампање буду прописно оверени печатима свих чланица коалиције
6. Затражити додатне информације од партија које су у извештајима представиле само збирно трошкове за поједине категорије расхода, а не и правилно разврстане податке (нпр. када се наводи збирни приказ свих трошкова ТВ оглашавања али не и правилно разврстани подаци према пружаоцу услуге/врсти трошка) и објавити те додатне информације уз тренутно објављене финансијске извештаје политичких партија, коалиција и група грађана.
7. Јавно позвати све које имају сазнања да неки учесник на изборима није пријавио све приходе или све трошкове или да Закон на други начин није поштован да своја сазнања поделе са Агенцијом за борбу против корупције на поверљив начин
8. Објавити резултате мониторинга финансирања кампање који је спровела Агенција за борбу против корупције
9. Обезбедити сарадњу других државних органа са Агенцијом у поступку контроле извештаја о трошковима изборне кампање, укључујући Пореску управу (нпр. да изврши проверу прихода лица која су у извештајима наведена као већи донатори), Републичку радиодифузну агенцију (једнак третман свих учесника на изборима у медијском оглашавању), Министарство унутрашњих послова (нпр. испитивање навода о куповини гласова), Министарство финансија (у погледу износа средстава исплаћених из

буџета локалних власти за финансирање кампање), јавна предузећа и општине (нпр. бесплатно уступање просторија учесницима изборног надметања) итд.

10. Пратити да ли су кредити узети за потребе финансирања кампање враћени у складу са уговором о кредиту, из којих извора су ова средства враћена, објавити ове информације и иницирати прекршајне поступке против партија за које се утврди да су кредит отплаћивале средствима из буџета намењеним за финансирање редовног рада политичке партије;

Пратити да ли су дугови настали у периоду кампање плаћени након окончања кампање, из којих извора су ови дугови подмирени, објавити ове информације и покренути прекршајне поступке када се накнадним плаћањем или опростом дугова крши нека одредба Закона

Републичка радиодифузна агенција

1. Учинити јавно доступним резултате контроле РРА регионалних и локалних медија
2. Прикупити информације од емитера о плаћеним трошковима оглашавања, датим попустима и осталим финансијским условима под којима су закључени уговори, како би се могло проверити да ли је свим учесницима предизборног надметања било омогућено да се оглашавају под истим финансијским условима, како је прописано Опште обавезујућим упутством РРА
3. Издати упутство за емитере за наплату преосталих потраживања према политичким субјектима, а у вези са обавезом да се свим политичким субјектима омогући оглашавање под истим финансијским условима која је прописана постојећим Упутством

Полиција/ Тужилаштво

1. Позвати све грађане да пријаве сазнања која имају о куповини гласова и/или датим обећањима у вези са гласањем и испитати све до сада познате случајеве ове врсте
2. Испитати све случајеве у којима постоји сумња на злоупотребу јавних функција или јавних средстава

Државна ревизорска институција

1. У годишњи план ревизије буџета из 2012. године укључити ревизију трошкова у вези јавне промоције министарстава, општина и јавних предузећа и повећања јавних расхода у периоду изборне кампање.

Надлежни одбор Народне скупштине

1. Што пре размотрити пред скупштинским одбором Годишњи извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2011. годину и пружити подршку Агенцији у раду на контроли извештаја о трошковима кампање

Препоруке за измену правног оквира

Устав

1. Испитати могућност да се верификација мандата народних посланика услови подношењем потпуног извештаја о приходима и расходима за изборну кампању

Закон о финансирању политичких активности

1. Применити јаснији концепт законског одређивања забрањених и дозвољених активности, прихода и расхода политичких субјеката уз доследно опредељење за један од два могућа концепта (да ли Закон утврђује исцрпну листу забрана, док је свако друго понашање дозвољено или Закон утврђује шта се сматра дозвољеним, док се свако друго понашање политичких актера сматра забрањеним)
2. Регулисати на примерен начин оглашавање других субјеката у кампањи (нпр. НВО, фирми итд.) ради спречавања заобилазног кршења правила о финансирању кампање
3. Смањити износ финансирања кампање из буџета
4. Утврдити јаснија правила у области вођења евиденција и извештавања о приходима и расходима кампање у случају спровођења више изборних процеса у исто време
5. Јасније дефинисати границу између трошкова за редован рад и кампање
6. Утврдити обавезне услове уговора о кредиту који се узима ради финансирања кампање (нпр. обавеза да кредити буду измирени до момента подношења извештаја о трошковима кампање)
7. Укинути обавезу извештавања о волонтерском раду партијских чланова и симпатизера као о „бесплатним услугама“ (нпр. лепљење плаката, дистрибуција промотивног материјала) или посебно уредити начин извештавања о томе
8. Јасно дефинисати да ли се давање изборног јемства третира као услуга политичкој партији и ко може овакву услугу да пружи (поклон у случају да је услуга пружена бесплатно)
9. Уредити прецизније када се могу плаћати трошкови кампање и прикупљати средства за њено финансирање, како се не би дешавало да након подношења извештаја остану непокривени расходи
10. Јасније дефинисати, поред овлашћења, и обавезе Агенције за борбу против корупције у погледу контроле извештаја о трошковима кампање и рокове за спровођење ове контроле
11. Јасније прописати у којим ситуацијама Агенција за борбу против корупције иницира покретање прекршаних поступака, а у којима може изриче меру упозорења
12. Редифинисати кривично дело из Закона о финансирању политичких активности (отклањање погрешно дефинисане „намере“ као елемента бића кривичног дела) и преместити ово кривично дело у Кривични законик
13. Уредити прекршајну одговорност за коалиције и групе грађана

14. Санкционисати кршење свих ставова чл. 12 Закона о Агенцији за борбу против корупције (забрањени извори финансирања) и кршење чл. 24. став 1. и 2. (коришћење посебног рачуна за финансирање кампање у другу сврху и пропуст да се отвори посебан рачун за финансирање изборне кампање)
15. Јасније дефинисати одредбе о губитку права на добијање средстава из јавних извора партијама које буду осуђене за кршење одредби Закона

Правилник Агенције за борбу против корупције

1. Уклонити одредбу којом је прописано да се информације о правним лицима која су пружиле услуге учесницима на изборима не објављују или прописати да су ти подаци јавни ако је вредност услуге већа од одређеног износа
2. Утврдити као дужност учесника на изборима да наведу информације о датуму сваке донације или да се регулише (у Закону) да су информације са посебног рачуна за финансирање кампање јавне током трајања кампање

Закон о транспарентности медијског власништва (још увек не постоји)

1. Утврдити дужност оснивача јавног гласила да објаве информације о својим приходима које остварују од политичких субјеката и о финансирању које у било којем виду и по било којем основу остварују од јавних институција

Остали прописи о раду медија

1. Успоставити дужност РРА да провери да ли су медији обезбедили исте финансијске услове за све учеснике у изборној кампањи

Закон о буџетском систему и други прописи из области јавних финансија

1. Утврдити правила која би ограничила ниво расхода, обавеза и кредита у периоду предизборне кампање и изричито забранила било какав облик ПР трошкова буџетских корисника у том периоду
2. Створити механизме који би обезбедили да се средства за финансирање изборне кампање и средства за контролу коју обавља Агенција за борбу против корупције издвоје у проценту утврђеном у Закону о финансирању политичких активности
3. Обезбеди тренутну (истог дана по реализацији) јавност података о финансирању кампање и о положеним изборним јемствима

Закон о Агенцији за борбу против корупције

1. Јасније уредити шта је јавним функционерима који учествују у изборној кампањи допуштено да чине. Размотрити потпуну забрану учешћа у промотивним активностима у својству носиоца јавне функције током периода кампање

Изборно законодавство

1. Утврдити правило да се проглашење листе политичке странке/ коалиције/ групе грађана или кандидата на изборима услови пружањем доказа да је отворен посебан рачун за финансирање кампање, именовано одговорно лице и да је коалициони споразум оверен

Кривични законик

1. Редефинисати кривично дело “примања и давања мита у вези са гласањем” како би сви учесници организоване куповине гласова могли да буду кажњени и ускладити терминологију са важећим изборним законодавством

Закон о прекршајима

1. Обезбедити дужи рок застаревања за прекршаје из Закона о финансирању политичких активности и прописати прекршајну одговорност за све политичке субјекте (коалиције и групе грађана)

Закон о државној ревизорској институцији

1. Јасније утврдити предмет контроле када су у питању политичке партије и укључити неке аспекте финансирања политичких партија као обавезан део годишње ревизије ДРИ

6. О досадашњим активностима јавних институција

У спровођењу прописа који уређују финансирање кампање више јавних институција има значајну улогу. Улога **Министарства финансија и Владе** у погледу планирања и расподеле буџетских средстава за кампању и контролу финансијских извештаја описана је поглављу 7.

На првој конференцији за штампу **Агенције за борбу против корупције** у мају, након одржаних избора, истакнут је утисак њених представника да је кампања „јефтинија и пристојнија“, што може да буде тачно када је реч о неким врстама трошкова (нпр. митинзи) али никако не о свима (медијско оглашавање, билборди). Из Агенције је такође више пута најављено да ће сви приходи и расходи које учесници наведу у извештајима о финансирању кампање бити темељно испитани и упоређени са резултатима спроведеног мониторинга.

Агенција је током јуна објавила годишње финансијске извештаје за 2011. регистрованих политичких партија за чију предају је рок истекао 17. априла. На конференцији од 19. јула, Агенција је објавила да је изрекла “мере упозорења” према десет политичких странака због “због недостављања или непотпуних годишњих финансијских извештаја”. Иначе, тренутно је на веб-сајту Агенције објављено само 55 годишњих финансијских извештаја, док је у 2011. години било регистровано укупно 85 политичких партија а најмање 80 група грађана имало је своје представнике у скупштинама локалних самоуправа, и тиме обавезу да поднесу годишње финансијске извештаје. Ова чињеница може да укаже на то да је број странака које су поднеле годишњи финансијски извештај већи, али да неки извештаји још нису објављени на веб сајту Агенције или да се Агенција за сада посветила провери испуњавања ове законске обавезе само код најугицајнијих политичких странака.

Током кампање и након ње (до писања овог извештаја) Агенција није покретала прекршајне поступке због кршења правила о финансирању кампање. Агенција се, према објављеним подацима, у три наврата користила својим овлашћењем да прикупи податке од учесника у кампањи у вези са појединим трошковима (посета Р. Ђулијанија СНС, посета Б. Тадића сајму у Хановеру и посета министра и председничког кандидата З. Станковића Данској).

21. јуна Агенција је почела да објављује извештаје о финансирању кампање (десет дана након истека рока за подношење извештаја за парламентарне изборе). Није познато да ли је Агенција објавила све примљене извештаје (за локалне изборе), јер су објављени само делимични подаци о томе (подаци о седам најзначајнијих странака и о извештајима за АПВ и веће градове). Уколико је објављено све што је у Агенцију приспело од извештаја, очигледно је да многи политички субјекти нису испунили своју законску обавезу.

18. јуна, Агенција је објавила податке о партијама и кандидатима који су до тог момента поднели извештаје, информације о износу средстава додељених политичким странкама из буџета разних нивоа власти и информације о датим изборним јемствима за парламентарне, председничке и покрајинске изборе.

12. јула, Агенција је објавила исправку извештаја за парламентарну кампању листе Двери. Мада технички детаљи који су довели до ове грешке нису детаљно објашњени, према информацијама које смо добили од представника Двери, подаци о прикупљеним прилозима које су навели су случајно измењени током поступка скенирања извештаја (нпр. “8” је прочитано као “0” стварајући тиме мањак од 800.000 РСД на приходној страни). Двери су иначе реаговале на ову грешку након конференције за новинаре Транспарентности Србија, на којој су (погрешно) означени као једна од изборних листа које су потрошиле више средстава за кампању него што су имале на располагању.

На конференцији за штампу од 19. јула, Агенција је представила информације о “извештајима примљеним закључно са 17. јулом” када је “истекао рок за доставу извештаја у писаној форми за покрајинске изборе”. Представљени подаци односили су се само на седам најзначајнијих партија/коалиција. Према овом извештају, УРС није поднео извештај за покрајинске изборе, Преокрет није поднео извештај ни за један од 23 већа града (локални избори), док је на овом истом узорку посматрано, ДС у једном случају пропустио да поднесе извештај, ДСС у 8, УРС у 13 и СПС у 5. Агенција је изнела да политички субјекти нису исправно попунили извештаје, јер нису у одговарајућу рубрику уносили назив медија на коме је вршено оглашавања, што је, према нашем увиду, пре могла бити последица грешке у извештајном образцу, него грешка учесника на изборима које су образац попуњавале. Агенција је такође истакла да када су у питању извештаји за покрајинске изборе, код неких политичких субјеката, износи у извештајима не одговарају подацима добијеним од надлежних органа, као и да “у погледу формалне исправности нема неких већих пропуста будући да је софтверски захтевано да одређена поља морају бити попуњена”. Агенција је најавила да ће тражити допуне извештаја и навела да “непоступање по захтеву Агенције доводи до изрицања мере упозорења, а даље непоступање до подношења захтева за покретање прекршајног поступка”. У случајевима у којима Агенција утврди недостатке који се не могу отклонити, а има елемената прекршаја биће поднет одмах захтев за покретање прекршајног поступка” (тј. без изрицања мере упозорења).

У прилогу ових навода, Агенција је објавила неколико графикана на којима је представљена структура прихода и расхода водећих политичких субјеката. Овај документ садржи очигледну грешку, јер је представљено да Коалиција окупљена око ДС има преко 200 милиона динара неизмирених дуговања, што је у супротности са информацијама из објављеног финансијског извештаја ове коалиције.

На веб-страници Агенције током кампање и након ње нису објављивана нова мишљења у вези са применом појединих одредаба Закона које могу бити спорне (то јест, одговори на најчешћа питања), нити је ТС добила одговор на допис упућен фебруара 2012. на ту тему.

Републичка изборна комисија је својим актима утицала на то да се смање трошкови спровођења избора у иностранству. Међутим, остаје чињеница да су трошкови и даље велики, пре свега због плаћања надокнада из буџета члановима бирачких одбора, чак и у ситуацијама када је нека странка заступљена са више чланова на истом бирачком месту. Ово се може сматрати неоправданим трошком, поготово у ситуацији када порески обвезници већ издвајају огромне суме новца за финансирање странака и кампања из буџета. У том смислу, потребно је изменити закон, како би трошкови у будућности били мањи.

Када је пак реч о другим аспектима рада Републичке изборне комисије и изборне администрације уопште, они нису били предмет нашег мониторинга. Па ипак, мора се

констатовати да многобројни објављени подаци о кршењима правила (нпр. да оригинални гласачки листићи са неких бирачких места нису били у РИК у моменту када су представници појединих странака желели да их прегледају) указују на то да је потребно утврдити одговорност за пропусте и испитати тврдње о нетачном пребројавању гласова у првом изборном кругу.

Републичка радиодифузна агенција се није ближе бавила питањима финансирања изборне кампање. Њено Упутство је допринело смањењу обима тзв. закупљених термина на телевизијама и радио станицама, а тиме посредно вероватно допринело и умањењу укупних трошкова кампање. РРА је прописала, као и на ранијим изборима обавезу емитера да пружају огласни простор под истим техничким и финансијским условима, али се поштовање ове обавезе прати само по приговорима, што је нелогично, јер заинтересоване стране немају сазнања колико су њихови политички противници платили за исту услугу (или то не могу знати пре него што извештаји о финансирању кампање буду објављени). У односу на раније изборне процесе, приметан је напредак који се огледа у томе што је РРА почела да објављује током кампање податке о укупном времену које су код емитера закупили поједини учесници на изборима. Такође, захваљујући Упутству РРА ограничене су могућности за оглашавање других субјеката у вези са изборном кампањом. За сада нема података о евентуалним поступцима које је РРА повела против емитера због повреде других одредаба Упутства (нпр. представљање учесника на изборима у забавном програму).

Путем проактивног праћења, РРА је прикупила емитован материјал од емитера са националном фреквенцијом и бројних других емитера (са регионалном и локалном покривеношћу) и након анализе ових података, представила их у сумарном приказу. Из ових података, грађани могу сазнати дужину огласа и закупљених термина за сваку изборну листу и кандидата на свакој од телевизија са националном покривеношћу, радио станицама Радио Београд и Б92 као и заступљеност листа, кандидата и јавних функционера у информативним програмима ТВ и радио станица. РРА је објавила четири извештаја за различите периоде током трајања кампање.

РРА је реаговала и на основу примљених приговора и објављених информација (реактивно) и своја поступања по овим приговорима представила је кроз десетине саопштења, од којих су неки изводи представљени овде:

- 23. мај 2012, поводом честитке која је из ЕУ упућена једном од председничких кандидата и објављена на интернету **током изборне тишине**, РРА је саопштила **да** није надлежна за поступање у овом случају јер се ради о “другим видовима електронских медија” (интернет), а не радио и телевизијским станицама
- 19. мај 2012, саопштење поводом “грубог кршења предизборне тишине” од стране кабловског емитера ТВ К::ЦН Свет Плус 3 (у корист СНС)
- 11. мај 2012, саопштење поводом захтева г. Александра Станковића, уредника и новинара ХРТ-а, упућен Републичкој радиодифузној агенцији у коме од Агенције тражи заштиту свог ауторског дела (захтев је везан за спот СНС, анти-кампања у коме је коришћен интервју који је радио г. Станковић са Б. Тадићем)
- 10. мај 2012, саопштење поводом потенцијалног кршења Упутства РРА – чињеница да је у вечери пред почетак изборне тишине телевизија Пинк битно променила своју програмску шему и у термину од 20.00 до 24.00 часа емитовала уживо гостовања

председничких кандидата. “Савет сматра да је интересовање јавности, као и спремност емитера да организује овакав тип гостовања, прихватљив разлог за битну измену програмске шеме и неће покретати било какав поступак због тога”.

- 10. мај 2012, “ Савет је анализирао и емисију телевизије „Прва“ која је у своју програмску шему уврстила емисију „Информативно вече са Иваном Ивановићем“. Када је о овој емисији реч Савет је констатовао да је у односу на стандардни програм емисије „Вече са Иваном Ивановићем“ иста имала промењен назив, промењен термин и промењену шпицу тако да са радило о специјалу, а не редовној емисији. Савет ће након детаљних анализа и извештаја службе дати своју коначну оцену”.
- 7. мај 2012, Савет је одлучио да да тумачење члана 16. које је обавезујуће за емитере:
 1. Садржај у рекламним порукама (спотовима) и плаћеним терминима, мора бити истинит и проверљив од стране надлежних државних органа.
 2. Дозвољено је користити искључиво јавно емитоване аудио-визуелне снимке.
 3. Забрањено је користити тајне снимке, неприхватљиве симболе и сл.
 4. Забрањено је користити име, лик, глас или дело оних лица која нису учесници изборног процеса без њихове сагласности.
 5. Није дозвољено износити податке или оптужбе о било којим лицима осим уколико ти подаци нису јавно доступни од стране надлежних државних органа.
 6. Забрањено је користити наводе из истражног поступка који се водио против неког лица, уколико је то лице правоснажно ослобођено, одбијена оптужба или поступак обустављен.
 7. Није дозвољено емитовати садржаје којима би могла да се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због различите политичке опредељености укључујући садржаје којима се вређају част, углед и приватност грађана, посебно оних који нису директни учесници изборног процеса.
 8. Није дозвољено манипулисање изјавама, саопштењима и сл. садржајима са циљем промене њиховог основног смисла (малициозне монтаже, злонамерно скраћивање или уклањање кључних делова садржаја и сл.) што представља повреду начела истинитости, потпуности и одређености огласне поруке.

Дајући ово наизглед опште тумачење Упутства, РРА је у ствари реаговала на садржај спотова већ емитованих током кампање – нпр. узимање делова изјава г. Тадића и г. Николића датих у ранијим периодима у сврху анти-кампање коју су водиле СНС и ДС.

- 9. априла 2012, саопштење поводом притужбе “да су цене закупа рекламних термина на станицама са националним покривањем изузетно високе” и малог броја партија које су емитовале своје рекламне спотове;
- 2. априла 2012, поводом разматрања спорног садржаја у једном од спотова УРС-а у коме се појављују логотипи различитих компанија
- 26. марта 2012, РРА је поводом приговора које су поднеле СНС И УРС, саопштио да “Савет сматра да пратећи рад државних органа ниједан емитер до сада није прекршио Опште обавезујуће упутство” (у вези емитовања снимка, у то време председника Б. Тадића у оквиру информативног програма, а касније коришћеног за промотивни спот ДС-а).

Чињеница да је РРА толерисала промоцију два председничка кандидата у емисији базично забавног карактера (“Вече са Иваном Ивановићем” на Првој телевизији) позивајући се на изговор да је назив емисије и време емитовања незнатно измењено, у најмању руку је дискутабилно. Друга, такође проблематична одлука РРА је да толерише садржај ТВ спота у коме је представљен рад бившег председника Тадића у сврху политичке кампање као и помињање фирми са којима је Србија закључила уговоре у политичкој кампањи ДС и УРС.

Надзорни одбор

Тело надлежно за активно праћење изборне кампање је Надзорни одбор. На основу Закона о избору народних посланика, овај Одбор је надлежан за надзор над активностима политичких партија, кандидата и медија током избора. Народна скупштина РС би требало да оснује овај Одбор, који броји 10 чланова, од којих половину бира Народна скупштина на основу предлога Владе, док се остатак чланова бира на предлог посланичких група. Чланови Одбора треба да буду познате, нестраначке личности. Међутим, у вези са мајским изборима 2012, није било покушаја да се овај Одбор формира.

7. Буџетско финансирање изборних кампања

Закон о финансирању политичких активности довео је до значајног повећања буџетских издвајања, како за финансирање изборних кампања тако и за финансирање и редовног рада политичких странака. Иако законодавац није променио проценат издвајања из буџета (0,1%), параметри за израчунавање су значајно измењени. Уместо израчунавања процента на основу буџетских прихода (што редовно представља нижи износ) сада се то чини на основу расхода; уместо искључивања трансфера Покрајини Војводини, општинама и пензијском фонду пре обрачуна, сада се у обзир узима целокупан буџет. Као резултат, укупан износ предвиђен државним буџетом за финансирање парламентарне изборне кампање 2012. износио је преко 843 милиона динара (у 2008. је износио 420 милиона динара).

Министарство финансија, међутим, није имало испланирана средства за финансирање председничке кампање у овогодишњем буџету. Тај пропуст је правдан претпоставком да би председнички избори могли бити организовани и у 2013. (15. јануар 2013. је био крајњи датум да се поступак избора оконча). Међутим, чак и да је други круг председничких избора одржан у 2013., нека средства за финансирање кампање морала су бити обезбеђена и дистрибуирана 2012. Осим тога, у буџетској резерви није било довољно средства за исправљање овог пропуста и обезбеђивање средстава за председничке изборе, што значи да је Министарство морало да повуче средства са других буџетских ставки (отплаћивање дугова) у буџетску резерву, па затим да их преусмери за трошкове у вези са изборима, како би се испоштовао Закон о финансирању политичких активности. На крају, Министарство / Влада су обезбедили исти износ као и за парламентарне изборе.

Средства за контролу финансирања избора, које је требало издвојити за Антикорупцијску Агенцију (око 17 милиона динара укупно за председничке и парламентарне изборе) нису била планирана буџетом за 2012. На крају, Министарство финансија/Влада су обезбедили 43.475.000 динара за АКА из буџетске резерве, на захтев који су добили од Агнечије. Ова сума би требало да покрије не само трошкове контроле финансирања председничке и парламентарне кампање, већ и контроле финансирања кампање за покрајинске и локалне изборе. Очигледно је да је износ одређен у супротности са Законом. Наиме, АКА има право по Закону да за контролу добије 1% од износа који се дистрибуира политичким субјектима за председничке и парламентарне изборе (односно 8,3 милиона динара по изборима), половину од тог износа за **сваки** изборни процес у градовима и Покрајини (укупно, најмање 105 милиона динара или више од 350 милиона динара ако се сваки покрајински изборни округ посебно обрачунава) и једну четвртину тог износа за сваке од општинских избора (укупно, више од 300 милиона динара). Будући да је АКА за контролу избора добила далеко мање од Законом предвиђених средстава, закључак може бити двојак: или ће Агенцији недостајати средстава за контролу свих извештаја о финансирању изборне кампање или је самим Законом предвиђено много више средстава него што је за обављање те контроле заиста потребно.

Средства добијена из буџета пре избора су условљена полагањем изборног јемства. Према доступним информацијама, коришћене су разне врсте јемства, укључујући банкарске

гаранције, хипотеке на некретнине, депоновање готовог новца и сл. Информације о типу изборног јемства се не објављују проактивно (од стране Министарства финансија или политичких партија), већ се могу добити на основу захтева о слободном приступу информацијама и на основу новинарских упита. Оно што би могло бити веома проблематично у вези са изборним јемством су ситуације у којима политички субјект не гарантује за добијена средстава сопственом имовином (а то је углавном био случај на овим изборима), имајући у виду чињеницу да Министарства финансија има право да у неким ситуацијама наплати из изборног јемства претходно дате буџетске дотације. У таквим случајевима, изборно јемство постаје поклон, односно прилог за кампању, што значи да би морало да буде дато у складу са свим правилима која се односе на овај вид прилога. Међутим, како висина изборног јемства (ако га даје једно лице) премашује вредност прилога који се сме дати политичком субјекту, такви прилози би *post festum* постали незаконити.. Срећом, овај се проблем није јавио након парламентарних и председничких избора. Изборне листе и председнички кандидати, који су због слабог резултата морали да врате буџетске дотације заправо нису ни потрошили оно што су добиле, па изборно јемство није било наплаћивано.

Међутим, пружање услуге партијама у виду давања хипотеке на имовину или депоновања новца као гаранције такође може да се третира као услуга, чак и ако се јемство на крају врати депоненту. Такве услуге би требало да се обрачунавају или као плаћена или као "бесплатна" услуга. Ни у једном извештају о финансирању кампање није забележен такав вид бесплатне услуге. То није још увек доказ да су ови неновчани прилози прикривени, јер постоји могућност да су политички субјекти ове услуге платили и приказали их у оквиру рубрике извештаја "остали расходи".

Према расположивим подацима, сва буџетска средства (за републичке изборе) су подељена на благовремен начин учесницима на изборима, у тачним износима. Део буџетских средстава није коришћен, у случајевима када странке нису желеле да положе изборно јемство (нпр. СВМ за председничке изборе, НОПО за парламентарне). Та чињеница није утицала на износ који су примили други кандидата односно изборне листе, већ је "вишак" остао у буџету.

Међутим, много неправилности догодило се на нивоу локалних власти, где је Транспарентност Србија утврдила да су средства у буџету за 2012. само у ретким изузецима планирана у складу са Законом о финансирању политичких активности. Износи су били или виши или нижи него што би требало да буду, били су обједињени са средствима за редовно финансирање странака или средства за ову намену нису уопште планирана. У најмању руку, то значи да су припреме за спровођење новог Закона биле лоше, чак и ако је времена за то било сасвим довољно. Међутим, пропуст би се такође могао тумачити и као безобзирна немарност за примену правила о финансирању кампање, којој је погодовало то што Закон не предвиђа санкције због лошег планирања буџета, или као намерно остављена нејасноћа, како би се манипулисало износом који ће бити дистрибуиран учесницима изборне кампање.

Износи које је свака листа/предлагач кандидата добила из буџета приказани су у анексима, заједно са другим изворима прихода кампање.

8. Већи прилози

Једина одредба Закона која обезбеђује транспарентност финансирања у процесу изборне кампање је она која обавезује "политичке субјекте" (странке, коалиције и групе грађана) да објаве све прилоге које су примили, било у новцу било као бесплатне услуге било као нетржишни попуст, ако им је вредност већа од просечне зараде у Републици у претходној години. Ове информације треба да буду објављене на веб-сајтовима "политичких субјеката". Међутим, многе од коалиција које учествују на овим изборима уопште нису имале заједничке веб-сајтове, док остали нису објављивали финансијске податке на коалиционим веб-сајтовима, већ својим сталним страначким веб-сајтовима.

Транспарентност Србија је поредила податке из извештаја о председничким и парламентарним изборима са оним што се може наћи на веб-сајтовима политичких странака.

Табела број 3.: Необјављене веће донације на страначким веб-сајтовима

Финансијски извештај	Број необјављених прилога у јулу 2012	Вредност необјављених прилога у јулу 2012
Избор за бољи живот - скупштина	/	/
Покренимо Србију	/	/
СПС-ПУПС-ЈС скупштина	84	53.860.410
Преокрет - скупштина	/	/
ДСС – скупштина	2	100.750
УРС – скупштина	19	55.799.419
Избор за бољи живот - председник	/	/
СНС председник	/	/
СПС-ПУПС-ЈС председник	8	2.710.000
Преокрет - председник	/	/
ДСС – председник	5	355.000
УРС – председник	2	650.000
Укупно	120	113.475.579

Док су ДС и ЛДП поштовали правило о објављивању већих прилога за кампању на страначким сајтовима, ДСС, СПС и УРС су га углавном кршили, док СНС није пријавила ни један већи прилог физичких и правних лица ни током кампање ни у извештају о финансирању кампање. Укупно, прилози који нису објављени на веб-сајтовима чине огромну већину свих пријављених донација у извештајима о финансирању кампање (179 милиона динара).

Иначе, према подацима објављеним на страначким веб-сајтовима, износ прикупљених средстава из прилога и чланарина се значајно повећао у првих неколико месеци 2012. у односу на целу 2011. Већи прилози објављени на веб-сајтовима свих странака у 2011. су вредели укупно мање од 60 милиона динара, док су прилози објављени до дана одржавања избора у 2012. вредели преко 170 милиона динара. То би делимично могло бити последица боље примене Закона у овој години, насупрот неразумевању и непознавању правила у 2011., али и знак да су поједине политичке странке планирале своје трошкове кампање унапред у жељи да благовремено обезбеде средства. Дистрибуција прикупљених и објављених већих донација је неједнака међу странкама. Као што се могло видети, скоро две трећине свих приказаних износа прикупиле су чланица коалиције Избор за бољи живот.

Табела бр. 4.: Вредност већих прилога и чланарина прикупљених у 2012. и објављених на страначким веб-сајтовима (по коалицијама са парламентарних избора)

Изборна листа	Прилози	Удео
ДС/ЛСВ/СДПС	110.706.657,02	64,99
СНС/НС/ПСС	3.895.000,00	2,29
СПС/ПУПС/ЈС	12.257.700,00	7,20
ЛДП/СПО	14.857.800,00	8,72
ДСС	7.536.644,00	4,42
СРС	8.356.500,00	4,91
СВМ	473.609,00	0,28
УРС	12.267.284,00	7,20
Тотал	170.351.194,02	%

Као и обично, у извештајима о финансирању кампање не наводе се тајкуни и њихове фирме као даваоци већих прилога, иако се на такав вид финансирања увелико сумња у српској јавности. Напротив, већина донатора, укључујући и правна лица, непознати су јавности или су пак у питању партијски функционери и њихови супружници и рођаци. Имајући у виду ограничења за појединачне прилоге (око 760.000 динара или мање од 7.000 ЕУР по особи и приближно 7.600.000 динара или 70.000 евра по једном правном лицу), уколико је постојало било какво значајно финансирање од стране тајкуна, оно је морало бити сакривено.

9. Приходи из претходног периода

Судећи на основу годишњих финансијских извештаја 18 најзначајнијих политичких странака у Србији за 2011. , њихови укупни приходи и расходи били су близу 900 милиона динара, а буџет је чинио око 2/3 од укупних пријављених прихода. Тачност ових извештаја није проверавана од стране ниједног државног органа ни у овој ни у претходним годинама, што је довољан разлог да се сумња у њихову потпуност. Као пример података који могу бити и из других разлога, може се навести извештај СНС, највеће опозиционе странке током прошле године. СНС је пријавила трошкове функционисања за само 44 својих организационих јединица, што изазива сумњу у потпуност извештаја, будући да је само неколико месеци касније иста странка учествовала на локалним изборима у око 150 општина), само 324 хиљаде динара трошкова за организацију митинга (иако је током 2011. године одржала , између осталог, два скупа у Београду, са више хиљада учесника) итд. Разлог приказивања мањих прихода и расхода у овом извештају може бити чињеница да СНС није имала право на средства из републичког буџета, јер је основана издвајањем групе посланика из СРС након избора 2008, а и бивши и актуелни закон условљавају право на буџетска средства освајањем посланичких мандата на изборима.

Као што се може видети из табеле (у прилогу), већина политичких партија је имала уравнотежене приходе и расходе, или бар покушала да представи ствари на тај начин. Међутим, постоје значајни изузеци: СРС (са 52 милиона динара у плусу), Г17Плус (са 37,9 милиона динара у суфициту) и СПС (који је потрошила 63 милиона динара више него што је добила).

Остале странке са значајнијим вишком су ЛДП-а (4,6 милиона динара) и СНС (2,2 милиона динара), док су значајан мањак средстава пријавили СДУ (-11,1 милиона динара), НС (-8 милиона динара), ЛСВ (-6,9 милиона динара), ЈС (-5 милиона динара) и ДСС (-1,7 милиона динара).

Табела бр 5. Биланс стања код већих партија на крају 2011.

Политичка странка	Биланс стања крајем 2011.
ДС	695.709
СНС	2.235.527
ДСС	-1.785.462
СПС	-63.030.952
Г 17 Плус	37.902.212
СРС	52.278.839
ЛДП	4.625.380
ПУПС	-414.205
ЛСВ	-6.910.378
НС	-8.056.905

СПО	18.680
СДПС	-1.606.604
ЈС	-5.031.067
СВМ	158.143
СДУ	-11.166.119
ПСС	446.497
Тотал	359.295

Међутим, то не значи да су сви вишкови из претходне године могли бити коришћени за финансирање кампање. Наиме, новац добијен из буџета за финансирање редовног рада не сме се користити за кампању. Имајући ово додатно мерило у виду, СРС је имала на располагању само 15,6 милиона динара прихватљивих средстава (од укупно 52 милиона), ЛДП само 30 хиљада динара, док су Г17Плус и СНС могли да користе цео пријављени вишак, јер је за њега постојало покриће у приватним изворима прихода (чланарина и прилози).

Дакле, коначна листа вишкова из претходне година који су могли да се користе за кампању изгледа овако: Г17Плус (37,9 милиона динара), СРС (15,6), СНС (2,2), ДС (0,7), ПСС (0,45) и СВМ (0,16). Све у свему, странке су на располагању за кампању могле имати по овом основу око 500.000 евра.

Имајући у виду да су многе политичке партије током 2012. године пријавиле веће прилоге у вредности од око 1,5 милиона евра и да су вероватно (судећи на основу годишњих извештаја из претходних година), прикупили поред тога још око 500.000 евра од чланарина у предизборним периоду, збир дозвољених средстава која су учесници избора имали на располагању током кампање из приватних извора није био већи од 2,5 милиона евра. С друге стране, сума планирана за све врсте избора која се исплаћује из буџета је била нешто више од 17 милиона евра, од чега је само око 3,5 милиона евра било дистрибуирано у току кампање за парламентарне изборе, када је и настала већина издатака на мајским изборима.

Као што се може видети из структуре пријављених прихода кампање, неке странке су користиле своја уштеде из ранијих година (УРС/Г17Плус, СРС). ДС би могао лако наћи оправдање за пренета средства са сталног страначког рачуна у пријављеним већим прилозима од почетка године а пре изборне кампање. Тврдње ДСС и СПС би могле бити проблематичне, јер су користили "сопствена средства", иако су на крају 2011. године су били у минусу. Међутим, то још увек није довољно да се закључи да је на било који начин дошло до кршења правила, будући да износ пренетих "сопствених средстава" у ова два случаја није висок (мање од 5 милиона динара) и да су поменуте странке та средства лако могле да прикупе у складу са законом (нпр. прикупљањем чланарине на једној страни и одлагањем постојећих дугова уплату). У сваком случају, биће јасније шта се дешавало следећег пролећа, када буду објављени финансијски извештаји за 2012. годину.

10. Извори прихода изборне кампање приказани у извештајима

Парламентарни избори

На парламентарним изборима 15 (од укупно 18) најуспешнијих изборних листа су прикупиле близу 1,5 милијарди динара (око 13,3 милиона ЕУР). Међутим, имајући у виду да су неке од листа известиле о већим трошковима од прихода, то није потпуна слика. **Наиме, отприлике једна четвртина пријављених трошкова није покривена приказаним приходима (укључујући и кредите) и извори финансирања ових трошкова још увек нису познати.** Ни ово није нова појава – на пример, на парламентарним изборима у 2007., око једне петине приказаних расхода није имало покриће у пријављеним приходима кампање.

Значајне разлике расхода и прихода су пријавили УРС (316 милиона динара), Преокрет/ ЛДП (152 милиона динара), ПРС (15 милиона динара), Напред Србија / СНС (5 милиона динара) и СРС (8 милиона динара). Оваква ситуација представља озбиљан проблем за поменуте листе, будући да сви трошкови кампање, на основу Закона, треба да буду плаћени са посебног рачуна за финансирање кампање, али и да тај рачун мора да се испразни до дана подношења извештаја о финансирању изборне кампање. Дакле, ако странка прикупља средства за кампању и плаћа преузете финансијске обавезе и дуговенакон подношења извештаја, она не може да избегне повреду барем једне одредбе Закона. Слично томе, ако пружалац услуге накнадно опрости политичком субјекту неизмирену обавезу, то треба да се третира као поклон и да се наведе у извештају. Међутим, политички субјект је у том моменту већ доставио извештај, рокови за достављање извештаја су одавно истекли, тако да неминовно долази до кршења још једне одредбе Закона, било задоцнелим подношењем потпуног извештаја или непријављивањем прилога. Ова ситуација треба да се прецизније уреди законом, тако да се јасно каже да ниједан дуг за кампању не може бити плаћен након подношења извештаја. Тренутно се до оваквих закључака долази извођењем из више одредаба а питање је толико битно да не сме бити никаквих недоумица.

Већина пријављених прихода је дошла из државног буџета (56,5%). Удео државног финансирања предизборних кампања је сличан оном који смо видели након претходних избора, али укупна сума је далеко већа. На пример, у најдужој парламентарној кампањи, за изборе одржане у јануару 2007., из буџета је исплаћено 322 милиона динара, док су укупни пријављени приходи кампање били 626 милиона. Чак и када се узме у обзир пад вредности динара у последњих пет година, износ пријављених прихода (из буџета и других извора) је **дупло већи у односу на онај из 2007.**

Други најкоришћенији облик прихода сада су кредити (29,3%). Према старом Закону о финансирању политичких странака (2003), узимање кредита није било сматрано као "приход". Суштински, то и није независан извор прихода, јер сваки кредит мора да се отплати средствима која се прикупе из других дозвољених извора прихода. Дакле, **поред чињенице да једна четвртина приказане потрошње уопште није покривена расположивим приходима, преко 20% од потрошње првобитно је финансирано из кредита, а тренутно се не зна из којих средстава ће ови трошкови бити на крају плаћени.**

Према овом показатељу би се могло закључити да су избори 2012. донели мању транспарентност података о изворима финансирања кампање. Међутим, могло би се тврдити и супротно – да је транспарентност повећана захваљујући чињеници да је укупно пријављено више прихода него раније - другим речима, да кампања 2012. није била толико скупља од оних из претходних година, већ да је сада само пријављен већи проценат прихода и расхода. Такав закључак може се извести на основу налаза мониторинга ранијих изборних кампања, а посебно из поређења односа између званичне цене оглашавања на ТВ и јавних ценовника ТВ станица. На пример, пријављен трошак за рекламирање на комерцијалним ТВ станицама у 2007 је износио између 16 и 30% од њихове пуне цене (без попушта), односно просечан попуст који су тада странке уживале би требало да буде чак између 70 и 84 одсто од пуне цене како би извештаји о финансирању кампање били исправни. За изборе 2012., пријављени трошкови ТВ реклама су у великој мери у складу са попустима из објављених ценовника (такви ценовници нису били расположиви у 2007), и креће се у распону од 15 до 70%, у зависности од тога о којој ТВ станици је реч.

Финансирање кампање из кредита може бити контроверзно из разних разлога. На пример, због чињенице да неки кредити суштински садрже елемент поклона (нпр. ако нема камате, ако је камата испод тржишне цене, ако плаћање може да буде одложено на дужи временски период). За такве ситуације законодавац је поставио правну препреку захтевајући да се добијени кредити под условима који су повољнији од тржишних пријаве као прилог (ниједна странка није пријавила да је добила такав кредит за ову кампању). Међутим, у вези са кредитима има још отворених питања. Пре свега, не зна се из којих извора ће се кредити вратити и када ће то бити учињено. Отплата из буџетских дотација намењених за редован рад политичких субјеката би представљала ненаменско трошење буџетских средстава и као таква је неприхватљива. Чак и када су извори из којих се отплаћује кредит приватни (нпр. прилози, приходи од имовине) и даље постоји "технички" проблем - сваки приход намењен за изборну кампању треба уплатити на посебан рачун и приказати га у извештају - међутим, извештаји су већ достављени и додатни рокови за извештавање не постоје. Коначно, постоји специфичан проблем са кредитима који су узети од банака у делимичном власништву државе. Закон третира кредите као "финасирање из приватних извора" у једној одредби, док другом одредбом забрањује странкама да буду финансиране од стране „предузећа са учешћем државног капитала. Ово би се могло тумачити тако да значи да је незаконито да се узме кредит за кампању од банке која је чак и у делимичном државном власништву, будући да се банке могу подвести под поменута "предузећа". Ради финансирања кампање на мајским изборима ДС се задужила код Развојне банке Војводине а Г17 Плус и СРС код Комерцијалне банке. Обе ове банке су барем делимично у државном власништву.

Оригинални приватни извори (тј. искључујући кредите) чине само око 15 одсто прихода за парламентарну кампању. Унутар ових извора, више од половине чине прилози физичких лица (8%), затим прилози правних лица (3,2%) док изненађујуће мали износ отпада на "сопствена средства" странака (2,8%) - то јест, чланарине, донације и друге приходе које су странке имале расположиве на својим сталним рачунима. Колико је то мало, може се увидети кроз поређење са подацима из 2007., када је укупан износ пријављених прилога и прихода од имовине чинио за четвртину више него сада, чак и када се мери у динарима који су у међувремену изгубили много од своје вредности.

Табела бр. 6. Однос прихода из различитих извора код главних изборних конкурената - парламентарни избори

Листе	Буџет	%	Приватни извори	%	Кредити	%	Непокривени расходи	%	Укупан приход + не покривено
СНС	212.691.910	70	43.397.886	14	48.096.000	16	4.883.294	2	304.185.796
ДС	196.025.753	40	31.999.000	7	260.000.000	53	0	0	488.024.753
СПС	132.138.617	71	55.135.410	29	0	0	0	0	187.274.027
ДСС	68.239.939	89	8.175.600	11	0	0	0	0	76.415.539
ЛДП	62.696.495	80	15.996.000	20	0	0	151.927.874	193	78.692.495
УРС	54.363.417	36	33.695.287	22	62.426.470	41	315.854.639	210	150.485.174
Тотал	726.156.131	57	188.399.183	15	370.522.470	29	472.665.807	37	1.285.077.784

Значајане приходе од прилога имали су коалиције Покренимо Србију, Избор за бољи живот, СПС-ПУПС-ЈС, Преокрет и СРС. СНС наводи 2.283 имена донатора од који су скоро сви платили истоветан износ (19.000 динара) и на списку су груписани по општинама. Ове чињенице указују на то да је реч о организованом прикупљању прилога за кампању и да је вероватно сваки страначки општински одбор добио задатак да прикупи одређену суму (на пример, редни бројеви од 1227 до 1326 - сви наведени донатори су из града или у близини Пожаревца и Костолца, осим једног). За 8 донатора из Сомбора, поред новца, пријављене су неновчане донације у истој вредности (19.000), али није наведено у чему су се састојали ови неновчани прилози и вероватно је у питању грешка. „Избор за бољи живот“ известио је о 22 приложника из само неколико градова - Београд, Врање, Чачак, Врањска Бања и Сомбор. Пријављен је само један прилог у виду бесплатних услуга. Коалиција окупљена око СПС-а је прикупила суму сличну коалицији Покренимо Србију, али од знатно мањег броја донатора (око сто), при чему су неки прилози били близу горње законске границе. ЛДП је такође, углавном навела веће прилоге и сви донатори (њих 24) су из Београда. Њихов извештај, такође, садржи и датуме када су прилози примљени. Такође, СРС се одлучила за више донација, и имала је укупно 22 донатора, појединача.

У вези са прилозима, како физичких, тако и правних лица, постоји неколико ствари које треба испитати. Основно питање је **да ли су пријављени сви прилози које је требало пријавити** по Закону. Одговор на то питање делимично зависи од контроле трошкова изборне кампање – ако се покаже да је било неких трошкова који нису пријављени, поставиће се и питање из којих извора су они подмирени. На друго питање, **да ли су приказане све бесплатне услуге** већ сада се може са великим степеном сигурности рећи да нису. Наиме, Закон предвиђа обавезу странака да региструју сваку услугу која је пружена без накнаде или испод тржишне вредности и у том погледу не прави никакав изузетак кад је реч о волонтерском раду чланова и симпатизера странке. Будући да у извештајима већих странака нема ни великог броја прилога у виду бесплатних услуга, нити назнака да су активности попут лепљења плаката и дељења летака биле плаћане, може се закључити да је овај део прихода код свих већих странака остао без трага у финансијским извештајима. Треће питање је **да ли су прилози дошли из законитог извора и да ли су уплаћени на законит начин**. У том погледу се ништа не може рећи без увида

у документацију и додатних провера. Закон иначе прописује читав низ забрањених извора прихода и налаже да се сви прилози уплаћују са текућег рачуна даваоца на рачун за финансирање кампање. Четврто питање јесте **да ли су већи прилози објављени правовремено на сајтовима политичких субјеката**, као што Закон налаже. Ова обавеза је сасвим сигурно кршена, о чему је детаљно било речи у поглављу број 8. Пето питање је **да ли је новац који је дат као прилог заиста припадао даваоцу** или се напрасно појавио на његовом рачуну пре него што је уплаћен за кампању. Одређене провере ове врсте би могла да изврши Агенција на основу свог генералног овлашћења да прикупља податке од лица која су финансирала кампању.

Председнички избори

У структури извештаја једанаест кандидата (од 12) за које су поднети извештаји о финансирању кампање, државни буџет учествује са 805 милиона динара, истински приватни извори са 39 милиона динара а кредити са 112,5 милиона динара. Збир непокривених расхода је 71,38 милиона динара. Уколико се узму у обзир само пријављени приходи, 84% средстава је дошло из буџета, 12% из кредита, а само 4% од прилога и из сопствених средстава странака. Међутим, уколико се узму у обзир и непокривени расходи, однос познатих и непознатих извора прихода (кредити и непокривени расходи) је 82/18%. По томе су извори прихода председничке кампање знатно транспарентнији од оних за парламентарне. Објашњење за ову појаву би могло бити једноставно – партије које су највише трошиле за председничке изборе су овде имале на располагању знатно веће сигурне буџетске приходе него на парламентарним изборима.

Већи расходи од прихода су пријављени у значајним износима од стране Преокрета (16 милиона динара), УРС (8,5 милиона динара), СРС (13 милиона динара), ПРС (22,5 милиона динара) и СПС (0,6 милиона динара).

Нови Закон је исправио неправедно и нелогично решење чији смо сведоци били након ранијих председничких избора, када је победник у другом изборном кругу добијао 80% свих расположивих буџетских средстава, док је губитник другог круга избора добијао исти износ из буџета као и било који други кандидат, укључујући и оне који су добили мање гласова од броја потписа за подршку кандидатури. Промена у расподели средстава је засигурно повећала веродостојност извештаја о финансирању кампање. Наиме, код претходних избора било је очигледно да је изборни победник представљао све трошкове кампање или чак и више трошкова него што је стварно имао, како не би морао да враћа новац у буџет. Насупрот томе, другопласирани кандидат је пријављивао много мање расходе, чак и у ситуацијама када су њихове кампање биле реално сличног обима, и на тај начин је вероватно прикривао недозвољене приватне изворе финансирања и преузете а неплаћене обавезе. На пример, на председничким изборима у 2008., предлагач победничког кандидата пријавио је трошкове од 347 милиона динара, плаћене у потпуности из буџета, док је предлагач другопласираног кандидата пријавио само 75 милиона динара расхода (са кредитима представљеним као доминантан извор финансирања), док су треће и четврто пласирани кандидат пријавили 33, односно 11 милиона динара расхода. Сада је разлика у приходима и расходима између два кандидата из другог круга избора знатно мања, а вероватно и много ближа реалности (373 и 255 милиона динара прихода и 353 и 254 милиона динара расхода), док су седам наредних кандидата представили приходе и трошкове кампање у опсегу 40-70 милиона динара.

Буџетска средства која су била на располагању свим кандидатима пре избора су четири пута већа од оних која су стајала на располагању сваком од подносилаца изборних листа на парламентарним изборима (38 насупрот 9 милиона динара). То је вероватно утицало на одлуке појединих листа/кандидата који су учествовали у оба изборна циклуса где да ставе фокус своје кампање и како себи да олакшају правдање добијеног буџетског новца (нпр. Двери). За остале кандидате, односно листе, које су иначе потрошиле много више него што су добиле из буџета, ова чињеница је вероватно утицала на одлуку о томе где да усмере своје друге приходе (прилози, сопствена средства, кредити).

Као што је приказано, пријављени прилози за председничку кампању су били незнатни. СПС и ЛДП су једини који су пријавили више од 3 милиона динара по овом основу. Док је СПС-а имала 9 већих прилога од стране физичких лица, углавном из Београда, ЛДП је пријавио 4 милиона који су уплаћени из једне фирме. ДСС је имао укупно 36 донатора из Београда са малим износима, док су Двери прикупиле сличан износе од само 8 људи. Извештај СДС помиње 4 већа донатора а СВМ 22 са донацијама од 30.000 хиљада динара. УРС је пријавио две фирме као даваоце прилога. Међутим, свакако је главни утисак у вези са овим видом финансирања то што предлагачи два кандидата који су имали најскупље кампање наводно нису прикупили готово никакве прилоге физичких и правних лица. Списак донатора СНС садржи само 17 имена са износима до 19.000 хиљада динара, а коалициона листа Избор за бољи живот је пријавила само један не-финансијски допринос (чувеног музичара Горана Бреговића).

Коришћење сопствених средстава партија је такође било безначајно, осим у случају Избора за бољи живот (ДС), где су 23,8 милиона динара вероватно дошла из чланарине и донација прикупљених пре изборне кампање. УРС и СРС су пријавили средства која су такође могла да имају порекло у прошлогодишњем суфициту. ДСС и друге партије, имајући у виду прилично мали износ трансфера су такође могли да користе средства прикупљена током 2012. године, чак иако нису имали вишак из претходне године на својим партијским рачунима.

Четири предлагача кандидата су пријавила зајам као вид финансирања, али скоро 90% од тог износа отпада на коалицију Избор за бољи живот (100 милиона динара). Слично томе, као што се помиње у делу овог поглавља које се односи на извештаје о финансирању парламентарне кампање, проблематично питање је избор банака од којих су узимани кредити - Развојна банка Војводине, у случају Избора за бољи живот и Комерцијална банка у случају СРС, које су бар делимично у државном власништву.

Табела бр. 7. Однос извора прихода главних изборних конкурената - председнички избори

Листе	Буџет	%	Приватни извори		Кредити		Непокривени расходи		Укупан приход + не покривено
				%		%		%	
СНС	249.135.601	97	176.137	0	6.506.600	3	0	0	255.818.338
ДС	249.135.601	67	23.870.000	6	100.000.000	27	0	0	373.005.601

СПС	38.328.554	92	3.260.000	8	0	0	519.334	1	41.588.554
ДСС	38.328.554	93	2.771.500	7	0	0	0	0	41.100.054
ЛДП	38.328.554	90	4.070.000	10	0	0	8.421.110	20	42.398.554
УРС	38.328.554	98	672.010	2	0	0	16.935.835	43	39.000.564
Тотал	651.585.418	54	188.399.183	16	370.522.470	31	25.876.279	2	1.210.507.071

11. Расходи кампање

Парламентарни избори

Као што је приказано у Табели бр. 8 и детаљније у Прилогу бр. 3, за 15 (од укупно 18) анализираних извештаја о финансирању кампање⁷, вредност укупно пријављених трошкова парламентарне изборне кампање била је 1.907.779.320 динара. Чак и када се узме у обзир да је вредност динара пала, ово је дупло више него на парламентарним изборима одржаним у јануару 2007., када су укупно пријављени трошкови били 730 милиона динара.

Табела бр. 8. Расходи по типу - Парламентарни и председнички избори

Тип	Пријављени износ у РСД за парламентарне изборе	Удео у %	Пријављени износ у РСД за председничке изборе	Удео у %
Промотивни леци	17.739.293,00	0,93	5.759.814	0,59
Промотивне брошуре	10.212.844,00	0,54	2.232.827	0,23
Промотивне новине	5.303.600,00	0,28	3.357.553	0,34
Постери	18.682.019,00	0,98	5.564.709	0,57
Билборди	110.630.592,00	5,80	66.026.384	6,77
Остали промотивни материјал (нпр. упаљачи, оловке)	40.939.420,00	2,15	3.434.915	0,35
Митинзи	44.060.051,00	2,31	19.534.390	2,00
Конвенције	52.274.456,00	2,74	13.363.134	1,37
Остали догађаји	12.525.902,00	0,66	252.393	0,03
ТВ оглашавање	1.462.991.724,00	76,69	526.882.326	53,99
Радио оглашавање	10.586.092,00	0,55	5.113.555	0,52
Оглашавање у новинама	55.234.697,00	2,90	72.912.541	7,47
Оглашавање на интернету	23.832.395,00	1,25	7.374.458	0,76
Остали огласи	1.194.576,00	0,06	0	0,00

⁷ Нисмо укључили у ову анализу извештаје Комунистичке партије, Реформистичке странке и Црногорске странке које нису прешле цензус и нису имале значајне трошкове. Осим тога, поједине табеле не садрже прегледе за листе националних мањина Све заједно и НОПО.

Овера потписа	10.252.188,00	0,54	8.713.671	0,89
Остали путни трошкови	7.182.208,00	0,38	3.772.947	0,39
Струја, вода итд.	175.145,00	0,01	0	0,00
Закуп канцеларија	936.200,00	0,05	389.900	0,04
Комуникациони трошкови	2.461.393,00	0,13	7.669.813	0,79
Допунски рад	673.449,00	0,04	4.056.684	0,42
Други трошкови маркетиншке агенције	12.524.261,00	0,66	212.356.648	21,76
Опрема	1.644.700,00	0,09	1.600.000	0,16
Истраживања јавног мњења	11.183.548,00	0,59	1.994.200	0,20
Остало	8.705.704,00	0,46	3.437.262	0,35
Укупно	1.907.779.311,00	100,00	975.800.124	100,00

У пријављеним трошковима кампање лавовски део заузимају трошкови оглашавања на ТВ станицама (77%). Трошкови оглашавања на билбордима и сви расходи у вези са организацијом јавних догађаја (митинзи, конвенције, конференције, уличне промоције) учествују у сличном обиму – 5,8, односно 5,7 посто. На огласе у штампаним медијима је отишло 2,9 % расхода а на све друго, од овере потписа преко закупа просторија, штампања летака и плаката, оглашавања на радију и интернету до истраживања јавног мњења и трошкова комуникације тек 8,9%.

Закључци могу бити двојаки – или да је оглашавање на ТВ – у и другим медијима суштински део финансирања изборне кампање или да су учесници на изборима у погледу ових расхода само били искренији, зато што је тај, свиима видљив трошак било немогуће сакрити.

Такође је сасвим вероватно да су наше праћење ТВ оглашавања као и конференције за штампу из априла и маја 2012., на којима смо представили колико су високи трошкови оглашавања на ТВ станицама према званичним ценовницима могли утицати на то да учесници на изборима пријаве високе трошкове тих реклама, чак и ако су се поједине странке тада жалиле (очигледно без основа) да су наше процене преувеличане.

Знатно повећање пријављених трошкова кампање у односу на раније изборе је вероватно повезано и са повећањем буџетских издвајања. Поред тог чиниоца, вероватно је одређеног утицаја имала и чињеница да **Закон више не познаје никаква ограничења у погледу дозвољених расхода кампање.** Поновно увођење таквог ограничења за све или неке расходе не би било супротно европским стандардима а сигурно би обезбедило (уколико би било одређено на разумном нивоу и уколико носиоци јавних функција не би били привилеговани у јавним промоцијама као што су сада) да учесници на изборима не воде кампању преко својих

могућности и тако повећавају ризик зависности од финансијера и ризик злоупотребе јавних ресурса. Будући да су трошкови оглашавања на ТВ станицама доминантан трошак, уколико би требало бирати расход који треба да се ограничи онда би свакако то био овај.

У одсуству законских ограничења расхода, одређени утицај је могло да има Упутство РРА, којим су лимитирани закупљени термини. Међутим, ово ограничење је било временско, а не финансијско, тако да су ТВ станице могле да продају расположиво време оглашавања по било којој цени. Услед свих ових чинилаца трошкови ТВ оглашавања сада нису били ништа мањи него пре пет година – напротив, учешће овог расхода је знатно повећано. У финансијским извештајима након избора из 2007. је приказани трошак ТВ оглашавања био око 60%, заједно са трошковима израде спотова, док је удео свих других врста расхода који су упоредиви (образац за извештавање је у међувремену измењен) опао.

Друге врсте расхода су индиректно биле ограничене доступношћу ресурса. На пример, политичке кампање путем билборда су током последњих неколико седмица биле фактички ограничене бројем расположивих билборд места (иако се њихов број током кампање повећао).

Приликом процене трошкова који можда нису пријављени, постоји неколико врста код којих је таква сумња најснажнија:

1. Трошкови куповине гласова, било да се то чини директно (поткупљивањем људи да гласају за неке листе) или индиректно (пружањем разних услуга из јавних фондова, запошљавањем у јавној служби итд.)
2. Расходи у вези са куповином медијског утицаја: од куповине медијског простора, пристрасног извештавања медија, могућности да медиј представи странку или кандидата у информативном или забавном програму, преко "објективних" анализа итд.
3. Јавна промоција листа и кандидата која се плаћа директно из јавних средстава и обрачунава као редован или други промотивни рад јавних институција и њихових службеника
4. Издаци који се односе на волонтерски рад страначких активиста, нпр. у организовању јавних догађаја, постављању плаката, подели летака и другог материјала
5. Подршка разних познатих људи из Србије и иностранства у кампањи, у различитим облицима (нпр. позив да се гласа за одређену листу или кандидата, учешће у заједничким скуповима или промотивним акцијама), која може бити повезана и са претходним или будућим расходима буџета
6. Издаци директно плаћени од стране донатора, које пружалац услуге није фактурисао политичком субјекту
7. Директно коришћење јавних ресурса, као што је рад државних службеника и функционера за потребе кампање, коришћење службених возила итд.
8. Директно коришћење средстава добијених за финансирање редовног рада странака, уколико је то било могуће (нпр. изнајмљивање просторија које се користе и за кампању,

плаћање запослених и сарадника који раде у кампањи, штампање промотивног материјала и сл.)

9. Директно коришћење средстава других организација (нпр. НВО) за потребе кампање

10. Трошкови исплаћени у готовини, који се због тога не могу приказати у извештају

11. Трошкови у вези са анонимном анти-кампањом (плакати и леци, углавном штампани на почетку кампање и пре званичног почетка избора, без обележја издавача, нарочито против ДС и УРС)

12. Трошкови који су се одиграли пре званичног почетка изборне кампање (нпр. билборд кампања УРС)

С друге стране, постоји могућност да су пријављени и неки трошкови који се у овим извештајима нису смели наћи, на пример:

1. Потраживања пружалаца услуга са ранијих избора (на пример, градска телевизија Београда ТВ СТБ нас је обавестила да су четири партије имале неизмирена дуговања са претходних избора у укупној вредности од 26 милиона динара, а таква потраживања су имале и многе друге локалне телевизије)

2. Лажни трошкови, у ситуацијама када су стварни трошкови били мањи од добијених буџетских дотација (у овом погледу највише мотива за лажно приказивање могле имати само мање странке које су водиле кампању ограниченог обима)

3. Лажно приказивање трошкова једне кампање (нпр. за парламентарне изборе) у оквиру извештаја о финансирању друге изборне кампање (нпр. за председничке изборе) које је мотивисано већом расположивошћу средстава из буџета на једном од рачуна

У наредним поглављима ћемо представити податке који указују на неке од наведених неправилности.

Председнички избори

Као што је приказано у Табели бр. 8 и детаљније у Прилогу бр. 3, за 11 (од укупно 12) анализираних извештаја о финансирању кампање⁸, вредност укупно пријављених трошкова за председничку изборну кампању је била **975.800.124** динара. Чак и када се узме у обзир да је вредност динара пала, то је скоро двоструко већи износ од оног са председничких избора из јануара 2008., када су укупни пријављени трошкови износили око 500 милиона динара и чак четири пута више од 170 милиона динара пријављених за председничке изборе 2004.

Према овим информацијама, око 54% трошкова је коришћено за ТВ кампање, 22% за остале трошкове услуга "маркетиншких агенција", 7% за огласе у штампаним медијима, 7% за билборде, 3% за јавне догађаје и 7% за све остале расходе. На први поглед изгледа као да се структура значајно разликује од оне представљене на парламентарним изборима. Међутим, разлика није значајна у стварности. Категорија "остали трошкови маркетиншких агенција" се односи скоро у потпуности на ТВ кампање СНС за њиховог победничког кандидата Томислава Николића, који су погрешно представљени у тој колони. Са том корекцијом, у поређењу

⁸ Извештај председничког кандидата Муамера Зукорлића или није поднет или није објављен на сајту АКА.

структуре расхода на две врсте избора преостају минималне разлике , односно нешто већи удео трошкова оглашавања у штампаним медијима и путем билборда у односу на парламентарне изборе.

Мања укупна количина расхода за председничке изборе може да буде последица неколико чинилаца:

- Мањи број учесника који су имали парламентарне листе али нису имали председничке кандидате (НОПО, Црногорска партија, Реформистичка странка, Комунистичка партија, КАПД, СДА)
- Мањи интерес свих партија, осим две, за вођење председничке кампање, јер је као општеприхваћена важила претпоставка да ће нови председник бити или Борис Тадић или Томислав Николић
- Недоумица око расписивања председничких избора, која може да делимично објасни повећано учешће буџета као извора прихода за ове изборе (јер странке нису имале довољно времена да прикупљају средства и нису биле вољне да користе приватне изворе финансирања за ову намену)

Остала запажања, која се већ помињу у контексту разматрања трошкова парламентарне кампање су у потпуности релевантна и за председничке изборе. Нека питања која се могу додати већ реченом, као специфичност председничких избора су следећа:

- Странке које су имале председничке кандидате, осим оних које су учествовале у другом кругу (СНС и ДС) генерално су биле склоне да пријаве ниже трошкове председничке кампање (тј. да пребаце део трошкова који се односе на председничке изборе у извештај о финансирању парламентарних избора), будући да су добили мање средстава за ту намену из буџета
- Промоције страначких лидера, који су били у исто време председнички кандидати пријављиване су било у извештајима за парламентарне или председничке изборе, у недостатку јасних критеријума за њихову поделу, при чему су се учесници на изборима руководили расположивошћу средстава као главним мерилом

13. ТВ оглашавање - поређење пријављених трошкова и налаза мониторинга

Знајући из претходног искуства мониторинга избора да су ТВ кампање најзначајнији тип расхода, посебну пажњу смо посветили овим трошковима. Прикупили смо прецизне информације о висини трошкова оглашавања на главним ТВ станицама у Србији. Осим тога, прикупили смо информације о рекламирању на неколико регионалних и локалних ТВ станица, посебно оних који су у јавном власништву. Коначно, прикупили смо информације о попустима на основу званично објављених ценовника на главним ТВ станицама и специјалним попустима који су објављени у вези са изборном кампањом. Сви ови подаци су нам пружили солидну основу да направимо поређење са оним што су изборни учесници пријавили АКА.

Важан чинилац за мониторинг јесте то да су у складу са Упутством РРА, емитери могли да објављују само огласе који су у вези са облашћу коју емитер покрива (за коју има дозволу за емитовање). То значи да су локални и регионални емитери могли да емитују огласе у вези са са локалним и покрајинским изборима, а не оне које се односе на председничке и парламентарне изборе. Међутим, Упутство није било у потпуности јасно у том погледу, а политичке странке нису ни биле у обавези да га следе (већ само емитери, којима је кампања била добра прилика за додатну зараду). Дакле, ако је нека странка рекламирала свог председничког кандидата на локалним медијима, то може бити тумачено као кршење од стране емитера, али не и од саме странке.

Међутим, као што смо објаснили, главна препрека за мониторинг трошкова ТВ оглашавања била је неочекивана. У електронској верзији формулара за извештавање о трошковима кампање, услед техничке грешке се не може попунити поље намењено за упис назива медија на којем је емитован оглас. Тај податак се може уписати на другом месту, у колони где се наводи назив фирме којој су плаћене одређене услуге, али су подаци из те колоне извештаја, на основу Правилника, доступни само Агенцији. Још једна препрека за поређење јесте чињеница да неке странке нису развојиле податке о ТВ рекламама по ТВ станицама, већ су известиле само о укупном расходу ове врсте, тако да није могуће упоредити код којих медија постоји разлика у подацима које су представиле странке и онога што смо уочили мониторингом.

Подаци које су учесници на изборима доставили у вези са трошковима њиховог оглашавања на ТВ станицама се битно разликују од процена које је ТС износила у периоду након одржаних избора и то на различите неочекиване начине. Последњи прорачун који је ТС обавила укључио је цену оглашавања са максималним попустима које су ТВ станице објавиле и оглашавање код емитера са националном фреквенцијом, РТВ и СТБ. С обзиром на то да су паралелно са парламентарним одржани и председнички избори, те да не постоје увек јасни критеријуми за класификовање трошкова кампање између ове две врсте избора, упоредо ће бити анализирани подаци о оглашавању на обе врсте избора.

Табела 9. Упоредни преглед трошкова оглашавања по изборним листама

Листа	Укупно - процена ТС	Укупно - извештаји странака	Разлика
За бољи живот	599.256.435	563.289.835	-35.966.600
Покренимо Србију	203.005.822	343.859.454	140.853.632
СПС/ПУПС/ЈС	72.586.110	152.770.491	80.184.381
ДСС	46.368.002	68.356.879	21.988.877
УРС	389.965.521	437.077.608	47.112.087
Преокрет	199.060.788	214.693.053	15.632.265
СРС	43.397.700	76.630.274	33.232.574
Двери	16.674.600	29.368.688	12.694.088
СВМ	0	4.684.420	4.684.420
ПРС	21.675.600	81.191.627	59.516.027
СДС	6.831.300	9.556.264	2.724.964
Укупно	1.598.821.878	1.981.478.593	382.656.715

Као што се из табеле може видети, обрачун који је ТС направила је био скромнији него онај који су странке саме приказале у својим извештајима у свим случајевима осим код коалиције Избор за бољи живот, где смо проценили да су председничка и парламентарна кампања морале да коштају око 5% скупље него што је приказано. Разлике су нарочито велике у релативном смислу код кампање листе Покренимо Србију, СПС – ПУПС – ЈС, ПРС, ДВЕРИ, СВМ и СРС, док су значајне у новцу али нешто мање кад је реч о уделу код УРС и Преокрета (око 11, односно око 7 процената).

Објашњења за ове разлике могу бити следећа:

- 1) прорачун трошкова ТВ оглашавања који је правила ТС се односи на цену емитовања спотова и закупљених термина, а извештаји странака садрже у мањој мери и трошкове израде спотова, што може довести до мањих разлика
- 2) листе које су пријавиле веће трошкове ТВ оглашавања су имале плаћене огласе на другим ТВ станицама (регионални и локални медији) осим оних које су обухваћене праћењем од стране ТС
- 3) листе које су пријавиле веће трошкове ТВ оглашавања од нашег прорачуна су добиле мањи попуст од оног који је по прорачуну ТС требало да им се обрачуна; будући да смо коритили званичне ценовнике, ова појава би могла да указује на кршење правила о омогућавању оглашавања учесницима на изборима под истим финансијским условима
- 4) листе које су пријавиле веће трошкове ТВ оглашавања су приказале у оквиру извештаја о финансирању парламентарних и председничких избора и трошкове оглашавања који се односе на покрајинске или локалне изборе; будући да се трошкови кампања морају

пријавити у извештајима који се односе на одређену кампању, обухватање „погрешне“ врсте оглашавања у извештају би било прекршај, то јест чинило би извештај нетачним

Будући да објављени извештаји о расходима не садрже тренутно податке о томе на којим су телевизијама спотови емитовани, те да извештаји са локалних избора нису у потпуности објављени, за сада није могуће пронаћи тачно објашњење за ова одступања нити утврдити прецизно ко је и на који начин поднео нетачан извештај

У циљу да се приближимо истини, упоредили смо и податке о броју ТВ станица на којима је вршено оглашавање из извештаја са налазима мониторинга, који се могу видети из табеле број 10.

Табела 10. Поређење података из извештаја о финасирању парламентарне кампање о броју ТВ станица на којима су емитовани спотови са оригиналним подацима агенције AGB Nielsen о оглашавању и закупљеним терминима

Бр.	Листа	Извештај политичког субјекта		AGB Nielsen информације о броју ТВ станица на којима је вршено оглашавање	
		Спотови	Закупљени термини	Спотови	Закупљени термини
1.	ДС	5	5	8	5
2.	СРС	1	1	4	/
3.	УРС	? (19)	? (19)	9	5
4.	ЛДП	3	/	5	2
5.	СНС	?	?	8	4
6.	ДСС	5	/	3	/
7.	СПС	11	/	/	1
8.	Двери	?	?	/	/
9.	СВМ	? (13)	? (13)	1	/
10.	ПРС	1	/	1	1
11.	СДС	4	/	1	/

Податке из ове табеле треба узети са извесним опрезом. Као што је већ објашњено, из објављених извештаја о финансирању кампање не може се поуздано закључити где су тачно поједине странке емитовале одређене спотове или изнајмљивале термине. У табели се због тога налазе подаци из извештаја који садрже највећи број телевизијских станица по једном ТВ огласу/изнајмљеном термину (нпр. за ДС је наведен податак о емитовању спотова на 5 ТВ станица зато што се у извештају те странке ни за један појединачни спот не наводи да је емитован на више од 5 ТВ станица). С друге стране, подаци агенције "AGB Nielsen" показују број ТВ станица на којима су поједине партије имале спотове, односно закупљене термине за парламентарне изборе. Могуће је, али не нарочито вероватно, да су поједине странке емитовале један спот за парламентарну кампању на нпр. 4 ТВ станице, док је други спот за парламентарне кампању емитован на неке друге 4 ТВ станице. По нашој процени и запажањима, спотови који су емитовани на разним ТВ станицама углавном су били исти.

Уз поменуте резерве, могу се извести следећи закључци који указују на непотпуно извештавање:

- ДС није пријавила спотове за кампању парламентарних избора на три ТВ станице
- СРС није пријавила спотове за кампању парламентарних избора на три ТВ станице
- УРС су пријавили у извештају за парламентарне изборе трошкове који се односе на локалне или регионалне изборе, или је УРС емитовао огласе за парламентарну кампању на регионалним и локалним ТВ станицама
- ЛДП није пријавила оглашавање за парламентарну кампању на две ТВ станице и закупљене термине на две ТВ станице
- СНС није пријавила оглашавање за парламентарну кампању на осам телевизијских станица и закупљене термине на четири ТВ станице, или је можда СНС известила о овим трошковима, али их није приказала по ставкама у извештају финансирању кампање
- ДСС је известила о оглашавању за парламентарне изборе на две ТВ станице које емитују програм локално и регионално а не као национални емитери
- СПС није пријавила оглашавање на једној ТВ станици а у извештају је пријавила оглашавање на једанаест регионалних и локалних медија
- СВМ је пријавио 12 оглашавања за парламентарне изборе на регионалним и локалним ТВ станицама и 13 изнајмљених термина на таквим ТВ станицама
- ПРС није пријавио оглашавање на једној ТВ станици
- СДС је известила о оглашавању за парламентарне изборе на три локалне и регионалне ТВ станице

Поред разлика које се јављају када се посматрају заједно републички избори (парламентарни и председнички), постоје значајне разлике у неким случајевима, посматрано по врсти избора, што је приказано у табели бр. 11 и 12. Те разлике указују на бележење трошкова једне изборне кампање у оквиру друге и на нетачности у финансијским извештајима. Ово је посебно уочљиво у следећим примерима:

- Избор за Бољи живот, где су према нашој процени, поједини трошкови председничке изборне кампање укључени у извештај о финансирању парламентарних избора;
- Покренимо Србију (СНС), где је за председничке изборе представљен мањи износ од оног који смо ми проценили а за парламентарне много већи.
- СПС-ПУПС-ЈС, СВМ и Двери, који су пријавили оглашавање за парламентарну кампању иако ми нисмо установили да је рекламирања овакве врсте уопште било на националним ТВ станицама;
- Преокрет, који је по нашој процени потценио трошкове своје председничке кампање и преценио цену своје парламентарне кампање
- Председничке кампање ПРС и СДС, које смо ми проценили много скромније него што је приказано у њиховим финансијским извештајима (у случају СДС-а очигледно су трошкови пријављени међу трошкове парламентарне кампање)

Табела бр. 11. Разлика између пријављених и процењених трошкова ТВ реклама за председничке изборе

	Председнички/ процена ТС	Председнички /извештаји политичких странака	Разлика
За бољи живот	326.434.522	207.116.877	-119.317.645
Покренимо Србију	74.723.620	38.000.000	-36.723.620
СПС/ПУПС/ЈС	72.586.110	38.306.022	-34.280.088
ДСС	19.859.942	30.888.847	11.028.905
УРС	32.401.815	31.616.783	-785.032
Преокрет	84.513.430	47.812.032	-36.701.398
СРС	18.193.800	34.126.792	15.932.992
Двери	16.674.600	29.100.088	12.425.488
СВМ	0	0	0
ПРС	4.346.400	60.634.054	56.287.654
СДС	3.012.100	9.280.830	6.268.730
Тотал	652.746.339	526.882.325	-125.864.014

Табела бр. 12. Разлика између пријављених и процењених трошкова ТВ реклама за парламентарне изборе

	Парламентарни/ процена ТС	Парламентарни / извештаји политичких странака	Разлика
За бољи живот	272.821.913	356.172.958	83.351.045
Покренимо Србију	128.282.202	305.859.454	177.577.252
СПС/ПУПС/ЈС	0	114.464.469	114.464.469
ДСС	26.508.060	37.468.032	10.959.972
УРС	357.563.706	405.460.825	47.897.119
Преокрет	114.547.358	166.881.021	52.333.663
СРС	25.203.900	42.503.482	17.299.582
Двери	0	268.600	268.600
СВМ	0	4.684.420	4.684.420
ПРС	17.329.200	20.557.573	3.228.373
СДС	3.819.200	275.434	-3.543.766
Тотал	946.075.539	1.454.596.268	508.520.729

Један од разлога за забринутост након усвајања Закона о финансирању политичких активности је био да ће се други субјекти (нпр. невладине организације, фирме) користити ради заобилажења правила о финансирању кампање. Међутим, то се није десило на овим изборима, бар не у области ТВ оглашавања. Постојале су само две ТВ кампање емитоване на праћеним медијима где оглашивач није био неко од учесника на изборима. У оба случаја је оглашавање имало за циљ повећање учешћа на изборима а укупна вредност била је 15,48

милиона динара без ПДВ и попушта. Те спотове је емитовала невладина организација Београдски фонд за политичку изузетност. Иако порука ове кампање није сама по себи контроверзна, сумње у непристрасност би се могле јавити у контексту предизборних прогноза да ће један од такмаца имати веће шансе за победу уколико у другом кругу председничких избора на биралишта изађе више бирача.

14. Оглашавање у штампаним медијима

Трошак оглашавања у штампаним медијима, као што смо напоменули, није био велик у релативном смислу а износи из извештаја и прорачун ТС, који обухвата **цене без попушта, по званичним ценовницима већине београдских дневника и недељника** приказан је у табели број 13.

Табела бр. 13 Поређење пријављених трошкова оглашавања у штампаним медијима за парламентарне и председничке изборе

Категорија/ назив политичке странке	ДС	СНС	ЛДП	УРС	ДСС	СПС	СРС	ПРС
Парламентарни процена ТС	56.422.192	22.346.132	3.162.400	5.760.760	3.469.672	5.427.393	2.258.992	6.079.360
Парламентарни извештаји партија	33.310.449	0	6.109.656	6.805.030		4.071.000	1.904.992	1.533.782
Председнички процена ТС	31.470.502	9.827.635	0	0	1.417.652	0	0	0
Председнички извештаји партија	63.817.864	0	0	0	5.052.392	0	2.042.285	2.000.000
Укупно процена ТС (парламентарни + председнички)	87.892.693	32.173.767	3.162.400	5.760.760	8.522.064	5.427.393	4.301.277	6.079.360
Укупно извештаји партија (парламентарни + председнички)	97.128.313	0	6.109.656	6.805.030	5.052.392	4.071.000	2.042.285	3.533.782
Разлика	9.235.620	-	2.947.256	1.044.270	-3.469.672	-1.356.393	-2.258.992	-2.545.578

Као што се из табеле може видети, прорачун ТС о трошковима оглашавања у штампаним медијима је у већини случајева био већи од оног што су учесници на изборима пријављивали. То се у неким случајевима може објаснити попустом на количину оглашавања (нпр. код СПС). Међутим, разлике су знатно веће код СРС, ПРС, ДСС и у тим случајевима би попусти требало да буду близу 50% да би се извештаји могли сматрати веродостојним. Највећа разлика се може видети код коалиције око СНС, која уопште није пријавила оглашавање у штампаним медијима, а по нашим подацима имала је таквих огласа у укупној вредности преко 30 милиона динара за парламентарне и председничке изборе.

С друге стране, неке листе су пријавиле више трошкова у штампаним медијима него што смо их ми уочили (ДС, ЛДП, УРС), што се можда може објаснити тиме да су се оглашавали и у дневним и недељним листовима који нису били укључени у наш узорак. Међутим, не може се дефинитивно рећи шта се тачно догодило, јер у извештајима нису видљиви називи новина у којима су се странке оглашавале.

15. Закуп билборда

Оглашавање на билбордима је пријављено као други највећи трошак у обе кампање – и председничкој и парламентарној. То се поклапа са проценом трошкова кампање до којих је дошла Транспарентност - Србија. Међутим, постоје значајне разлике између онога што су посматрачи ТС приметили и онога што су пријавиле странке.

Приликом поређења извештаја о оглашавању на билбордима наишли смо на проблеме. Код ТВ и оглашавања у штампаним медијима проблем је представљало скривање имена пружалаца услуга. Код билборда је проблем другачији. Од учесника на изборима се тражило да категорички расходе (изнајмљивање, штампа, дизајн) који се односе на сваки билборд ("билборд број 1, бр. 2 итд"). Ово је међутим могло да се тумачи на два начина - да се укључе све врсте билборда, користећи њихову величину, осветљеност, положај итд. као критеријум, или да се категорички сви билборди на основу слике /поруке која се на њима објављује. Друга опција се чини разложнијом, али треба имати на уму да су могуће и неке комбинације поменутих критеријума (нпр. иста слика / порука, разни билборд формати). Још једна препрека за поређење података јесте могућност да се одређени билборд сврста и плати из разних изборних кампања (нпр. плакат са фотографијом лидера странке који је у исто време председнички кандидат могао би да представља и парламентарну и председничку кампању а имајући у виду да су слогани кампање често били исти и на локалном нивоу, могло би се тумачити и као кампања за локалне изборе).

Број билборда у Србији се процењује на око 5.600 "лица" (један билборд може имати "лица" са обе стране или чак три лица на једној "ролни"). Постоји и више од 1.000 city lights огласних простора (мали осветљени билборди, постављени на стубове електродистрибуције). Више од половине од укупног броја билборда се налази у граду Београду. Тачан број се не може утврдити јер не постоји организовано праћење. Званична информација о дозволама, издатим од стране градских власти, показала се ирелевантном - на пример, град Београд има око 1.000 билборд места у складу са планом дозвола, односно не више од 2.000 „лица“, док је стварни број таквих лица, по нашој процени, око 3.100. Остали билборди су готово подједнако распоређени између Војводине и остатка Србије.

Транспарентност-Србија је успела да током 8 недеља кампање покрије узорак који је укључивао око 30% билборда у граду Београду и узорак од око 9% билборда у остатку земље. Треба напоменути да је билборд кампања почела пре званичне изборне кампање. То су нарочито користиле УРС и СРС, али такође у мањој мери и неколико других политичких субјеката. Правно гледано, кампања коју је УРС тада водила није била кампања коалиције која учествује на изборима већ невладине организације регистроване под истим називом, а кампања у корист СРС је била званично потписана од стране НВО-а, Комитета за одбрану Војислава Шешеља (председник СРС).

Кампања је интензивирана током времена. Као што је приказано у табели бр. 14 која обухвата око 1/3 свих посматраних билборда, оглашавање је повећано за више од 70 одсто у последње две недеље на парламентарне и локалне кампање, а смањило се за трећину током две недеље у другом изборном кругу .

Табела бр. 14. Политичка кампања наспрама укупног броја билборда на покривеној територији Београда

	Укупан број „лица“ на територији обухваћеној узорком	Број билборда са политичком садржином
--	--	---------------------------------------

Прва недеља	863	285
Друга недеља	933	435
Трећа недеља	1007	574
Четврта недеља	1080	656
Пета недеља	991	713
Шеста недеља	948	671
Седма недеља	948	332
Осма недеља	948	323
	7718	3989

На основу праћења узорка, информација о уобичајеним јединичним ценама штампања и цене постављања различитих врста билборда, информација о ценама закупа у већим и мањим градовима, информација о уобичајеним попустима (ми смо га обрачунавали 25 одсто), били смо у могућности да грубо проценимо вредност билборд кампање појединих политичких субјеката. Како се узорак разликује, информације су посебно представљене за Београд и друге градове (у прилогу).

Будући да разлику између билборд кампање за председника и парламентарну листу није увек било лако повући, третирали смо за потребе анализе те трошкове заједно. Вредност председничких и парламентарних кампања наспрам других врста је такође процењена а не представља егзактан податак. Процент вредности билборд кампање који отпада на републичке изборе није исти за све стране, али се заснива на ономе што смо видели у узорку за Београд и другим градовима, у којој мери је кампања била "локализована" или централизована, са порукама доминантно оријентисаним да промовишу председничке кандидате и парламентарне листе или листе и кандидате за војвођанску и локалне скупштине. Генерално, на подручју Војводине је удео „нерепубличких“ кампања био значајнији, због покрајинских избора који су се тамо одржавали, а већа „локализација“ кампање била је присутна и у градовима са јаким локалним лидерима. Закључке у сваком случају треба узети са дужним опрезом, будући да узорак може бити пристрасан на разне начине (нпр. неке странке су имале јаче кампање у градовима обухваћеним узорком, а неке мање, због својих приоритета и снаге локалних огранака).

Табела бр. 15. Поређење трошкова билборд кампање

Листа	Извештај председнички избори	Извештај парламентарни избори	Укупно пријављено РСД	Пријављено у ЕУР	ТС процена свих избора у ЕУР	ТС процена председничких и парламентарних избора у ЕУР	% покривености процене у извештајима	Разлика у ЕУР
СНС	7.680.000	0	7.680.000	67.965	1.309.672	654.836	10	-586.871
ДС	33.065.540	19.262.815	52.328.355	463.083	1.106.853	553.426	84	-90.344
СПС	1.541.912	14.781.630	16.323.542	144.456	254.311	190.733	76	-46.277
ДСС	1.746.161	15.146.075	16.892.236	149.489	393.181	216.249	69	-66.761
УРС	13.649.580	17.766.180	31.415.760	278.016	684.157	342.079	81	-64.063
Преокрет	3.444.774	30.546.818	33.991.592	300.811	381.026	285.770	105	15.041
СРС	2.660.052	8.382.156	11.042.208	97.719	206.858	144.801	67	-47.082
Двери	1.329.241	2.060.869	3.390.110	30.001	50.938	35.657	84	-5.656

СВМ	0	1.717.582	1.717.582	15.200	45917,7	18.367	83	-3.167
Укупно	65.117.260	109.664.125	174.781.385	1.546.738	4.432.914	2.441.918	63	-895.180

Све осим једне странке су пријавиле ниже трошкове оглашавања на билбордима од наше процене, што снажно указује на пропусте у извештавању. Истина, и неки други разлози би могли да донекле објасне овај несклад – нпр. да су странке добиле попусте веће од оних које смо урачунали у наше прорачуне (тј више од 25%), да су трошкови штампања билборда били нижи, да се неки трошкови преносе и плаћају из локалних буџета кампање, који тренутно нису доступни итд. Док за готово све странке неслагање са нашом проценом може бити донекле објашњено горе поменути разлозима (односно да су странке пријавиле између 67 и 84 одсто онога што смо проценили да је требало), разлика у случају СНС не може да се тумачи на други начин осим да је права цена њихове билборд кампање остала скривена. Чак и да смо преценили кампању ове странке за једну трећину, и даље би било више од 400.000 евра непријављених трошкова.

16. Трошкови јавних догађања

Будући да је ТС пратила трошкове организовања јавних догађаја (митинга, конвенција итд.) занимљиво је упоредити податке до којих смо дошли са пријављенима и у овој категорији. Образац за извештавање је обавезао политичке субјекте да раздвоје трошкове по врсти (тј митинзи, конвенције, конференције, остале) и по типу (нпр. изнајмљивање простора, превоз итд.). Као резултат тога могу се донети следећи главни закључци:

- Ниједна од странака није пријавила у оквиру расхода за јавне догађаје посебно трошкове везане за посете својих представника различитим градовима током кампање, састанке са грађанима и сличне активности иако је то био један од најзаступљенијих видова кампање
- СНС није пријавила ни један трошак јавних догађања, иако је организовала неколико великих догађаја у оквиру своје председничке / парламентарне кампање
- За све главне листе односно кандидате, осим ЛДП-а, утврдили смо непријављене трошкове превоза страначких присталица на митинге и конвенције
- Утврдили смо разлике за све веће листе/кандидате између цена приказаних у финансијским извештајима са информацијама које смо добили од закуподаваца простора

Све у свему, странке су известиле следеће:

Табела бр. 16: Јавни догађаји у извештајима листа за парламентарне изборе

Листа	Митинзи	Конвенције	Остало	Укупно јавни догађаји
Покренимо Србију / СНС	0	0	0	0
Избор за бољи живот / ДС	7.399.636	764.200	694.813	8.858.649
СПС/ПУПС/ЈС	0	39.470.667	0	39.470.667
ДСС	3.632.903	1.154.760	329.910	5.117.573
Преокрет /ЛДП	1.763.056	1.134.501	5.727.776	8.625.333
УРС /Г17 Плус	10.323.601	9.449.929	71.390	19.844.920
СРС	18.257.901	35.400	0	18.293.301
ДВЕРИ	23.681	0	3.319.672	3.343.353
СВМ	0	0	1.068.573	1.068.573
ПРС	86.244	0	0	86.244

СДА	2.136.414	264.999	760.952	3.162.365
СДС	0	0	0	0
КАПД	371.615	0	129.736	501.351
СЗ	65.000	0	423.080	488.080
НОПО	0	0	0	0
Укупно	44.060.051	52.274.456	12.525.902	108.860.409

Табела бр. 17. Јавни догађаји у извештајима председничких кандидата

Предлагач кандидата	Митинзи	Конвенције	Остало	Укупно јавни догађаји
СНС Т. Николић	0	0	0	0
ДС Б. Тадић	2.514.933	11.805.954	158.700	14.479.587
СПС И. Дачић	0	638.080	0	638.080
ДСС В. Коштуница	50.000	658.700		708.700
УРС З. Станковић	0	0	0	0
ЛДП Ч. Јовановић	3.321.684	94.400	26.391	3.442.475
СРС Ј. Шешељ	9.357.148	0	0	9.357.148
Двери В. Глишић	4.204.381	0	67.302	4.271.683
СВМ И. Пастор	0	0	0	0
ПРС З. Драгишић	86.244	0	0	86.244
СДС Д. Грујичић	0	166.000	0	166.000
Тотал	19.534.390	13.363.134	252.393	33.149.917

Прво питање је да ли су политички субјекти пријавили трошкове својих предизборних активности у овој категорији. Иако одговори у појединим случајевима може да зависи од анализе локалних извештаја о кампањи, који нису у потпуности доступни, сасвим се сигурно може констатовати да трошкови појединих догађаја нису пријављени. Такав закључак је најлакше извући у вези са догађајима из другог изборног круга председничких избора, када није било могуће имати трошкове у вези са локалним изборима. На пример, СНС је одржала конвенцију у Београду у Сава Центру 14. маја, организовао серију протеста између два изборна круга, дискусију у Београду у Дому омладине 10. маја, посету председничког кандидата Старој

Пазови 8. маја. Међутим, СНС није пријавила трошкове било које од ових активности у свом извештају за финансирање председничке кампање. ДС није пријавила трошкове за неке од својих активности током истог периода, као што су посета председничког кандидата научном парку на Звездари, посете Новом Саду и разним другим градовима Војводине 12. маја (ови су расходи можда пријављени у извештају за други круг покрајинских избора); непријављени су и трошкови следећих активности: улична акција Демократске омладине "Хајде да покренемо истрагу" одржана у Београду 10. маја, посета Бору и другим градовима 9. маја, посета Јагодини и другим градовима 8. маја и посете Панчеву и Ковачици 7. маја.

Међу пријављеним трошковима (за пет главних листа и кандидата - ДС, ДСС, СПС, ЛДП, УРС; СНС није уопште пријавила трошкове јавних догађаја), доминантни су трошкови организације - 25,1 милиона динара за укупно 99 догађаја. Други по реду су технички трошкови – 18,39 милиона динара, затим превоз учесника са 16,29 милиона динара, изнајмљивање просторија са 11,86 милиона динара, и остало са 4,54 милиона динара.

ДСС је, према подацима прикупљеним у праћењу, изнајмила осам просторија у периоду предизборне кампање. На скуповима у Београду у Сава Центру, Чачку, Пријеполу и Ужицу, збир трошкова које је странка пријавила се поклапа са податком који смо и ми добили, а мале разлике се јављају у случају изнајмљивања Хале спорта на Новом Београду. С друге стране, мали издаци за закуп просторија у Рашкој и Јагодини нису пријављени уопште (10.900 динара укупно), док су пријављени расходи за скуп у Краљеву (ми смо добили информацију да је закуп био бесплатан). За **УРС**, од осам догађаја за које смо имали и друге изворе информација о цени закупа просторија, трошкови се у потпуности поклапају за догађаје у Ужицу, Панчеву, Врању и Прокупљу. За новосадски догађај, пријављени трошкови изнајмљивања су три пута виши од оног што показују наши подаци, трошкови су пријављени за Краљево, а према нашим информацијама изнајмљивање просторија је било бесплатно; нису пријављени трошкови изнајмљивања простора у Зрењанину и Бојнику, док је према нашим информацијама цена износила укупно 27,600 динара.

За **ДС**, у узорку од 15 догађаја за које смо имали информације о закупу просторија, нисмо нашли податке за парламентарну и председничку изборну кампању у Чачку, Рашкој, Бојнику, Јагодини, Сомбору, Краљеву, Суботици, Новој Вароши, Костолцу (могуће да су поједина догађања пријављена у извештајима за локалну кампању) у укупној вредности од 94.000 динара. Пријављени трошкови су слични нашим информацијама у случајевима два новосадска догађаја и у Београдској Арени, а подударање постоји и у случају Ужица. Скуп у Прокупљу је пријављен без трошкова закупа који су, према нашим информацијама износили око 6.000 динара. Трошкови закупа за београдски Центар Сава, били значајни (120.360 за догађај од 21. марта, 40.120 за догађај од 10. мај плус 540.000 за храну и пиће) а нису пријављени у извештајима о парламентарној и председничкој кампањи, док извештај за локалне изборе још није доступан.

СНС није пријавила закуп просторија у новосадском Мастер центру - 15.000 динара, Соколском дому у Прокупљу (3.000 динара плаћено у готовином), Дому културе у Пријеполу (15.000 динара), Дому Културе у Рашкој (11,800), Спортском центру у Крагујевцу (100.000 динара), Народном позоришту у Ужицу (48.375 динара), Дому Културе у Новој Вароши (8.500 динара), Сава центру у Београду (765 хиљада динара, у вези са догађајима који су одржани 27. априла, 30. априла и 15. маја).

За **ЛДП**, од четири изнајмљених објеката за које имамо тачне износе закупа из других извора, у извештајима за парламентарне и председничке изборе нема никаквих информација о скуповима у Рашкој, Ужицу и Новој Вароши, као ни за конференцију одржану у београдском Сава центру. Док би остали издаци могли бити покривени ставком коју је ЛДП представио као „Караван истине“ у разним српским градовима, трошкови изнајмљивања Сава Центра и додатних услуга за скуп од 25. марта у висини од 528 хиљада РСД се у то не уклапају.

За **СПС** смо утврдили тачне податке о закупу просторија за 13 јавних догађаја. Постоји тачно подударање у цени са оним што је СПС пријавила у Прокупљу, Ужицу и Нишу, док се разлике за Београдску арену и спортску халу у Врању можда могу објаснити различитим приказивањем ПДВ-а. Међутим, нема информација о трошковима закупа Мастер центра у Новом Саду, Спортског центра у Петровцу на Млави, Дома културе у Рашкој и Зрењанину, Спортског центра у Кикинди, градској хали Мостонга у Сомбору, сали Младост у Панчеву и београдском Центру Сава (окупљања 19. априла, 9. маја, укупно 208,5 хиљада динара).

Овом разматрању треба додати могућност да су поједини трошкови закупа књижени као трошкови редовног рада политичких странака (нпр. седнице главног одбора и слично).

Други трошкови које смо пратили током кампање су били трошкови превоза за учеснике састанака и конвенција. Резултате нашег мониторинга смо поредили са оним што је пријављено у извештајима. Утврдили смо непријављивање трошкова превоза присталица из других градова код следећих већих скупова:

- ДС: завршна конвенција председничког кандидата у Новом Саду, Спенс; митинг у Прокупљу 6 маја, митинг у Новом Саду 30. априла
- СНС: митинг у Београду 28. априла; Промоција изборне листе у Новом Саду
- СПС: Промоција коалиције у Новом Саду, 28. април
- СРС: Завршни митинг у Београду, 3. мај
- ДСС: митинг у Хали спортова, Нови Београд; завршна конференција у Сава Центру, 2. Мај
- УРС: Конвенција у Бел Експо центру на Новом Београду; конвенција у Прокупљу, 23. априла; конвенција у Хали спортова Врање, 10. април

17. Главни закључци

Нова правила о финансирању кампање уведена Законом из 2011. донела су за сада **напредак у транспарентности прихода и расхода, али ситуација је још далеко од очекивања грађана и твораца Закона. Успешност законодавне реформе зависи од свеобухватности контроле коју тренутно обавља Агенција за борбу против корупције и ефеката казних поступака који након те контроле буду покренути.** Побољшања до којих је дошло до сада су последица повећаног буџетског финансирања политичких субјеката, чињенице да је Агенција најавила контролу и детаљније форме извештавања.

Србији је потребан јаснији и свеобухватнији правни оквир за финансирање кампање који би укључивао поред осталог:

- Прописе о кампањи коју воде "трећа лица" (они који не учествују на изборима као политички субјекти);
- Јасније разграничење између финансирања различитих избора када се одвијају истовремено и јасније разграничење између редовног финансирања политичких партија и финансирања кампање;
- Додатна правила о задуживању ради финансирања кампање и отплати кредита;
- Већу јавност података у току изборне кампање и након ње;
- Јасније прописане обавезе Агенције у процесу контроле;
- Редефинисана кривична дела незаконитог финансирања странака и куповине гласова;
- Закон о транспарентности власништва у медијима;
- Стриктније дужности Републичке радиодифузне агенције и Државне ревизорске институције у процесу контроле;
- Везу између правила о финансирању кампање и изборног законодавства;
- Додатна правила о дистрибуцији буџетског новца;
- Забрану промотивних активности јавних службеника за време кампање

Резултати нашег мониторинга као и извештаји о финансирању кампање указују да је ово **најскупља кампања коју је Србија икада имала.** Републички буџет је био доминантан извор пријављених прихода. За скоро половину пријављених расхода (кредити, неплаћене услуге) **крајњи извор прихода је и даље непознат,** што битно умањује транспарентност. Парламентарне странке са неплаћеним услугама (највише УРС, ЛДП) ће вероватно морати да прекрше закон када буду плаћале ове услуге. На финансирање од стране тајкуна се још увек у великој мери сумња у јавности, као и у међусобним оптужбама странака, али већи привредници и фирме нису на списку донатора. То, између осталог, значи да један од циљева законодавне реформе - веће поверење у извештаје о финансирању кампање увек није у

потпуности постигнут. Удео пријављених приватних извора прихода (донације, сопствена средства партија) није већи од 15 одсто. На страни расхода, на ТВ оглашавање је одвојено три четвртине од свих трошкова, а следе билборди и трошкови јавних догађаја.

Извештаји су објављени на веб-сајту Агенције за борбу против корупције 40 дана након избора (око 10 дана након истека законског рока за подношење извештаја). **Кључне информације за праћење расхода нису видљиве** (пружаоци услуга оглашавања у медијима), због рестриктивне одредбе Правилника и грешке у електронском формулару. Иако су сви осим једног учесника на председничким и парламентарним изборима поднели финансијске извештаје, **кључни учесници избора то нису урадили за истовремено организоване покрајинске (ЛСВ, СНС, УРС) и локалне изборе у Београду и Новом Саду (ДС, СНС, УРС)**, што је такође важно са становишта кампања на републичким изборима због могућег „преливања“ трошкова.

Уз сва ограничења могућности да се подаци темељно упореде, неколико повреда правила се већ сада може јасно уочити, или у најмању руку, јавља се основана сумња да су правила прекршена у следећим случајевима:

1. Пропуст да се благовремено објаве имена великих донатора на страначким веб-сајтовима (већи прилози који су касније пријављени у извештајима о финансирању кампање) – ДСС, УРС, СПС
2. Неподношење јединственог извештаја за коалиције (посебан извештај једног коалиционог члана) - Преокрет (ЛДП);
3. Недозвољено узимање кредита од банака у делимичном власништву државе ради финансирања изборне кампање - ДС, УРС
4. Пропуст да се пријаве трошкови превоза за најмање један већи митинг/конвнцију - ДС, УРС, ДСС, СПС; СНС није пријавила трошкове ни једног јавног догађаја, укључујући ту и трошкове митинга у Београду којем је присуствовало приближно 60.000 људи
5. Пропуст да се пријави оглашавање у штампи, или бар да се пријави на одговарајућем месту – може се јасно идентификовати код СНС за парламентарну и председничку кампању а сумња постоји и у неколико других случајева
6. Пропуст да се пријави део трошкова за оглашавање путем билборда на одговарајућем месту - јасно идентификовано за СНС
7. Основана сумња да су трошкови ТВ оглашавања делимично сакривени и / или да нису пријављени у извештају за кампању на коју се односе (преливање трошкова између председничких и парламентарних избора или друге врсте избора) или да су ТВ рекламе за републичке изборе емитоване на регионалним и локалним ТВ станицама - ДС, УРС, ЛДП, СНС, ДСС, СПС

Постоје и бројне ситуације у којима се сумња на повреду других правила, укључујући следеће:

1. Повреда Упутства РРА омогућавањем представљањ председничких кандидата у забавним програмима, која је за сада толерисана од стране РРА

2. Злоупотреба промотивних средстава јавних институција - ДС, СПС, УРС, посебно уочљиво за кампању бившег председника (и само једног од председничких кандидата током предизборне кампање), ДС-а Бориса Тадића, који је позиван, односно, коме је омогућено, да учествује у неколико промотивних догађаја организованих од стране јавних институција на чијем су челу били чланови ДС и СПС

3. Куповина гласова, један јавно познат случај из Новог Сада и сумња у многим другим случајевима; индиректна куповина гласова (кроз запошљавање и давање разних других погодности) - сумња у многим другим случајевима, за сада неистражена

Иако није било крупних директних злоупотреба државних финансијских средстава, **јавне функције су злоупотребљаване на други начин - коришћењем свих могућности промоције у оквиру јавне функције а за потребе кампање.** То није нужно чињено како би се смањили трошкови кампање, већ пре, да би се обезбедила додатна промоција кроз појављивање у „неутралним“ деловима медијских информативних емисија. Иако су политичари који имају јавне функције углавном избегавали да отворено говоре о изборима и својим странкама у таквим приликама (јер би тиме директно прекршили одредбе Закона о Агенцији за борбу против корупције), они су злоупотребљавали своју моћ повећањем интензитета промотивних активности у току кампање, учешћем у догађајима који се не односе на њихов делокруг рада, комбиновањем државних и партијских активности у току исте посете и коришћењем контаката и сарадње са потенцијалним и актуелним страним инвеститорима. Све у свему, чини се да је шире злоупотребе јавних средстава више спречио мањак буџетских прихода, него што су то учиниле законске забране.

Агенција за борбу против корупције представила је делимичне информације о достављеним финансијским извештајима, али још увек није познато када ће контрола бити завршена. Резултати мониторинга који је спроводила Агенција нису објављени а за сада нема података о покретању евентуалних казних поступака због кршења прописа о финансирању кампање. РРА је представила резултате дела свог надзора, укључујући информације о закупу медијског простора за одређене изборне листе, али никаква одлука или анализа која би битније утицала на утврђивање неправилности у финансирању кампање још није донета или објављена. Не постоје информације о томе да ли се полиција или тужилаштво баве испитивањем кршења правила о финансирању кампање или других изборних прописа.

Имајући све то у виду, а посебно бројност сумњи да су правила кршена, јасно је да је даље деловање надлежних органа неопходно. Нарочито је важно да Агенција обави добро свој посао и да **свеобухватно испита пријављене приходе и расходе**, али и да испита да ли је било неких прихода и расхода који нису пријављени. Само **благовремено и ефикасно санкционисање свих преступника** може донети значајне промене у систему. Значајан предуслов за ефикаснију контролу може бити **охрабривање сведока корупције** да пријаве своја сазнања државним контролним органима.

Такође, из свега наведеног може се закључити да је праћење финансирања кампање од стране организација цивилног друштва у Србији, како би се додатно обезбедило да се процес финансирања кампање прати примерено свом значају за демократски развој земље. Чак и када јавне институције, које нису партијски пристрасне, обављају контролу финансирања кампање, оне су неминовно ограничене својим специфичним делокругом рада, дефинисаним приоритетима и расположивим ресурсима и помоћ цивилног друштва им је добродошла.

Поред тога, учешће цивилног друштва у праћењу може да буде од користи за јавност и из другог разлога, како би стекла увид и у то у којој мери су контролни органи испунили задатке које им је законодавац дао.

Прилози

1. Листа скраћеница

Политичке партије, коалиције и групе грађана

1. СНС- Српска напредна странка, такође коришћено за коалицију “Покренимо Србију”
2. ДС – Демократска странка, такође коришћено за коалицију “Избор за бољи живот”
3. СРС – Српска радикална странка
4. УРС – Уједињени региони Србије
5. ЛДП – Либерално демократска партија, такође коришћено за коалицију “Преокрет”
6. ДСС – Демократска странка Србије
7. СПС – Социјалистичка партија Србије, такође коришћено за коалицију “СПС-ПУПС-ЈС”
8. ПУПС – Партија уједињених пензионера Србије, такође коришћено за коалицију “СПС-ПУПС-ЈС”
9. ЈС – Јединствена Србија, такође коришћено за коалицију “СПС-ПУПС-ЈС”
10. Двери – Двери за живот Србије
11. СВМ – Савез војвођанских Мађара
12. РС – Реформистичка странка
13. ПРС – Покрет радника и сељака
14. СДС – Социјалдемократски савез
15. НОПО – Ниједан од понуђених одговора

Институтције:

АКА – Агенција за борбу против корупције

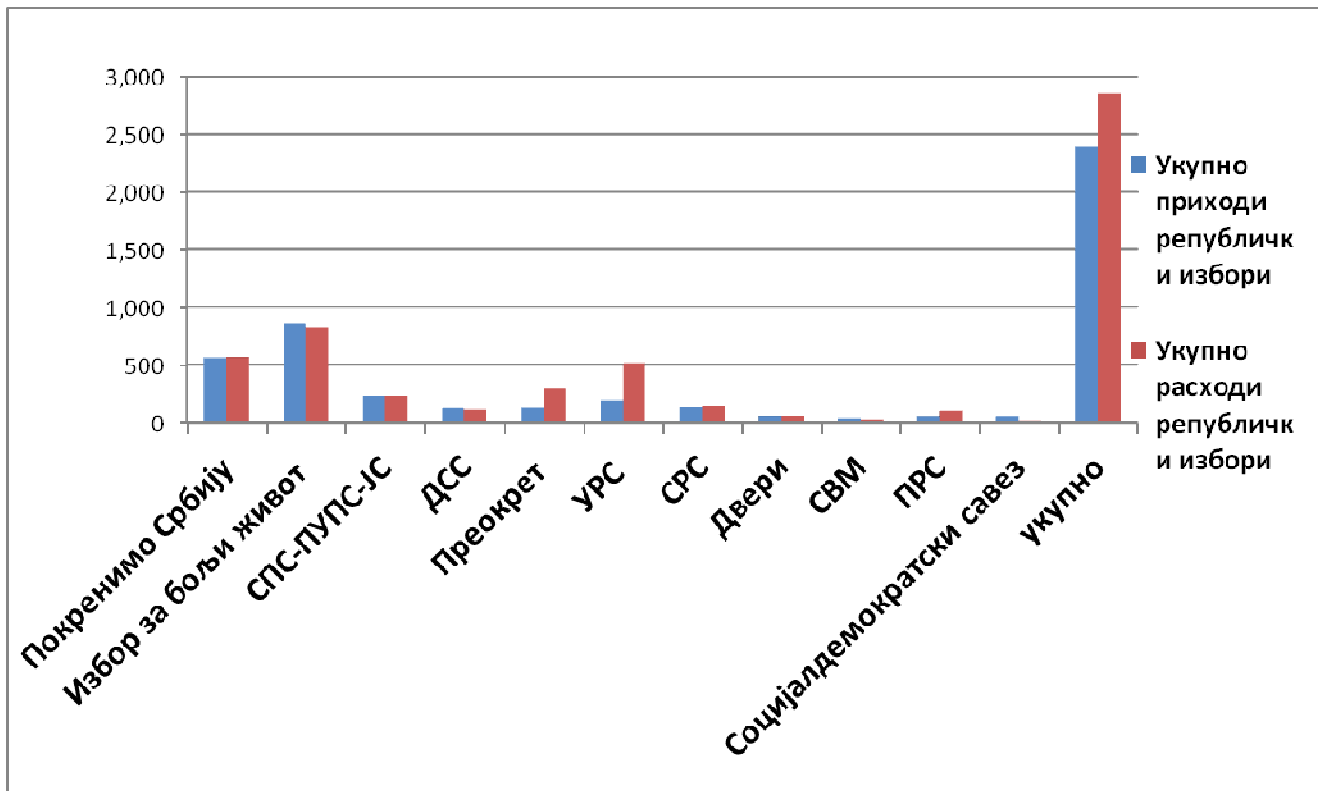
ДРИ – Државна ревизорска институтција

РРА – Републичка радиодифузна агенција

РИК – Републичка изборна комисија

2. Пријављени приходи

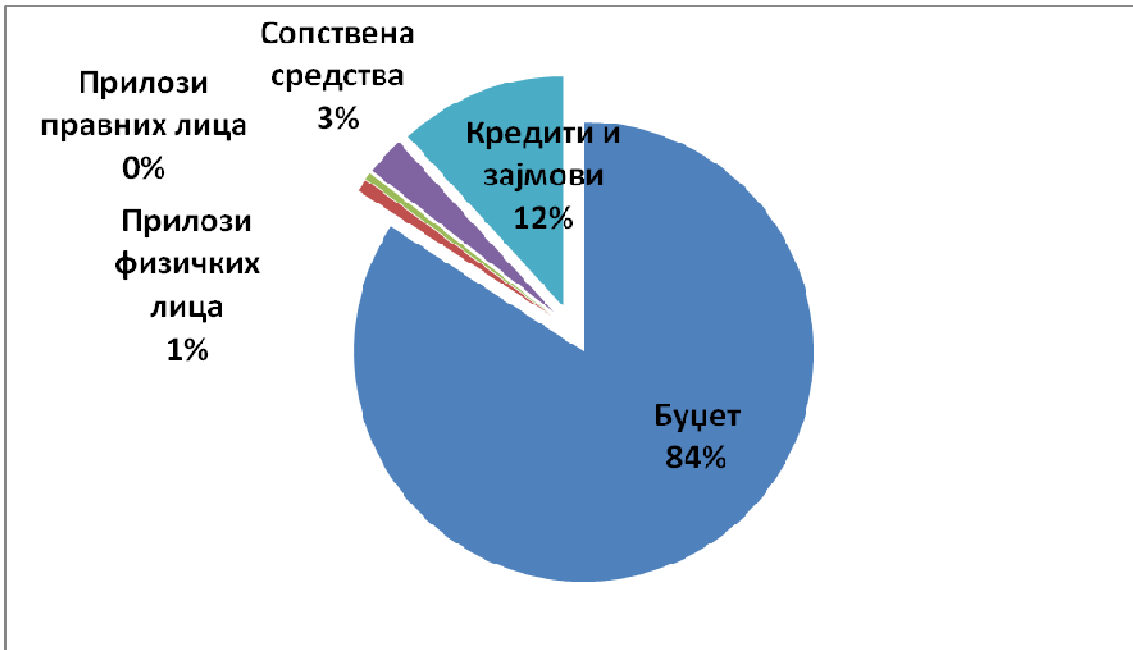
Листе/предлагачи кандидата	Укупно приходи/ републички избори	Укупно расходи/ републички избори
Покренимо Србију	560,004,134	562,877,916
Избор за бољи живот	861,030,354	820,787,910
СПС-ПУПС-ЈС	228,862,581	229,153,178
ДСС	117,515,593	107,212,394
Преокрет	121,091,049	289,954,758
УРС	189,485,738	513,761,487
СРС	125,515,385	146,880,972
Двери	50,980,710	51,780,787
СВМ	34,427,664	24,070,151
ПРС	48,248,885	96,249,355
Социјалдемократски савез	49,368,293	11,924,217
укупно	2,386,530,386	2,854,653,125



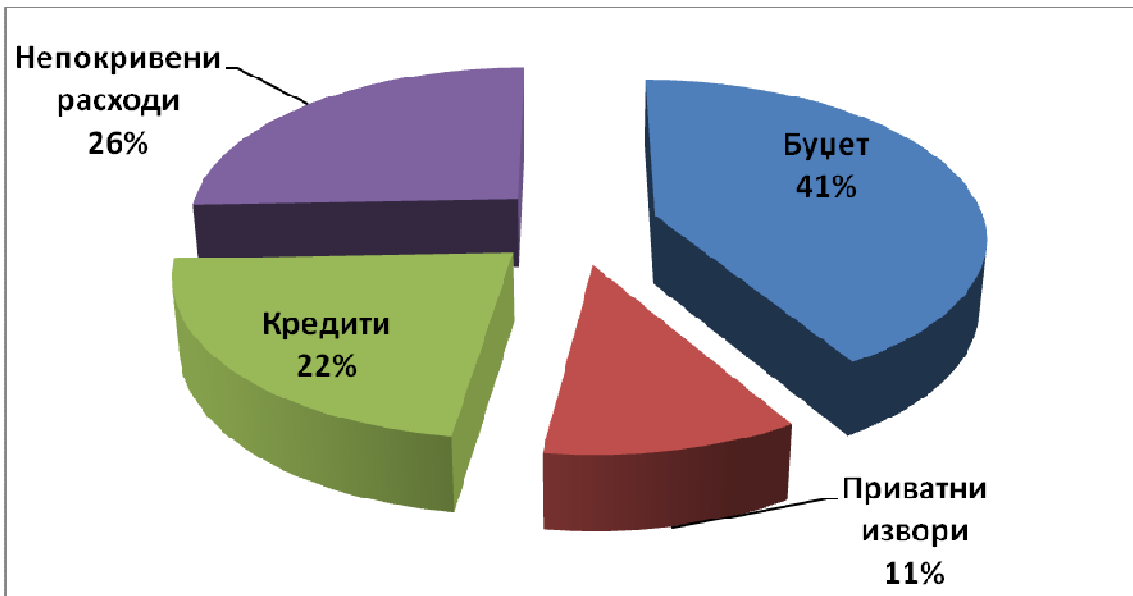
Структура прихода на парламентарним изборима



Структура прихода на председничким изборима

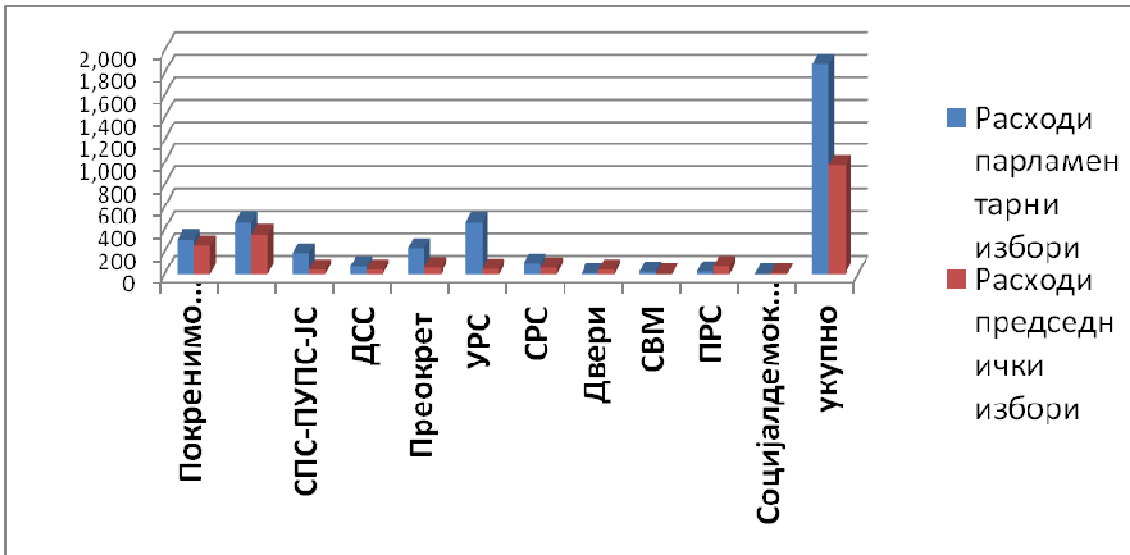


Структура прихода на парламентарним изборима са непокривеним расходима



3. Пријављени расходи

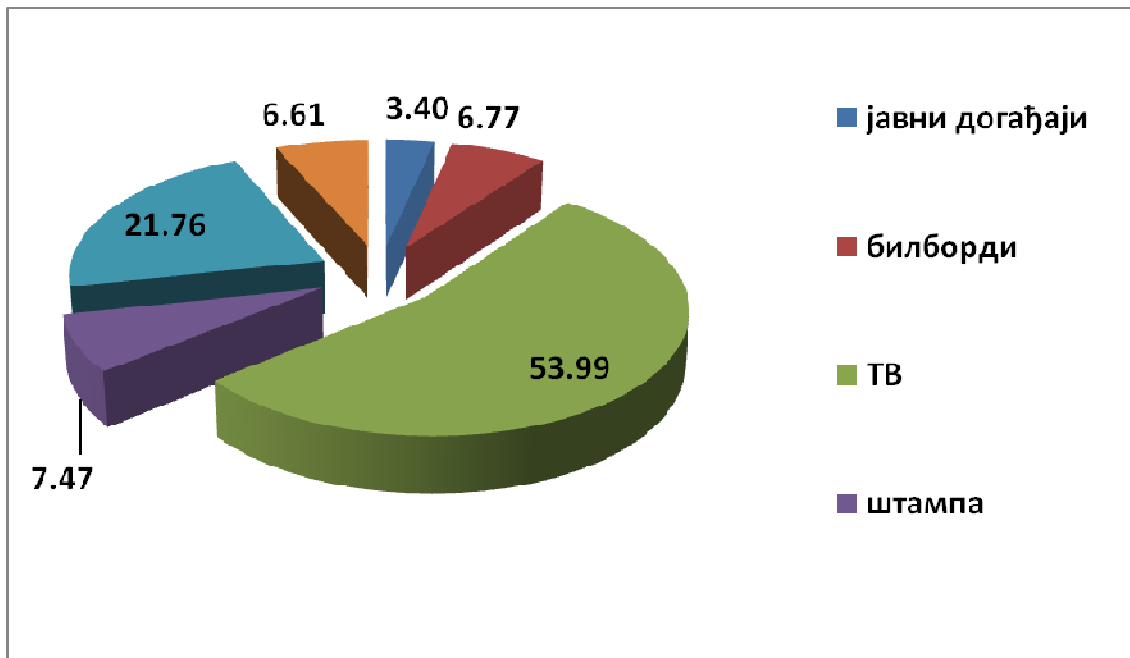
Листе/предлагач и кандидата	Расходи парламентарни избори	Расходи председнички избори
Покренимо Србију	309,069,090	253,808,826
Избор за бољи живот	467,878,306	352,909,604
СПС-ПУПС-ЈС	187,045,290	42,107,888
ДСС	66,612,689	40,599,705
Преокрет	230,620,369	59,334,389
УРС	466,339,813	47,421,674
СРС	89,450,683	57,430,289
Двери	11,810,339	39,970,448
СВМ	23,350,161	719,990
ПРС	25,516,169	70,733,186
Социјалдемократски савез	1,160,013	10,764,204
укупно	1,878,852,922	975,800,203



Структура расхода на парламентарним изборима

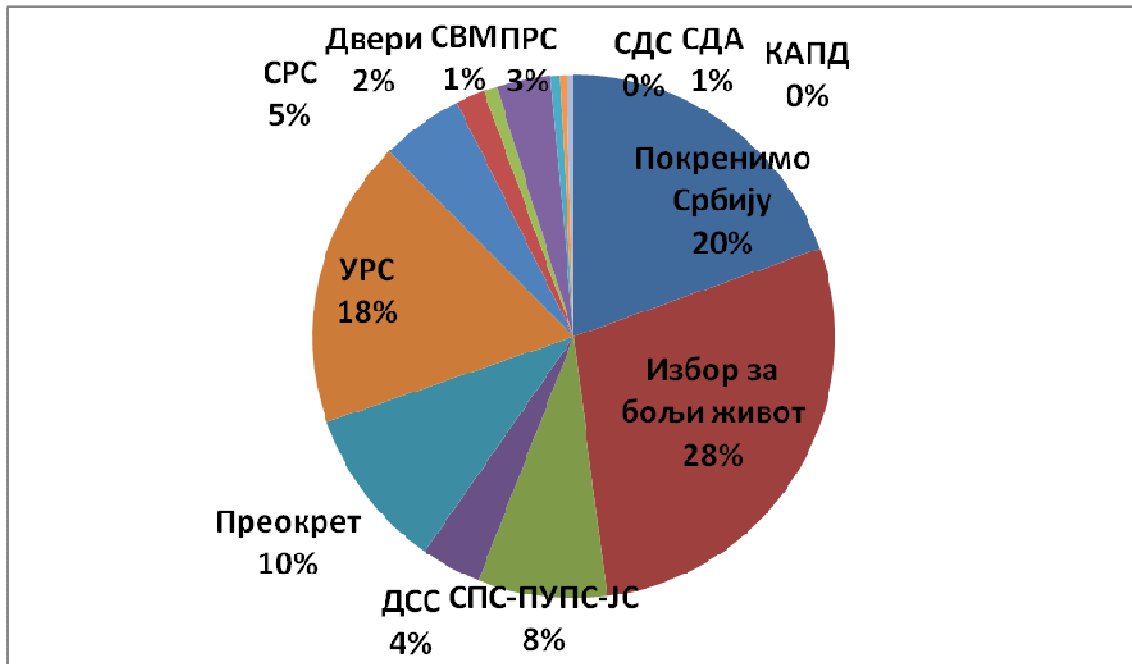


Структура расхода на председничким изборима



Листа/предлагач кандидата	Удео у укупним расходима за парламентарне изборе	Укупни расходи
СНС	19,5	562.877.916
ДС	28,5	820.787.910
СПС-ПУПС-ЈС	7,9	229.153.178
ДСС	3,7	107.212.394
Преокрет	10,1	289.954.758
УРС	17,8	513.761.487
СРС	5,1	146.880.972
Двери	1,8	51.780.787
СВМ	0,8	24.070.151
ПРС	3,3	96.249.355
СДА	0,6	16.258.575
СДС	0,4	11.924.217
КАПД	0,4	12.667.823
Тотал	100	2.883.579.523

Удео у укупним расходима на републичким изборима



4. “Вредност гласова”

Вредност гласа на председничким изборима

		Пријављени расходи износ у РСД	Број гласова по кандидату	Вредност појединачног гласа (РСД)
1.	Борис Тадић – Избор за бољи живот	353.103.607	989.454	357
2.	Томислав Николић - СНС	255.808.826	979.216	261
3.	Ивица Дачић – СПС – ПУПС – ЈС	41.571.682	556.013	75
4.	Зоран Станковић - УРС	47.421.676	257.054	184
5.	Чедомир Јовановић - Преокрет	59.334.393	196.668	302
6.	Војислав Коштуница - ДСС	40.599.707	290.861	140

Вредност гласа на парламентарним изборима

		Пријављени расходи износ у РСД	Број гласова по коалицији	Вредност појединачног гласа (РСД)
1.	Избор за бољи живот	467.910.196	863.294	542
2.	Покренимо Србију	309.089.150	940.659	329
3.	СПС – ПУПС - ЈС	187.245.292	567.689	330
4.	УРС	459.897.388	215.666	2132
5.	Преокрет	229.820.377	255.546	899
6.	ДСС	68.111.080	273.532	249

