

Владимир Гоати  
Немања Ненадић  
Предраг Јовановић

**ФИНАНСИРАЊЕ ПРЕДСЕДНИЧКЕ  
ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ 2004. У СРБИЈИ**

**Ударац политичкој корупцији  
или одржавање status-a quo?**



Транспарентност Србија

2004

Владимир Гоати  
Немања Ненадић  
Предраг Јовановић

## ФИНАНСИРАЊЕ ПРЕДСЕДНИЧКЕ ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ 2004. У СРБИЈИ

**Ударац политичкој корупцији  
или одржавање status-a quo?**



Transparentnost Srbija  
Transparency Serbia



Westminster Foundation for Democracy

---

---

Ова књига је део пројекта *Унапређење демократије и спречавање корупције* који се спроводи уз подршку *Вестминстерске фондације за демократију*. Изнети ставови су ауторски и не морају представљати мишљење Вестминстерске фондације за демократију.

---

---

**Финансирање председничке  
изборне кампање 2004. у Србији**

**Ударац политичкој корупцији  
или одржавање status-a quo?**

**Издавач:**

Транспарентност Србија  
29. новембра 36/І  
Београд  
тел.: +381 11 303 38 27  
факс: +381 11 322 81 96  
ts@transparentnost.org.yu  
www.transparentnost.org.yu

**За издавача:**

Бранислав Милетић

**Припрема за штампу:**

Транспарентност Србија, Београд

**Штампа:**

Arteast, Београд

**Тираж:**

400

**ISBN: 86 - 84711-05 - X**

# САДРЖАЈ

**Листа коришћених скраћеница..... ix**

**Уводне напомене.....1**

Владимир Гоати

**Оквир истраживања..... 5**

Повећање изборних трошкова .....7

Финансијски прекршаји и злоупотребе .....9

Смањење толеранције према корупцији..... 11

Два раздобља ..... 12

Постоктобарски период ..... 15

Предмет и циљ истраживања ..... 17

Немања Ненадић

**Нормативни основ .....21**

Осврт на прописе о финансирању странака  
у Србији и њихову примену (1990-2003) ..... 21

*Додела средстава из буџета .....23*

*Ванбуџетски извори финансирања ..... 24*

*Санкције..... 24*

Процес усвајања Закона из 2003. ....	25
Новине које је донео Закон из 2003. ....	32
<i>Ограничења извора финансирања</i> .....	32
<i>Висина и расподела средстава из буџета</i> .....	33
<i>Одредбе о вођењу евиденције о приходима и расходима</i> .....	35
<i>Извештавање, контрола и јавност</i> .....	36
<i>Санкције</i> .....	37
Увећање обима финансирања из буџетских средстава .....	37
Улога државних органа у примени Закона.....	38
<i>Министарство финансија</i> .....	39
<i>Скупштински одбор за финансије</i> .....	40
<i>Републичка изборна комисија</i> .....	40
<i>Координација</i> .....	41
<i>Да ли су Одбор за финансије и Републичка изборна     комисија одговарајући органи за додељене послове?</i> .....	42
Приступ у регулисању финансирања председничке кампање.....	43
<i>Начин регулисања финансирања кампање     за избор председника Републике у Закону</i> .....	43
<i>Финансирање из буџетских извора</i>	
<i>Опита правила</i> .....	44
<i>Расипање дела буџетских средстава</i> .....	46
<i>Колизичка норма о средствима која     се додељују предлагачу победника</i> .....	47
<i>Средства се иницијално морају     прикупити из приватних извора</i> .....	48
<i>Посебан рачун за финансирање кампање</i> .....	49
<i>Зајам и одложено плаћање</i> .....	50
<i>Други извори финансирања из јавних извора</i> .....	53
Прикупљање средстава из приватних извора .....	54
<i>Врсте приватних извора</i> .....	54
<i>Забрањени извори финансирања су</i> .....	55
<i>Приватни извори – недоумице и могуће злоупотребе</i> .....	55
<i>Чланарина</i> .....	55
<i>Приходи од промотивних активности</i> .....	56

<i>Прилози</i> .....	58
<i>Бесплатан рад страначких активиста</i> .....	59
<i>Ко сме да да прилог?</i> .....	60
<i>Ограничење висине прилога које може дати један донатор</i> .....	61
<i>Да ли у Закону постоји ограничење висине расхода?</i> .....	63
<i>Ограничења по времену настанка расхода</i> .....	64
<i>Да ли постоје ограничења по врсти расхода?</i> .....	64
<i>Уже схватање трошкова кампање</i> .....	65
<i>Вођење евиденције и подношење извештаја</i> .....	65
<i>Доступност података о трошковима кампање</i> .....	67
<i>Контрола извештаја</i> .....	68

Немања Ненадић

## **Норме и живот** ..... 69

<i>Почетак примене закона – обавезе политичких странака из јануара 2004.</i> .....	69
<i>Извештаји о имовини политичких странака</i> .....	70
<i>Усклађивање статута политичких странака</i> .....	71
<i>Председнички избори из јуна 2004. „ватрено крштење“ новог Закона</i> .....	72
<i>Конфузија око тумачења одредаба о финансирању кампање</i> .....	72
<i>Медији и финансирање изборне кампање</i> .....	78
<i>Извештаји предлагача кандидата о прикупљеним и утрошеним средствима</i> .....	79
<i>Пријем извештаја</i> .....	79
<i>Формална исправност извештаја</i> .....	79
<i>Преправљање образаца</i> .....	80
<i>Печати предлагача кандидата и потписи овлашћених лица</i> .....	80
<i>Навођење структуре расхода и подношење нетражених података</i> .....	81

<i>Неслагање приходне и расходне стране</i> .....	81
<i>Време прикупљања и трошења средстава</i> .....	83
Тврдње о злоупотребама .....	83
<i>Државна давања у вези са изборима</i> .....	84
<i>Како су предлагачи подмирили трошкове?</i> .....	85
<i>Тврдње о кршењу прописа</i> <i>о финансирању изборне кампање</i> .....	86
<i>Кампање од стране организација</i> <i>које не учествују на изборима</i> .....	87
<i>Коришћење државних ресурса</i> .....	87
Показатељи висине расхода .....	88
<i>Подаци о расходима из извештаја</i> .....	89
<i>Трошкови представљања</i> <i>кандидата у новинама и на ТВ</i> .....	90
<i>Активности председничких</i> <i>кандидата у току кампање</i> .....	93
<i>Новински написи о висини</i> <i>трошкова изборне кампање</i> .....	94
Процена висине расхода на основу прикупљених података .....	96
Шта се може очекивати од контроле извештаја? .....	99

Предраг Јовановић  
Немања Ненадић

## **Успех на изборима и утрошена средства .....103**

Анализа извештаја о финансирању председничке кампање .....	103
<i>Однос јавних и приватних средстава</i> .....	103
<i>Врсте приватних извора које су</i> <i>коришћене за финансирање</i> .....	106
<i>Чланарина</i> .....	106
<i>Приходи од имовине</i> .....	107
<i>Прилози</i> .....	109
<i>Добијени прилози и шансе за успех на изборима</i> .....	110
Однос успеха на изборима и уложених средстава .....	111

Активности кандидата и успех на изборима .....	114
Однос изборног успеха и расположивих средстава .....	115
Утицај владајућег статуса на изборни резултат .....	117
Изборни успех кандидата и оглашавање у медијима.....	118
Немања Ненадић Владимир Гоати	
<b>Закључци и препоруке .....</b>	<b>121</b>
Закључци и препоруке за измену појединих одредаба Закона .....	121
Ударац политичкој корупцији или одржање затеченог стања? .....	134
<b>Документациони прилог .....</b>	<b>137</b>
Прилог 1: Резултати председничких избора одржаних 13. јуна 2004 (I круг) и 27. јуна 2004 (II круг) .....	139
Прилог 2: Извештаји предлагача кандидата о прикупљеним и утрошеним средствима у изборној кампањи (странице 1-15) .....	141
Прилог 3: Однос прикупљених и утрошених средстава за председничку кампању .....	157
Прилог 4: Мишљења Министарства финансија о начину спровођења одређених одредаба Закона о финансирању политичких странака .....	159
Прилог 5: Приказ закупљеног рекламног простора за представљање кандидата у медијима – ТВ.....	165
Прилог 6: Приказ закупљеног рекламног простора за представљање кандидатау медијима – штампани медији.....	167
Прилог 7: Приказ закупљеног рекламног простора за представљање кандидата у медијима – закупљени ТВ термини.....	169



Прилог 8: Приказ расподеле средстава за чланове проширеног састава чланова бирачких одбора по општинама .....	171
Прилог 9: Закон о финансирању политичких странака из 2003.....	173
Прилог 10:Савет Европе, Комитет министара, Препорука: Рес(2003)4 .....	183
Прилог 11: Изводи из извештаја посматрачке Мисије ОЕБС.....	189

## ЛИСТА КОРИШЋЕНИХ СКРАЋЕНИЦА

- БДСС - Бошњачка демократска странка Санџака
- ГСС - Грађански савез Србије
- Г17 плус- Група 17 плус, Политичка странка Г 17 плус
- ГГ БК - Група грађана „Заједнички председнички кандидат Богољуб Карић“
- ГГ ИЛС - Група Грађана „Иницијатива за лепшу Србију“
- ДЗВМ - Демократска заједница војвођанских Мађара
- ДОС - Демократска опозиција Србије
- ДС - Демократска странка
- ДСС - Демократска странка Србије
- ДХСС - Демохришћанска странка Србије
- ДЦ - Демократски центар
- ЈС - Јединствена Србија
- ЈУЛ - Југословенска левица
- КВ - Коалиција Војводина
- ЛПС - Лабуристичка партија Србије
- ЛСВ - Лига социјалдемократа Војводине
- МФ - Министарство финансија (од 2004), Министарство финансија и економије (до 2004)
- НД - Нова демократија (сада: Либерали Србије)
- НДС - Народна демократска странка

## НРС СД и ЕБ

- Народна радикална странка, Србија и дијаспора и Европски блок

НСС - Народна сељачка странка

НС - Нова Србија

ОЕБС - Организација за европску безбедност и сарадњу

## Правилник МФ

- Правилник о садржају евиденција и састављању извештаја о прилозима и имовини политичких странака

ПС - Препород Србије

ПСД - Патриотска странка дијаспоре

ПСС - Покрет снага Србије

## Публикација МФ

- „Примена закона о финансирању политичких странака“, Министарство финансија и економије, 2003

РБ - Републички буџет умањен за трансфере другим нивоима власти и организацијама обавезног социјалног осигурања

РВ - Реформисти Војводине

РИК - Републичка изборна комисија

СД - Социјалдемократија

СДрС - Странка држављана Србије

СДП - Социјалдемократска партија

СДУ - Социјалдемократска унија

СЕ - Савет Европе

СК - Савез комуниста Србије

СЛПС - Социјално-либерална партија Санџака

СЛС - Српска либерална странка

СНС - Социјалистичка народна странка

- СПО - Српски покрет обнове
- СПС - Социјалистичка партија Србије
- СРЈ - Савезна Република Југославија
- СРС - Српска радикална странка
- СРС-НП- Српска радикална странка- Никола Пашић
- ССЈ - Странка српског јединства
- ССО - Савез социјалистичке омладине
- ССРН - Социјалистички савез радног народа
- СЦГ - Државна заједница Србија и Црна Гора
- ЦЕМИ - Центар за мониторинг избора
- ЦЕСИД - Центар за слободне изборе и демократију



# **ПИЛОТ - ПРОЈЕКАТ: УНАПРЕЂЕЊЕ ДЕМОКРАТИЈЕ И СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ**

## **Уводне напомене**

Успостављање демократије у Србији је споро и суочено је са више препрека, него што је био случај у већини других посткомунистичких земаља Централне и Југоисточне Европе. У периоду 1990. - 2000. демократске снаге у Србији биле су усредсређене на обезбеђивање равноправних услова за кандидате на изборима и на успостављање регуларних изборних процедура, што се показало као недостижан циљ, јер је СПС, која је, под именом СКС, остваривала до 1990. монополитички положај у режиму „социјалистичког самоуправљања“, наставила после успоставања плуралистичких институција да делује као монополистичка партија. Темелна политичка промена остварена је тек 5. октобра 2000., када је срушен ауторитарни режим Слободана Милошевића, а СПС постала само једна од политичких партија, равноправна са осталим. После те корените промене, транспарентно финансирање политичких партија постало је један од приоритета интересовања јавности. Тај интерес је разумљив, јер уколико извори финансирања политичких странака и кандидата на изборима нису познати и ограничени, демократске институције могу да се претворе у сервис крупног капитала и поприште трговине утицајем.

Ситуација на овом пољу, заснована на наслеђу из деведесетих година, значајно утиче на имплементацију нових законских решења. И поред промене режима (2000.), актери на политичкој сцени остали су средином 2004. углавном исти и нереално је очекивати да ће се њихово понашање битније изменити у кратком року. Расправе какве се данас у медијима Србије воде о финансирању политичких странака, посебно када је у позадини међусобно оптуживање политичких опонената, су, по

правилу, површне и пристрасне. Оне не помажу разумевању проблема, већ, по правилу, доводе до општег разочарања у политичке партије, или чак до неповерења у све кључне институције демократског друштва.

Демократија има и своју економску „цену“, и јавности би та цена требало да буде позната. Законодавац у Србији је од почетка 2004. прихватио приступ према којем издашно финансирање из државног буџета може да резултира смањењем потребе партија да траже или да прихвате приватне, често сумњиве изворе финансирања.

Истини за вољу, овакав приступ смањује поменути ризик, али повећава опасност да партије, руководећи се својим парцијалним интересима, обезбеде себи нереално високе суме из буџета на терет пореских обвезника. Због тога је оцена<sup>1</sup> по којој омогућавање партијским лидерима да у парламенту одређују износ буџетских издвајања за партије личи на давање прилике алкохоличару да уђе у локал са бесплатним пићима, можда претерана, али није сасвим лишена основе.

Приступ по којем се у Србији издашно финансирају изборне кампање (и партије) по први пут је реализован на председничким изборима у јуну 2004., па је зато потребно брижљиво анализирати његове ефекте. Посебно је важно испитати корелације између изборног успеха странака и њиховог финансирања из државних и приватних извора. Поврх тога, не може се избећи питање - дилема: да ли су на овим изборима, упркос издашног финансирања из буџета и из законом дозвољених приватних извора, коришћени и новац и други ресурси из илегалних извора?

Централна тачка овог пилот-пројекта је праћење и анализа финансирања кампање за избор председника Републике Србије (јун 2004.). У оквиру тог пројекта *Транспарентност - Србија* је инсистирала на разјашњењу свих недоумица у погледу прописа којима се уређује финансирање кампање за избор председника Републике, указујући на недостатке регулативе и дајући конкретне препоруке за њено унапређење.

Посебан значај овог пројекта је чињеница да се у Србији по први пут покушава остварити целовито праћење финансирања једне изборне кампање. Утолико пре, овај пионирски рад може корисно да послужи будућим истраживачима у, надамо се, континуираном критичком праћењу једног од кључних процеса како за борбу против политичке корупције, тако и за изградњу демократског друштва.

---

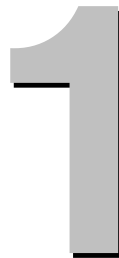
<sup>1</sup> Lösche, према: Robert Williams, „Aspect of Party Finance and Political Corruption“ in „Party Finance and Political Corruption“, 2000, London, Macmillan, p. 7

Посебно се захваљујемо Вестминстерској фондацији за демократију, која је ове разлоге схватила и омогућила спровођење овог истраживања.

*Транспарентност – Србија  
Септембар 2004.*







## ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

За обављање разгранатих активности, од којих је једна од најважнијих суделовање на изборима, партијама је потребан стални прилив новчаних средстава, чији износ зависи од величине и типа партије, бројности становника и пространства земље, „вертикалне децентрализације“, односно броја нивоа на којима се бирају политички представници, броја организационих нивоа партије, типа изборног система и др. Без обзира на огромне разлике у свим важним сферама живота између земаља стабилне демократије и посткомунистичких земаља укуљујући Србију - чији „демократски стаж“ почиње тек 1990. - те две групе земаља имају бар једну заједничку карактеристику: у обе групе јавност изузетно мало зна о начинима на које политичке партије стичу и троше финансијска средства за изборне кампање и за властито функционисање. Та тема, по правилу, долази у жижу интересовања јавности тек ако и када избију финансијски скандали у којима централну улогу играју партијски функционери.

Настојање истраживача да дубље продру у скровиту, али изузетно важну област начина прибављања и трошења новчаних средстава од стране партија, судара се одувек са упорним одбијањем партијских моћника да о томе публикују информације или, ако то ипак чине, да публикују штуре, непотпуне и застареле информације. Зато и кад истраживач допре до података о финансијским приходима и расходима неке партије, он је најчешће у недоумици у погледу њихове веродостојности, раздобља на које се односе, као и око тога да ли се подаци тичу читаве партије, неког њеног нивоа (дела) или, пак, само организације (организација) која је под контролом партије? Најлакше су, по правилу, доступне информације о приходима и расходима централног нивоа партијског организовања,

док се теже долази до информација о финансијском пословању осталих партијских нивоа и партијских установа. Претпостављамо да партије нерадо објављују ажурне и потпуне податке о свом финансијском пословању зато што је новац важан ресурс у политичком процесу и зато што би партија, откривањем извора, обима и начина стицања и употребе новчаних средстава, снабдела своје противнике важним информацијама. То је разлог због којег многи писци сматрају да постоји нераскидива повезаност између партијског финансирања и корупције<sup>2</sup>. Мартин Валецки (Walecki) наглашава, с правом, да у посткомунистичким земљама повезаност између две варијабле има особене карактеристике.<sup>3</sup>

Финансирање партија није *terra incognita* само за ширу јавност, него иста оцена важи и за партијско чланство. О финансијским питањима веома ретко се расправља у партијским органима, а још ређе међу партијским члановима и симпатизерима. Имајући то у виду, нећемо погрешити ако устврдимо да дискреција обавија ову област партијског живота. У једном од ретких емпиријских истраживања финансијског пословања партија, у којем су 2001. обављени интервјуи са руководством 11 летонских партија, већина интервјуисаних руководилаца проценила је да су само 2-4 врхунска партијска лидера<sup>4</sup> интензивно ангажована у кампањи прикупљања новчаних средстава и да су, уз то, још 3-5 личности о томе редовно обавештаване. Налази цитираног истраживања потпуно кореспондирају са Пентусовом оценом изнетом у вези са стањем у естонским партијама, а која има, чини нам се, шире важење: „Обичан члан партије ништа не зна о томе како се партија финансира... У највећем броју случајева само генерални секретар или председник зна све о финансијским шемама партије. Можда је непотребно напомињати да је практично немогуће добити неку интересантну или важну информацију од тих људи. Чак ни рецепт за прављење злата није чуван са више пажње од тајне како се партија финансира“.<sup>5</sup> Било би, претерано и погрешно

---

<sup>2</sup> Нпр. Robert Williams, „Aspect of Party Finance and Political Corruption“ in „Party Finance and Political Corruption“, 2000, London, Macmillan, p. 8

<sup>3</sup> „Political Finance in Central Eastern Europe“, In: Foundation for Democracy, Approaches to Comparative Political Finance, 2001, Ed. Karl-Heinz Nassmacher, Baden – Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, p.412

<sup>4</sup> Ikstens, Janis 1991, „Party Funding in Latvia“, презентовано на конференцији о финансирању политичких странака у земљама средње и источне Европе, Open Society Institute/COLPI, стр. 2.

<sup>5</sup> Pentus, Keit, „Party Funding in Estonia“, презентовано на конференцији о финансирању политичких странака у земљама средње и источне Европе, Open Society Institute/COLPI, p. 7.

редуковати узроке тешкоћа у остваривању потпуног увида у финансијско пословање партија искључиво на тежњу партијских руководстава да, због потреба политичке борбе, ту сферу држе далеко од „очију јавности“ и од других, конкурентских партија. Поред тога, разлоге за то треба свакако тражити у томе што потпун увид у „токове новца“ отежава пораст сложености партијске структуре и све већа аутономија појединих нивоа партијског организовања. Изнете оцене у потпуности важе за релевантне партије Србије чији статuti, ако се изузму одредбе о партијској чланарини, не садрже одредбе о финансијском пословању<sup>6</sup>.

Оскудна и непоуздана сазнања о приходима и расходима политичких партија перманентно подгревају подозрења да партије и партијски лидери пресудно зависе од финансијера, а не од својих чланова и бирача. Из претпоставке да у политичком животу одлучујућу улогу игра новац, а не воља грађана, често се некритички изводи оцена да су политички пореци у земљама у којима функционишу демократске институције, само привидно демократски, а у сушини плутократски.<sup>7</sup>

Новац је, свакако, важан ресурс у изборним и политичким борбама, али није - као што ћемо касније показати - одлучујући ресурс.

## Повећање изборних трошкова

Проблем обезбеђења финансијских средстава за функционисање партија избио је у први план у земљама Западне Европе почетком шездесетих година двадесетог столећа кад су се партије, уместо класичних облика изборне кампање (агитација „од врата до врата“, јавни скупови, плакати, огласи у штампи и др.), почеле да ослањају на електронске медије, пре свега на телевизију која је, са своје стране, објашњава Вејр (Ware), различита од дневних новина. „Прво, телевизија обезбеђује политичарима да остварују нешто „директнији“ контакт са бирачима него што је то могуће са штампаним медијима; верује се да тако (преко ТВ - В. Г.) објашњавајући своје акције или погледе више утичу на бирачка

---

<sup>6</sup> О томе шире: Гоати, Владимир. 2004. *Партије и партијски систем Србије*, Ниш: ОГИ.

<sup>7</sup> О недовољној заснованости тих оцена видети: Гоати, Владимир, цит. дело, стр. 73 - 74.

опредељења него ако народ само чита о томе. Друго, телевизија обезбеђује међусобно такмичење политичара за пажњу бирача. У већини земаља, телевизијске станице нису ни у поседу партија, нити под јаким утицајем одређених партија - ситуација која је различита у односу на новине. У неким либералним демократијама најтиражнији листови су власништво партија, док у другим многи листови имају чврсте везе са одређеним партијама. То значи да у комуникацији са својим гласачима, партије треба мање да брину да они, такође, слушају мишљења њихових опонената. Даље, чак и кад партије могу да утичу на телевизијске станице, оне нису у стању да контролишу понашање њихових бирача који могу лако да изаберу други канал, то значи да буду изложени утицају других гледишта. Насупрот томе, већина људи не купује много листова, због чега је мања вероватноћа да ће бити свесна конкурентских погледа<sup>8</sup>.

Оцена о перманентној финансијској оскудици важи, још више, за партије европских посткомунистичких земаља, јер су оне образоване, углавном, 1989./1990., кад су се, поред огромних издатака за изборне кампање, суочиле са неопходношћу да решавају тежак задатак успостављања „капиларне организације“ на територији читаве државе. У тим земљама, у раздобљу успостављања вишепартизма, 1989./1990., учавала се оштра разлика у финансијском положају између екс-комунистичких партија, које су располагале са огромном имовином, и новоформираних опозиционих партија лишених елементарних услова за политичку делатност (просторије, електронска опрема, возила). До побољшања финансијске ситуације новообразованих партија дошло је у оним посткомунистичким земљама у којима су те партије извојевале изборне победе 1990. над реформисаним комунистима. У тим земљама држава је, након прве мирне смене на власти, почела да пружа систематску финансијску помоћ партијама, али то је само ублажило, а и не решило њихове финансијске проблеме.

За разлику од већине посткомунистичких земаља Централне и Југоисточне Европе у Србији је 1990. изостала смена на власти, јер је раније владајућа СПС извојевала победу на првим плуралистичким изборима. Додуше, после тих избора држава је обезбедила у републичком буџету (1991.) изабраним посланицима део трошкова изборне кампање. Законом усвојеним у Народној скупштини Србије 1992. зајемчена су финансијска помоћ партијама-подносиоцима изборних листа, као и

---

<sup>8</sup> Ware, Alan. 1996. *Political Parties and Party Systems*, Oxford: Oxford University Press, p. 290.

средства изабраним кандидатима, што је прихваћено и у следећем закону усвојеном 1997. Ипак, износ новчаних средстава обезбеђених партијама за изборне кампање и за функционисање није ни из далека задовољавао њихове потребе. Најзад, 2003., изгласан је нови „Закон о финансирању политичких партија“, који је битно повећао буџетска издвајања партијама, како за изборне кампање тако и за њихово функционисање (подробније о томе у прилогу Н. Ненадића).

## Финансијски прекршаји и злоупотребе

Претходно наведени интерес партија да бар део финансијских средстава држе у „сивој зони“, под контролом само неколицине или чак једног функционера, објашњава зашто су партијски руководиоци играли кључну улогу у великим финансијским аферама које су у протеклом раздобљу потресале како неке земље стабилне демократије тако и посткомунистичке земље. *И поред бескрајне разноликости појавних облика, поменуте афере имају једно инваријантно обележје: челни партијски функционери користили су своју политичку моћ и утицај, да би издејствовали одређене државне одлуке, или онемогућили њихово доношење, а заузврат су добијали приватне и (или) групне економске користи, што је, заправо, суштина корупције.*

Мајкл Пинто-Душински (Michael Pinto-Duschinski) (2002., стр. 71-72) наводи следеће облике коруптивног финансирања партија: (1) незаконите поклоне, (2) коришћење за партијске кампање или за циљеве партија новца који је стечен корупцијом, (3) употребу државних ресурса (запослених, простора) за партијске сврхе, (4) прихватање средстава ради обезбеђења или обећања неке предности (користи), (5) прихватање средстава из нечасних извора, пре свега из криминалних кругова и (6) трошење новца у забрањене намене попут куповања гласова.<sup>9</sup> Али, поред ових углавном инкриминисаних облика финансирања, трансфер новчаних средстава у партијске благајне и на рачуне партијских вођа остварује се и суптилнијим методама у које спада спретно коришћење

---

<sup>9</sup> „Financing Politics: A Global View“, Paper presented at the Conference on Party Funding and Finance in Central and Eastern Europe, Journal of Democracy, 2000, Vol 3, No 4 (October): 69:86.

недоречености и празнина у правним актима. У овом случају, не крши се слово важећих прописа, али се крше принципи на којима су утемељени ти прописи, као што су универзалност, равноправност и транспарентност.<sup>10</sup>

Корупција у коју су укључене партије и њихови прваци се често (не увек) састоји од два, а не само од једног незаконитог чина; најпре у „црни фонд“ партије сливају се одређена средства као противчинидба за одређену „услугу“, а затим одређени партијски функционер пребацује део тако стеченог новца, на властити банковни рачун или га узима у свој џеп. Корупцију је, наравно, тешко, понекад немогуће, доказати, јер се она, по правилу, остварује уз поштовање свих правила по којима се доносе одлуке. Један писац то сликовито објашњава на следећи начин: „Формално поштовање процедуре и њено суштинско заобилажење у корупцији су оно што су праће и рециклажа мафијашког новца“.<sup>11</sup>

Учестале финансијске афере и скандали у чијем су средишту политичке партије, имале су један латентан ефект; убрзавање реформи и успостављање нових институција, процедура и механизма, као и поштравање санкција са циљем да се онемогући реприза таквих збивања. Све више препрека илегалним токовима новца између политичких партија и других важних социјалних актера које су успостављене у протеклим деценијама, нису, наравно, онемогућиле финансијске махинације, али су смањиле њихов опсег. За разлику од земаља стабилне демократије у којима се деценијама изграђује нормативна основа финансијског пословања партија, у Србији и у другим у европским посткомунистичким земљама, чине се у том погледу тек почетни кораци који су, свакако, олакшани тиме што те земље могу да користе нормативна решења (механизме, процедуре) која су претходно „испробана“ у државама стабилне демократије у Западној Европи и у САД.

Појавни видови корупције су веома различити у земљама стабилне демократије и у посткомунистичким земљама, као што, такође, коруптивно деловање има своје непоновљиве особености у појединим земљама из те две групе. Упркос тих разлика у обе групе земаља уочава се, почетком трећег миленијума, једно важно заједничко обележје: *јавно мњење постало је изузетно сензибилно на новчане злоупотребе партијских лидера, што је индикатор чврстог прожимања савременог*

---

<sup>10</sup> Наравно, подела прекршаја је условна што смо образложили у: Гоати, цит. дело, стр. 97 – 102.

<sup>11</sup> Meny, Ives. 1992. La corruption de la Republique, Paris: Fayard..

света. Изборни успех партија „на свим меридијанима“ у великој мери зависи од тога колико их грађани перципирају као доследне борце против корупције. На тај начин, јавно мњење почело је да делује не само *post festum*, бескомпромисно разобличујући случајеве коруптивног понашања, него и као чинилац превенције, јер су лидери партија постали свесни да корупција битно угрожава изборне шансе партије.

## Смањење толеранције према корупцији

Србија није изузетак од глобалног тренда смањивања толеранције за коришћење јавних положаја за стицање приватних користи, или као што је то Reynauld Van Rumbke дефинисао, за „трговину утицајем“<sup>12</sup>. Томе у прилог говори оштра реакција јавности на информацију објављену у јулу 2003. да је Министарка за саобраћај и телекомуникације у Републичкој Влади регистровала (2002.) приватну фирму у области деловања свог министарства. Премда тада још није био усвојен „Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција“, и поменута чланица Владе својим поступком није прекршила ни једну правну норму, медији и други актери цивилног друштва упорно су захтевали њену оставку истичући да се она својим деловањем огрешила о етичке принципе коректног обављања јавних дужности. Пошто је Министарка одбијала да поднесе оставку, Председник Владе је, у складу са чланом 93 Устава Србије, предложио њено разрешење, о чему парламент није стигао да расправља, јер је распуштен 13. новембра 2003., када су расписани ванредни парламентарни избори. Описани случај говори о наглашеном критичком ставу јавног мњења Србије према појавама кумулације функција од стране појединаца на високим политичким положајима која скоро неизбежно води у корупцију. О раширеној свести о опасности од корупције говоре и резултати емпиријског истраживања које је у новембру 2003. спровела агенција „Медијум Галуп Инетрнешнел“. Према резултатима тог истраживања корупција и криминал су на трећем месту проблема са којима се Србија суочава (на првом је материјална ситуација,

---

<sup>12</sup> „Trading in Influence and Illegal Financing of Political Parties- General Report“, Third European Conference of Specialised Services in the Fight Against Corruption“, Madrid, 28-30 October 1998, p.15.



а на другом политички сукоби). На изузетно велику важност корупције у перцепцији грађана упозорило је и истраживање *Сукоб јавног и приватног интереса и слободан приступ информацијама* спроведено почетком 2003. за потребе организације „Транспарентност - Србија“<sup>13</sup>, као и анкета о корупцији у јавним службама, коју је 2002. организовао Центар за проучавање алтернатива (ЈМС 04/02).

Можемо претпоставити да су програмски различите партије Србије, прилагођавајући се „духу времена“, настојале пред децембарске парламентарне изборе 2003. као и пред председничке изборе 2004. - који су предмет овог истраживања - да увере бираче у свој бескомпромисан став у борби против корупције. То је, у ствари, постало „опште место“ у њиховим изборним програмима и у свакодневним иступањима лидера, што потврђује следећу Насмахерову (Nassmacher) оцену, утемељену на компаративној анализи финансирања партија: „Где год политички новац постане предмет политичке дебате, партије ће покушавати да поправе свој углед код гласача“<sup>14</sup>.

## Два раздобља

Од успостављања вишестраначја у Србији па до почетка 2004. - када је ступио на снагу „Закон о финансирању политичких партија“ - партије су из буџета добијале релативно мала средства и биле су принуђене да то надокнађују из других извора. До темељног политичког преокрета 5. октобра 2000., то је, наравно, најлакше остваривала владајућа СПС. Користећи арбитрерно енормна државна финансијска средства, владајућа СПС је, када то захтевају њени интереси, корумпирала лидере опозиционих партија. Карактеристична су у том погледу два случаја. Први се догодио 1993., после отвореног политичког сукоба између СПС и њеног дотадашњег савезника, ултранационалистичке СРС. Да би осујетила покушаје СРС да блокира законодавне иницијативе на савезном нивоу,

---

<sup>13</sup> „Сукоб интереса и слободан приступ информацијама“, Транспарентност – Србија, 2003.

<sup>14</sup> Nassmacher, Karl- Heinz 2003, „Introduction: Political Parties, Funding and Democracy“, In: Funding parties and Elections Campaign: A Handbook, Eds: Karl-Heinz Nassmacher and Daniel.

СПС је подстакла расцеп у СРС из које се издвојило пет савезних посланика који су образовали „Српску радикалну странку - Никола Пашић“ (СРС-НП). Тим посланицима СПС је обезбедила по 100.000 DEM или стан у Београду, као награду за подршку предлозима СПС у савезном парламенту. Други пример су јавно изнете и недемантоване тврдње, да је владајућа СПС дала у току 1993. (пре сукоба) председнику СРС значајна новчана средства да би та партија нападала партије демократске опозиције.

Изнети примери само су „врх леденог брега“ испод којег се у Србији крио, до слома Милошевићевог режима, 5. октобра 2000., широки систем арбитрарне употребе државних ресурса у партијске сврхе. До тада, владајућа СПС је располагала буџетским средствима као својим, због чега се о Србији тог доба може говорити као о „партијској држави“. О томе недвосмислено сведоче налази контроле утрошка буџетских средстава у 2000. години, коју је извршило Министарство финансија Републике Србије. У извештају публикованом крајем октобра 2001., Министарство је утврдило, између осталог, да је незаконито утрошено приближно 26 милиона евра, а да је ненаменски утошено још око 44 милиона. Контрола је, такође, показала да је велики део буџетских средстава употребљен за куповине аутомобила или за позајмице (које нису враћене) предузећима чији су власници (или директори) министри у коалиционој Републичкој Влади (СПС-ЈУЛ-СРС), а да је други, додуше знатно мањи, део средстава директно уплаћен владајућим партијама. Тако је Министар за науку уплатио СПС-у 11.335 €, а СРС-у 3.060 €. Министар трговине дозначио је на рачун СРС 8.330 €, а министри за власничку трансформацију, трговину, туризам, саобраћај и за заштиту природне средине доделили су СРС укупно 20.160 €. Због драстичних незаконитости у трошењу буџетских средстава Министарство финансија је поднело кривичне пријаве против 25 бивших министара српске Владе (од укупно 35), као и против десетак заменика министара и директора републичких органа. Навели смо резултате контроле трошења буџетских средстава у Србији 2000., које је спровела нова власт, а вероватно је да би били слични резултати контроле трошења буџетских средстава у претходним годинама. Можда би димензије злоупотребе буџетских средстава у 2000. биле још и веће, да је „стари режим“ трајао читаву годину а не само девет месеци, тачније до 5 октобра.

Истини за вољу, у дооктобарском раздобљу кршењу законских прописа о финансирању нису „одолеле“ ни опозиционе партије Србије. Многи богати домаћи бизнисмени нису, због страха од одмазде владајућег

режима, поклањали опозиционим партијама новчане прилоге на законном прописани начин, него су их давали кришом „на руке“ лидерима странака. Није тешко претпоставити да су опозиционе партије, заузврат, омогућавале избор „партијских мецена“ у руководеће партијске органе, или (и) у парламент, што свакако представља политичку корупцију. О томе, наравно, нема егзактних података, али на то упућују случајеви богатих појединаца који су, после кратког партијског стажа (или чак без икаквог стажа), постајали посланици у Народној скупштини. Осим тога, опозиционе партије су, у сукобу са Милошевићевим „партијском државом“, биле принуђене да се ослоне на донације из иностранства, иако су те донације биле законима (1992., 1997.) забрањене. Финансијска средства пристизала су од две врсте спонзора; прву чине емигрантске организације и богати појединци, а другу међународне организације и фондови. У првој половини деведесетих година двадесетог столећа, најважнији извори финансијских средстава за опозиционе партије били су поклони исељеничких организација и појединаца из западно-европских земља, САД, Канаде и Аустралије (српска дијаспора). Према сведочењу једног од лидера СПО, новчана средства прикупљена у српској дијаспори од 1990. до краја 1993. подмиривала су више од половине расхода те партије. После тога, важност прихода од дијаспоре је опала, што је, делимично, последица узастопних неуспеха СПО (и српске опозиције у целини) на изборима 1990., 1992. и 1993. Други разлог смањивања финансијске помоћи из овог извора је то што је, изгледа, део те помоћи завршавао на банковним рачунима опозиционих лидера. На такву оцену упућују међусобне оптужбе тих лидера о ненаменском трошењу средстава добијених од дијаспоре које су исцрпно преносили медији под официјелном контролом. У целини узев, у овом раздобљу увид у стварне новчане токове у партијама само је делимичан, то је још увек само део „леденог брега“, чији је већи део под водом, недоступан јавности.

У другој половини деведесетих година, уместо на дијаспору, опозиционе партије су се све више ослањале на финансијску помоћ међународних организација и фондова, што је, такође, законом забрањено. Пошто је реч о илегалним средствима о којима не постоје трагови о партијској документацији, у процени износа тих средстава принуђени смо да се ослонимо на сведочења неких лидера партија које су до 5. октобра 2000. биле у опозицији (лидери су желели да буду анонимни). Према тим сведочењима, кампања ДОС-а за савезне парламентарне и председничке изборе у СРЈ одржане 24. септембра 2000. финансирана је

са око 2 милиона евра од стране међународних организација и фондова. Наглашавамо да је реч о делимичном увиду; вероватно је укупна сума новчане помоћи из наведеног извора знатно већа. Један део средстава од међународних организација и фондова дозначен је ДОС-у у облику техничке помоћи (компјутери, факсови, мобилни телефони). Други део представљао је индиректну помоћ; овде је реч о средствима додељеним невладиним организацијама да би оне „одрадиле“ за ДОС један део изборне кампање. Ту спадају: изборна едукација, подстицање грађана да изађу на изборе и да гласају „за промене“ (у ствари за ДОС), као и систематска помоћ ДОС-у у изборној кампањи. Та помоћ се, на пример, огледала у организовању 37 музичких концерата (са слоганом: „Време је!“) који су претходили митинзима политичара опозиционе коалиције. Најзад, трећи део средстава утрошен је на плаћање експерата, организовање истраживања изборних расположења грађана или је, пак, предат „на руке“ поверљивим партијским функционерима ради плаћања трошкова изборне кампање. Из тога што је претходно речено, следи закључак да је законодавац у Србији до 5. октобра 2000. настојао да регулише изворе прихода политичких партија, али је у томе у пракси веома мало успео у погледу два најважнија извора партијских прихода: финансијске помоћи државе и донација. Од 5. октобра 2000. па до краја 2003. важиле су идентични прописи у овој сфери, што је омогућавало да се финансирање партијских кампања и партијске активности уопште одвија у „сивој зони“, далеко од увида и контроле јавности.

## **Постоктобарски период**

Премда је 5. октобра 2000. рушењем Милошевићевог режима остварена у Србији темељна политичка промена и отпочело брзо успостављање демократских институција и процедура, наивно би било веровати да је тиме искорењено илегално финансирање партија. То тим пре што је све до 1. јануара 2004. остао на снази закон из 1997. који партијама обезбеђује недовољна средства. Имајући у виду да су у Србији одржани председнички избори 2002. (два пута) и 2003. (једном), као и парламентарни избори у децембру 2003-ће, у којима су партије, у тежњи да обезбеде што бољи резултат, ангажовале огромна финансијска средства, нарочито за закупуљивање времена на телевизији<sup>15</sup> може се

претпоставити да су у том раздобљу партије наставиле са праксом нелегалног прикупљања финансијских средстава, јер као што смо претходно напоменули, према закону (1997.) важећем у том периоду, финансијска средства за изборне кампање била су изузетно мала.

Изразиту несразмеру између буџетских средстава обезбеђених партијама Србије и стварних трошкова њиховог деловања, која траје све до почетка 2004., добро илуструје податак да је висина годишњег закупа зграде у којој се налази централа ДС износила 2003. - 2.376.000 динара (или 349.411 €), док је та странка добила исте године из буџета укупно 2.570.000 динара (370.000 €) за своје функционисање. Може се само нагађати колика је цена закупа просторија ДС на нивоу покрајине Војводине, градова и у 161 општини Србије. Сличан несклад између буџетских прихода и закупа просторија уочава се и код ДСС, Г 17+ и СПО. У том погледу у знатно бољем положају су СПС, која је власник зграде у којој се налази централа странке и више објеката у другим градовима у којима су страначке просторије, као и СРС која је, по багателној цени, обезбедила вишегодишњи закуп просторија (у Земуну) за централне органе. Плаћање закупа је, наравно, само једна ставка у трошковима партија, чему треба додати износ плата и новчаних накнада за стално и привремено запослене, одржавање возног парка и функционалне расходе (састанци, конференције, сарадња са другим партијама у земљи и иностранству и др.).

Сумњу изазивају подаци - додуше парцијални - да се у сталном радном односу у релевантним партијама Србије налазило крајем 2003. углавном техничко особље (секретарице, шофери) са скромним платама. Код Г17 плус, на пример, на платном списку се налазило се 26 људи што је, претпостављамо, мање него у ДС, ДСС, СРС и СПС. Према официјелним тврдњама партија које је тешко проверити, њихови функционери, укључујући и партијског лидера, раде у партијама искључиво волонтерски (ДС, ДСС, Г17 плус, СПО, СРС, СПС), док сталне приходе остварују као носиоци државних функција, посланици у парламенту, професори на факултетима, књижевници (од продаје књига), запослени у установама и предузећима и као бизнисмени. Изузеци од тога су неки функционери у ДС (председник ИО и секретар странке) и Г17 плус (председник ИО). На нижим нивоима партијског организовања (ван Београда) изабрани функционери, опет према официјелним тврдњама партија, остварују само

---

<sup>15</sup> Шире о томе у публикацији ЦЕСИД-а „Око избора“ бр. 9, 10 и 12 (2002) 13 (12003).

право на надокнаду неких функционалних издатака, попут утрошеног горива или плаћених хотелских рачуна. (Блиц, 7. фебруара 2004.).

Може се претпоставити да су партије, суочене са новчаном оскудицом, обезбеђивале својим функционерима прикривена новчана давања избегавајући, при том, да плаћају високе порезе и доприносе, чему је свакако погодновало одсуство контроле финансијског пословања партија. Нови закон о финансирању партија, чија је примена почела 1. јануара 2004., вишеструко је повећао буџетска давања партијама како за редовно функционисање тако и за трошкове изборне пропаганде, али је, такође, обавезао партије да упознају јавност са својим финансијским пословањем и установио строге санкције за кршење тих обавеза.

## **Предмет и циљ истраживања**

*У фокусу пажње овог истраживања је финансијско пословање партија које су суделовале (преко својих кандидата) на председничким изборима одржаним 13. и 27. јуна 2004. На тим изборима примењен је нови закон, који је по први пут обавезао партије да целовито информишу јавност о свом финансијском пословању. Имплементација овог принципа судара се са многим препрекама и у земљама стабилне демократије па се, тим пре, тешкоће у имплементацији могу очекивати у Србији, у којој је у пуном замаху процес џиновског трансфера државног у приватно власништво, чије је „држање под контролом“ изузетно тешко. Осим тога, у Србији се велики део економских активности (производња, промет, потрошња) одвија изван легалних токова („сива економија“), што свакако олакшава партијама и партијским руководиоцима „лов у мутном“.*

Ово истраживање би требало схватити као покушај да се, користећи одредбе важећег „Закон о финансирању политичких странака“, продре у мало познату сферу деловања партија у изборним кампањама. Основно питање - дилема на коју желимо да одговоримо у том истраживању је да ли је и, евентуално, у којој мери цитирани закон, примењен на јунским председничким изборима 2004., „положио испит“ и обезбедио транспарентност новчаних токова и одговорност партијских руководстава за прикушљање и утрошак новчаних средстава у изборној кампањи?

Узгред, реч је о председничким изборима на којима је политички

„улог“ био изузетно висок, јер је мањинска коалициона влада (ДСС, Г 17+, СПО, НС) подржана од СПС, енергично настојала да ојача свој несигуран положај у парламенту победом властитог председничког кандидата, док су опозиционе странке (пре свега ДС, СРС) настојале да још више делегитимизују владајућу коалицију. Иако се у овом раду не бавимо резултатима и политичким ефектима председничких избора, него регуларношћу финансирања изборне кампање, напоменимо да је кандидат ДСС и осталих странака владајуће коалиције (Г17 плус, СПО и НС), Драган Маршићанин, доживео убедљив пораз већ у првом кругу, а да је Председник Србије постао лидер опозиционе ДС Борис Тадић у другом кругу после победе над кандидатом СРС Томиславом Николићем (видети табелу бр. 1 у **Документационом прилогу**). На председничким изборима 2004. читовао се силовит успон опозиционе ДС, ерозија утицаја странака владајуће коалиције и појава нове политичке снаге на српској сцени - ПСС. На тим изборима успостављен је, заправо, нови паралелограм политичких сила у политичком животу Србије у односу на децембарске парламентарне изборе 2003.

Овај рад подељен је на четири тематске целине. У првој целини изложићемо, у кратким цртама, еволуцију законског регулисања финансирања изборних кампања од почетка вишестраначја у Србији (1990.), до расписивања јунских председничких избора 2004. У тој анализи настојаћемо да укажемо на разлоге због којих се законодавац у поједним „временским пресецима“ посматраног раздобља опредељивао за одређена решења и тиме фаворизовао поједине политичке актере на штрб осталих. У овом поглављу подробно ћемо анализирати одредбе важећег Закона о финансирању политичких странака (2003.) које се односе на финансирање председничке кампање, како бисмо указали на њихова могућа тумачења, ефекте и потенцијалне опасности на путу ка постизању транспарентног и сврсисходног финансирања.

Друга целина (треће поглавље) посвећена је анализи стварних финансијских токова у изборној кампањи 2004. У тој анализи ослонићемо се не само на званично публиковане податке од стране самих странака и државних органа, него и на информације које на посредан начин указују на обим и токове финансирања кампање, као што су: заступљеност кандидата у медијском рекламном простору, активности које су кандидати вршили у току кампање, начин праћења камање у медијима, доступност државних ресурса, као и на информације које су објавили поједини медији, а чију је веродостојност тешко проверити.

У фокусу четвртог поглавља (трећа целина) је однос између

уложених финансијских средстава и изборног учинка кандидата. У овом делу рада тестираћемо три хипотезе засноване на досадашњим сазнањима из компаративних анализа финансирања изборних кампања. По првој хипотези, кандидат странака владајуће коалиције биће у већој мери подржан донацијама приватних лица и корпорација него што је то случај са кандидатима опозиционих партија. Ова хипотеза - коју потврђују подаци Искенса<sup>16</sup> у Летонији - заснована је на реалистичном увиду да поклонодавци, по правилу, очекују од партије политичке противуслуге које може да обезбеди само партија (партије) на власти. Другу претпоставку, коју ћемо тестирати у овом раду, садржи очекивање да ће кандидати важних партија, посебно кандидати за која су систематска истраживања у предизборном раздобљу показала да имају ширу подршку у бирачком телу, имати већу финансијску подршку него кандидати минијатурних, патуљастих партија, који представљају само „декор“ изборног надметања. Другим речима, очекујемо да ће донатори пре бити спремни да помогну кандидата који има више шанси да након избора располаже утицајем у креирању државне политике. Најзад, трећа хипотеза тиче се односа обима утрошених новчаних средстава и изборног резултата председничких кандидата. Имајући у виду досадашња упоредна сазнања о утицају новца на исход избора, претпоставили смо да ће на овим изборима висина утрошене новчане суме у изборној кампањи чврсто условити успех кандидата до извесног нивоа, али да ће „изнад“ тог нивоа на изборни учинак кандидата пресудно деловати други чиниоци. У недавно објављеној књизи ту хипотезу смо формулисали на следећи начин: „У ствари, веза између количине урошеног новца и изборног учинка није праволинијска и она се може графички представити у облику криве која подсећа на обнато слово Ј. У почетним стадијумима изборног поступка може се говорити о чврстој позитивној корелацији између две варијабле, али се касније та веза губи и на изборни успех партије (кандидата) утичу други чиниоци: претходна остварења и са тим повезан степен кредибилитета у бирачком телу, ширина „изборне клијентеле“ чије интересе партија заступа, одабир одговарајуће изборне стратегије и др“<sup>17</sup>. О важном али не и одлучујућем утицају новца на изборни учинак Роберт Вилијамс (Robert Williams) је забележио: „Новац, јасно, не гарантује успех малим партијама, али ако није довољан услов (*успеха-*

---

<sup>16</sup> Цит. дело, стр. 4.

<sup>17</sup> Цит. дело стр. 73.



В. Г.), изгледа да је он нужан услов“ (2000., 200).<sup>18</sup>

У петом, закључном поглављу (четврта целина) покушаћемо да одговоримо на питања да ли је „Закон о финансирању политичких странака“ примењен на одговарајући начин на председничким изборима 2004. и да ли је – евентуално у коликој мери - његова примена обезбедила принципе транспарентности и одговорности у прикупљању и трошењу финансијских средстава у изборној кампањи? У овом поглављу ћемо - на основу претходно идентификованих слабости и недоследности законских решења и/или њихове имплементације - предложити извесне корекције и побољшања Закона о финансирању политичких партија (2003.) и пратећих подзаконских текстова.

Најзад, на крају рада је Документациони прилог у којем су презентирани резултати два круга јунских председничких избора 2004, званични извештаји предлагача кандидата (странака, „група грађана“) о средствима која су прикупили и утрошили у изборној кампањи, подаци о заступљености кандидата у медијском рекламном простору у предизборном раздобљу, сâм Закон о финансирању политичких странака и други подаци који ће бити од користи за праћење налаза овог истраживања.

---

<sup>18</sup> "Aspect of Party Finance and Political Corruption“, In: Party Finance and Political Corruption, 2000, Durham University of Durham, str.200.

# 2

## НОРМАТИВНИ ОСНОВ

### Осврт на прописе о финансирању странака у Србији и њихову примену (1990-2003)

Питање финансирања политичких странака и изборних кампања, нарочито у периоду 1990. - 2000. („режим Слободана Милошевића“) непрестано се налазило у запећку иза тема које су сматране важнијим. Неравноправност опозиционих странака и злоупотребе партија на власти у погледу финансирања били су део ширег арсенала којим се режим служио да задржи политичку премоћ. Кад је реч о самим изборима, први напади критика су се односили на њихову елементарну исправност (одређивање изборног система и изборних јединица, притисци на бираче, крађа гласова, неадекватна контрола, отворено пристрасни јавни медији); када је реч о редовном раду политичких странака, главна борба се водила прво око саме слободе организовања и успостављања вишестраначја, а затим око слободе окупљања и остварења једнакости третмана странака у медијима.

Мада је опозиција комунистичком „једноумљу“ почела у Србији са тежњама да се поново успоставе демократске традиције из периода пре комунистичке диктатуре (нарочито често је апострофиран период 1903. - 1914.), узорци за исправно финансирање политичких странака, или изборних кампања нису се могли наћи у том периоду. Значај који данас ова тема има, наиме, и у свету је почео да се уочава тек након Другог светског рата, када се Србија већ налазила изван главних токова развоја демократије. Искуство из самоуправно-социјалистичког периода (1945. - 1990.) имало

је свој одраз и на дешавања после 1990. У доба једностраначја, владајући СКЈ располагао је великом имовином, уживајући приходе по најмање два основа - дотације из државног буџета и редовно убирање чланарине у износу који није био ни мало занемарљив. Поврх тога, као монополистичка партија, арбитарно је користио буџетска средства за властите потребе. Иако је данашње чланство свих политичких странака у Србији приближно једнако броју чланова који је имао некадашњи СК, приходи које је СК убирао по основу чланарине били су неупоредиво већи.<sup>19</sup>

С друге стране, из буџета су финансиране и такозване друштвено-политичке организације, у којима је СК такође водио главну реч (ССРН, ССО) и које су такође располагале знатном имовином. Прилика да се имовина ових организација, које су обесмишљене са наступањем вишестраначја, у новој реалности уступи новоствореним политичким организацијама, кроз које су грађани решили да артикулишу своје општедруштвене тежње, пропуштена је у месецима пред легализовање вишестраначког система. Док је режим одлагао демократизацију потребом да се промени устав<sup>20</sup>, истовремено је радио на „фиксирању“ своје економске надмоћи пред наступање новог доба. „Уједињењем“ СК и ССРН Србије у јулу 1990., новонастала СПС стекла је контролу над имовином и једне и друге организације.

До локалних избора из децембра 1992., СПС је имала апсолутну (или значајну) контролу над готово свим јавним ресурсима, укључујући ту и већи део привреде земље који се налазио у „друштвеном“ власништву. Изузетак представљају, неколико локалних радио станица, београдска телевизија „Студио Б“ и један број новина, чије се уредништво, иако са пореклом у структурама моћи из једнопартијског периода, отргло контроли режима и дуго времена се користило „благодетима“ наслеђе-

---

<sup>19</sup> Не само да је износ чланарине био виши него што је код већине данашњих странака (јер је био одређен у односу на висину личног дохотка, а не фиксан), већ је и наплата била веома ефикасна (запослени у друштвеним предузећима, који су чинили претежан део чланства, практично нису имали могућност да избегну плаћање чланарине зато што је она одбијана од бруто зараде).

<sup>20</sup> Док су још нелегалне опозиционе партије јуна 1990 изашле са захтевом за одржавање вишестраначких избора, режим и многи интелектуалци су се јавно заложили за „очување националног интереса“ тиме што су сматрали да би вишестраначје, у условима Устава из 1974 отворило пут косовским Албанцима ка фактичкој независности. Тако је увођење вишестраначја одложено референдумом чија је крилатица била „прво устав па избори“.

ног самоуправног концепта, као и оклевањем режима да се због могућих реакција користи правним средствима која су му стајала на располагању.

Режим је испрва оклевао да уреди финансирање политичких странака и изборних кампања, али је, вероватно осокољен изборним успесима са почетка 90-их, одлучио да ову област уреди на начин који би био прихватљивији са становишта демократских стандарда. У кратким цртама, кључне области су регулисане на следећи начин:

### *Додела средстава из буџета*

Почетком финансирања из буџета може се сматрати Закон о учешћу Републике у финансирању политичких организација из 1991. На основу тог закона, политичке странке су добијале месечно износ у висини једне просечне плате у Србији за сваког посланика у Народној скупштини. Законом о финансирању политичких организација из 1992.,<sup>21</sup> тај износ је двоструко увећан. Финансирање из буџета је обезбеђено и за парламентарне изборе у укупном износу од 1500 просечних плата. Тај износ је исплаћиван пре избора, на основу претходног изборног успеха. Законом о финансирању политичких странака из 1997. увећан је износ за финансирање кампање (2500 плата) и промењена формула расподеле (половина на основу броја посланика у старом сазиву Народне скупштине, а половина на основу броја освојених мандата у новом). За финансирање председничких избора издвајало се укупно 1000 просечних зарада у Србији.

---

<sup>21</sup> Овај Закон је садржао многа специфична решења, која су произашла из тренутка његовог доношења. Он је објављен у Службеном листу само две недеље пред тзв. „мајске“ изборе 1992 године. То су били први избори за веће грађана скупштине СРЈ, а истог дана су одржани и први покрајински и локални избори у Србији, као и референдум о државним симболима. Систем расподеле новца је био веома сложен, што је било последица увођења „мешовитог“ система за избор посланика у веће грађана Савезне скупштине (овај систем је примењен само на тим изборима). Већ при доношењу закона било је јасно да ће он донети финансијску корист углавном странкама блиским режиму, зато што је од раније било познато да ће опозиција „мајске изборе“ бојкотовати.

## *Ванбуџетски извори финансирања*

Законом о политичким организацијама из 1990. као извори финансирања одређени су приходи од: чланарине, прилога, поклона, легата, завештања, буџета и других извора, у складу са законом; обављања привредне и друге друштвене делатности. Стицање средстава од страних лица био је један од разлога за забрану рада политичке организације. Законом из 1992., међу изворе финансирања су изричито уврштени „приходи од сопствене имовине“ и кредити. Изричито је забрањено финансирање од стране државних органа, органа локалне самоуправе, предузећа и свих других правних лица, изузев удружења грађана. Анонимне донације су ограничене на 3% годишњег нето прихода, а финансирање од страних лица је остало забрањено, али више није представљало разлог за гашење странке. Сличне одредбе садржао је и Закон из 1997.

## *Санкције*

Контролу примене закона је према законима из деведесетих вршила Служба друштвеног књиговодства (која је у међувремену мењала име). Закон из 1992. је поред прекршајних новчаних казни садржао и могућност ускраћивања буџетских средстава за редован рад странке, која је нестала у Закону из 1997.

Примена ових прописа је, међутим, била само делимична. Своју пуну афирмацију имале су једино одредбе о финансирању политичких странака из буџета, где су се средства расподељивала према прописаним формулама. С друге стране, одредбе о вођењу евиденције и о дозвољеним изворима финансирања, и поред прописаних правила и ограничења нису била предмет пажње контролних органа. Занимљиво је приметити да контроле и санкције нису чак ни селективно примењиване - нпр. за прогон политичких противника, иако се за то могао наћи законски основ. Наиме, како је већ било речи, значајније опозиционе партије су се од самог оснивања ослањале на финансијску помоћ из иностранства, што је све време вишестраначја била недозвољена активност (1990. - 1992. и разлог за забрану рада политичке странке). Режим је ове чињенице преувеличавао и издашно користио за политичко анатемисање опозиције и невладиних организација, које су њихову кам-

пању помагале<sup>22</sup>, али никада није прибегао законским санкцијама. Тешко је не одати се утиску да је нова власт „узвратила услугу“ поступајући на сличан начин - не кажњавајући случајеве незаконитог финансирања странака које су до 5. октобра 2000. биле на власти у Србији.

## Процес усвајања Закона из 2003.

Када се узме у обзир искуство из претходног периода, јасно је да је један од разлога за то што су се прописи о финансирању политичких странака (1990. - 2003.) само делимично примењивали у пракси, лежао у слабостима сâмих тих прописа. Осим тога, у стручној јавности је и пре промене власти извршене крајем 2000. године, уочено да прописи не обезбеђују у довољном степену транспарентност финансирања политичких странака и заштиту политичких процеса од корупције. Не само што је Закон из 1997. добијао такве негативне оцене, већ је било и конкретних предлога на који начин би ову област требало боље регулисати.<sup>23</sup>

У новом односу снага, насталом након што је на републичким изборима децембра 2000. године са листе *Демократска опозиција Србије - Војислав Коштуница* изабрано 176 (од 250) народних посланика, скупштинску већину је чинило чак 18 странака (и један сидикат) и готово све су на значајан начин учествовале и у извршној власти Србије. Већина тих странака раније није била у прилици да учествује у власти, а мали је број оних које су у претходном периоду самостално излазиле на изборе.<sup>24</sup> У таквој ситуацији, постојала је и природна тежња „малих“ странака да позицију у власти „капитализују“ јачањем странке. За проширење

---

<sup>22</sup> Један од примера је и следећа вест: „Како је пренела Радио-телевизија Србије, Марковић (Иван Марковић, високи функционер ЈУЛ - НН) је рекао да су кандидати ДОС-а „утврђени у НАТО штабовима“ и оценио да су „НАТО кандидати и плаћеници“ груписани у „такозваној Демократској опозицији Србије, моралном отпаду који се зове Г17, у терористичким фалангама ‘Отпора’ и у такозваним невладиним организацијама...“ – извор: веб - сајт Б 92.

<sup>23</sup> Видети на пример у „Модел закона о политичким странкама и Модел закона о финансирању политичких странака“, ЦЕСИД, 1999. Као чланови тима који је радио на овим моделима закона потписани су др Владимир Гоати, др Маријана Пајванчић, Слободан Вучегић, др Зорица Радовић, мр Сњежана Миливојевић, др Слободанка Недовић и Милош Тодоровић.

странака новим члановима, оснивање нових одбора, запошљавање службеника у страначким централама и организовање страначких промоција била су потребна значајна додатна средства. Ова појава није заобишла чак ни „веће“ странке у оквиру „изворног ДОС-а“, попут ДС и ДСС. Ове странке су у другој половини 2000. и почетком 2001. значајно прошириле своје чланство и употпуниле „покривеност“ територије земље својим општинским одборима.

Такав развој ситуације логично је водио тежњи политичких странака да повећају обим доступних средстава за рад. Иако због нетранспарентности система финансирања који је био на снази у периоду 2000. - 2004. нема проверених података о финансирању из приватних извора, могло би се са сигурношћу тврдити да су странке чланице ДОС у том периоду постале привлачније за приватне донаторе, а нема сумње да су, услед неодговарајућих контролних механизма, биле у прилици да за страначке сврхе користе и државне ресурсе на свим нивоима власти. Истовремено, донације странкама из иностранства, значајно су смањене или потпуно нестале, након отклањања основног разлога њиховог прилива - свргавања Милошевићевог режима.

Гласањем за нови Закон о финансирању политичких странака, 2003., странке су се определиле да у значајној мери увећају обим средстава која ће им бити доступна наредне године (почетак примене Закона је био одложен за 1. јануар 2004.). Средства која се додељују из буџета Републике су вишеструко увећана. Поред тога, уведено је и финансирање странака из буџета покрајине Војводине, општина и градова, које раније није постојало или је било препуштено одлукама локалних самоуправа. Према пројекцији која је дата у публикацији *Примена Закона о финансирању политичких странака* Министарства финансија и економије из 2003. (у даљем тексту: Публикација МФ), на примеру састава парламента из новембра те године, повећање финансирања редовног рада странака, само из републичког буџета, варирало би између 2,1 и 7,5 пута у односу на дотадашње, при чему би највећи добитници увођења новог система биле странке које имају само једног посланика<sup>25</sup>. Како су децембра

---

<sup>24</sup> Изузетак представљају ДС, која је самостално изборила места у парламенту 1990, 1992 и 1993, ДСС, која је то учинила 1993, као и странке мађарске националне мањине, СВМ и ДЗВМ. Парламентарне странке у периоду до 2000 су биле и НД, ГСС, РВ, ЛСВ, КВ, које су до тих места долазиле као чланице коалиције са већим партијама или међусобним удруживањем (нпр. „коалиција Војводина“ из 1997).

<sup>25</sup> У том тренутку у парламенту је било заступљено чак 29 странака!

2003. одржани ванредни парламентарни избори, дошло је до крупнијих промена у структури оних који су добили прилику да се користе овим „благодетима“ новог закона.

Када би се читав подухват усвајања закона посматрао на циничан начин, могло би се тврдити да је ово повећање страначких прихода заправо било главни разлог да представници странака подрже доношење новог Закона. С друге стране, не треба сметнути са ума да је нови Закон донео странкама могућност да увећају своје *легалне* и по дефиницији *неутралне* приходе (из буџета Републике, Покрајине и локалних самоуправа). Да Закон није донет, средства за повећане потребе би неминовно (и даље?) била тражена на другим местима.

Зато је питање доношења овог закона било посматрано као део ширих активности на борби против корупције. Процес писања и промовисања акта је текао у оквиру МФ<sup>26</sup>. Ово министарство је у Влади Србије било задужено за највећи део послова по питању антикорупцијских реформи.<sup>27</sup> Такође, треба поменути да је од (пара) државних институција у процесу доношења овог закона учествовао и Савет за борбу против корупције, који је иницирао његово доношење, и имао извесног утицаја код увођења појединих нових решења.<sup>28</sup>

О томе да је питање доношења овог Закона сматрано као важна тачка борбе против корупције речито сведочи текст ондашњег министра Ђелића, дат као уводна реч Публикације МФ<sup>29</sup> из кога овде доносимо најзначајније изводе: *Финансирање политичких странака централно је питање развоја демократије .... Покушај контроле дела или целокупног*

---

<sup>26</sup> У то време се на челу министарства налазио Божидар Ђелић.

<sup>27</sup> На пример, Александра Дрецун, генерални секретар Министарства, била је уједно и национални координатор Антикорупцијске иницијативе Пакта за стабилност.

<sup>28</sup> Финансирање политичких странака је уочено као посебно проблематична област постојећег система за борбу против корупције у анализама стања које су вршене током 2001. На пример, нетранспарентно финансирање политичких странака је утврђено као један од генератора политичке корупције у истраживању које је крајем 2001 припремила Transparency International Serbia. Главне препоруке које су дате том приликом биле су: *донети нов закон о финансирању политичких партија, којим би се регулисало да се политичке партије финансирају пре свега из буџета у зависности од заступљености у представничким домовима савезне државе, републике и локалних скупштина; забранити политичким странкама да буду оснивачи предузећа, агенција и слично и да на тај начин стичу новац.* (Група аутора: *Антикорупцијски стубови – Србија и Савезна Република Југославија*, Београд, 2001, страна 44 (прилог 3. Ваџића)).

<sup>29</sup> Београд, 3. децембар 2003.



политичког простора од стране финансијских моћника стар је колико и сам политички процес. Али, у Србији... тај проблем представља много већу опасност него у богатијим и уређенијим друштвима. Превелик је ризик ... да партијске финансије буду у потпуности препуштене суровом тржишту узајамних услуга и тајних договора... Право је време да заједница ... понуди као доминантно решење употребу јавних средстава... Он (нови закон- прим. Н. Н.) је у потпуности усклађен са препорукама Савета Европе које су изгласане априла 2003. године. Забрана анонимног донаторства и строги лимити на сумама које се могу трошити, ... спречиће тзв. тајкунизацију наше политичке сцене... Казна за непоштовање закона, уз ускраћивање буџетског финансирања, биће и губитак кредибилитета у јавном мњењу. Тешко би било оспорити речи бившег министра о смислу буџетског финансирања политичких странака. Нажалост, из поглавља која следе видеће се да су оцене о дејству појединих законских решења, барем када је реч о Србији 2004. године, биле превише оптимистичне.

МФ је, поред овог, припремило више законских текстова за које се сматрало да ће имати дејства у борби против корупције (нпр. Закон о буџетском систему из 2001., Закон о јавним набавкама из 2002., нацрти закона о спречавању сукоба јавног и приватног интереса, о антикорупцијској агенцији, о дувану и играма на срећу итд.). Мада нема никакве сумње да су нека законска решења могла да буду боља од оних која су угледала светлост дана (што ће се показати и на примеру Закона о финансирању политичких странака у даљем тексту), мишљења смо да недостаци у овим прописима не проистичу из жеље да се питања учине нејасним или недовршеним, већ због недовољних капацитета за хватање у коштац са великим реформским захватима, и „прескакања“ уобичајених провера законског текста у жељи да се искористи повољан тренутак постојања политичке сагласности и у овој важној сфери започну реформе.

Тако је Србија добила и нови Закон о финансирању политичких странака, који представља значајан искорак у смањењу могућности за политичку корупцију преко корумпирања политичких странака. У исто време, за период након доношења Закон остављено је решавање великог броја важних питања. На жалост, сва та питања су почела да се отварају тек годину дана након доношења Закона, у доба када је почело спровођење пројекта *Унапређење демократије и спречавање корупције*, чији је ова књига резултат.

Доношење и примену новог Закона помогла је и Мисија ОЕБС-а у

СЦГ. Ова организација је октобра 2002. организовала (заједно са Владом Србије) међународну конференцију посвећену питањима борбе против корупције у Србији<sup>30</sup>. Финансирање политичких партија било је једна од четири тематске целине, а учесници су имали прилику да дискутују са неким од најврснијих светских стручњака из ове области.<sup>31</sup> Такође, након доношења Закона ова организација је организовала обуку за рачуновође из политичких партија<sup>32</sup>, и финансирала промоцију Закона и штампање пригодне публикације (заједно са МФ), крајем 2003.

О самом процесу писања законског текста и његовог усвајања у оквиру извршне власти се не зна много. Повремено су до јавности допирале нека од питања која су изгледа била предмет спора, као што је случај са анонимним донацијама. Наиме, у оквиру владајућих структура било је тежњи да се анонимне донације очувају као легалан извор прихода странака, али су оне на крају ипак забрањене.

Писци закона су тежили да укључе и нека од добрих компаративних искуства у законски текст. На пример, у цитираном тексту министар Ђелић помиње усклађеност са препорукама Савета Европе из априла 2003.<sup>33</sup> У Публикацији МФ се уз кратко образложење законских норми може наћи приказ решења из других земаља<sup>34</sup>, која су очигледно била узета у обзир при писању текста. Ипак, не постоје докази који би упућивали на непосредно преношење законских решења из других система у Србију<sup>35</sup>. С друге стране, приметно је да су неке одредбе Модела закона из 1999.<sup>36</sup> буквално преписане<sup>37</sup> а да су неке биле инспирисане<sup>38</sup> решењима

---

<sup>30</sup> Конференција „Успостављање ефикасних механизма за спречавање и борбу против корупције у Србији“, Београд, Сава Центар, 25. и 26. 2002.

<sup>31</sup> На скупу су говорили Michael Pinto - Duschinsky, Универзитет Брунел, Велика Британија, Gene Ward, стручњак за финансирање у области политике, Канцеларија за демократију и управу, USAID, Paul C.R. Flather, генерални секретар Eurorpeum-a, Менсфилд колеџ, Универзитет у Оксфорду, Велика Британија, и професор Јосип Крегар са загребачког правног факултета.

<sup>32</sup> Обука за рачуновође и књиговође политичких странака одржана је у просторијама ОЕБС, 12. децембра 2003, а предавачи су били службеници Управе за јавна плаћања.

<sup>33</sup> Документациони прилог број 10. У овом истраживању нисмо испитивали усаглашеност законских решења са Препорукама СЕ.

<sup>34</sup> „Осврт на закон о финансирању политичких странака“ (Александра Дрецун), у оквиру Публикације МФ.

<sup>35</sup> Што иначе није био редак случај у Србији почетком овог века.

<sup>36</sup> ЦЕСИД, 1999.

<sup>37</sup> Нпр. чланови 7 и 17, ст.1 Закона.

из Модела. Још је већа сличност са једном каснијом разрадом истог текста<sup>39</sup>.

Финансирање политичких партија је област у којој не постоје јединствена „најбоља решења“, већ свако решење носи са собом предности и недостатке, а ствар је политичког избора и политичке воље, који ће систем бити усвојен и како ће он да буде усклађен са другим прописима. Због тога је стручна јавна расправа била апсолутно неопходна за доношење квалитетног прописа и одабира најпримеренијег концепта финансирања на основу шире сагласности у друштву. До такве јавне расправе међутим није дошло.<sup>40</sup>

Одсуство јавне расправе, пре слања предлога закона у парламент<sup>41</sup>, свакако није било добра ствар и последице тога се тренутно осећају у примени закона. С друге стране, може се наћи и извесно оправдање за овакво поступање писаца закона. Када се узме у обзир да је сама Влада била хетерогена и да су ради гласања за важне одлуке, политичке странке тражиле унутар коалиције награду на другој страни, могло би се са великом извесношћу тврдити да је, барем када је о ограничењима и обавезама за политичке партије, пре свега енеричност промотера Закона из МФ била чинилац који је довео до тога да Закон уопште буде донет.

Једном када је предложен од стране Владе и угледао светлост дана, Закон није било тешко донети. Не само да је Влада обезбедила већину за изгласавање закона, већ ни опозиционе странке нису показивале нарочити анимозитет према овом предлогу. *Ствар је једноставно постала довољно позната јавности и нико није желео да се изложи ризику да буде критикован као неко коме смета антикорупцијски*

---

<sup>38</sup> Нпр. члан 6 Закона, одредба о максималном појединачном прилогу физичког и правног лица, одредба о посебном рачуну за финансирање кампање.

<sup>39</sup> Модел закона црногорске невладине организације ЦЕМИ из 2002.

<sup>40</sup> У покушају да питање актуелизује и да оствари размену искустава и информација, Транспарентност – Србија је, заједно са фондацијом Конрад Аденауер 11. јуна 2003. организовала скуп под називом „Финансирање политичких партија – норме и пракса у Србији“. На скупу су учесници имали прилике да чују искуства Немачке, Холандије и Словеније, а затим су сами представници политичких странака, у доминантно толерантној атмосфери, изложили своја виђења о томе како би област могла да се регулише у Србији. На крају, представници МФ изложили су практично готова решења текста који је убрзо потом и усвојен у Народној Скупштини, а која су до тада била непозната представницима многих странака.

<sup>41</sup> У самој скупштини је било доста предлога амандмана политичких странака, а неки од њих уграђени су у коначан текст, без обзира на то да ли су дошли од посланика власти или опозиције.

закон.<sup>42</sup> Најзад, у доба доношења овог закона „политичка копља“ су се интензивно ломила по другим питањима<sup>43</sup>, која су представљала увод у завршно осипање скупштинске већине из 2003. године. Закон је изгласан у Народној Скупштини 17. јула 2003., а објављен у Службеном гласнику Републике Србије број 72 из 2003. године.<sup>44</sup> Закон је употпуњен подзаконским актом министра финансија и економије, *Правилником о садржају евиденција и састављању извештаја о имовини и прилозима политичких странака*<sup>45</sup>, у чијем прилогу се налазе и модели образаца извештаја које су странке обавезне да подносе. По речима творца Закона, комплементаран са њим је требало да буде и нови закон који регулише оснивање и рад политичких организација.<sup>46</sup>

Иако је Закон ступио на снагу 26. јула 2003., његова примена је одложена до 1. јануара 2004. Ово решење образложено је тиме што се Законом увећава обим буџетских средстава које се издвајају за финансирање рада политичких странака и финансирање изборних кампања, и да би дошло до поремећаја у буџету уколико би му се наметнула ова неподвижна издвајања у току буџетске године. Овај аргумент се не може оспорити када је реч о одредбама о буџетском финансирању. Међутим, и одредбе које немају везе са висином финансирања из буџета су такође почеле да се примењују тек од 1. јануара 2004. године. Иако би се могли изнети аргументи против оваквог решења, оно је могло да има једну позитивну последицу – да се политичке странке и органи задужени за спровођење закона припреме за испуњење нових обавеза и дужности. Али нажалост, као што ће бити показано у трећем поглављу, ово одлагање није ни приближно искоришћено колико је требало.

---

<sup>42</sup> За овај закон гласали су и посланици опозиције, осим представника СРС који нису присуствовали гласању, вероватно не желећи да подрже предлог који је дошао од Владе, али ни да гласају против њега.

<sup>43</sup> Истог дана када и Закон о финансирању политичких странака усвојен је Закон о Народној банци Србије, чије је доношење било повод за почетак оштрих сукоба између странке Г17 ПЛУС и Владе Србије.

<sup>44</sup> На необичан начин, Закон је измењен недељу дана касније а „исправке“ су објављене у Службеном гласнику Републике Србије број 75. Тим „исправкама“ су скупштинском одбору за финансије дате неке надлежности које је према оригиналном тексту имала РИК.

<sup>45</sup> Правилник је донет 2. децембра 2003 и објављен у Службеном гласнику Републике Србије број 119 из 2003.

<sup>46</sup> Тај предлог закона није међутим усвојен иако се налазио у процедури, јер је Народна Скупштина распуштена новембра 2003.

## Новине које је донео Закон из 2003.

Нови Закон је у односу на раније важећи (Закон о финансирању политичких странака из 1997)<sup>47</sup> донео новине у свим областима које је тај пропис регулисао, и обухватио неке од области које су раније биле нерегулисане или „покривене“ одредбама других прописа.

### *Ограничења извора финансирања*

Из старог прописа је преузета забрана финансирања од стране „влада, других органа и организација страних држава и других страних лица“ (члан 2, ст.2. т.1, Закон из 1997.), с тим да је дефинисана као „забрана материјалне и финансијске помоћи од...“ (члан 6, став 1, Закон из 2003).

Док је стари Закон садржао забрану финансирања од стране државних и органа локалних самоуправа (осим средстава која се додељују на основу законом регулисаног финансирања из буџета),<sup>48</sup> решење из новог Закона доводи до сличног ефекта тиме што је финансирање из јавних извора ограничено на средства која се додељују из буџета за финансирање редовног рада политичке странке, односно изборне кампање.<sup>49</sup>

Значајне разлике се међутим јављају код финансирања од стране осталих правних лица за која се може сматрати да се налазе под значајним степеном контроле државе. У старом закону није било дозвољено финансирање од стране јавних предузећа нити оних у којима учешће државног или друштвеног капитала премашује 20 процената. У новом, та забрана је проширена на све јавне установе и предузећа у којима постоји учешће државног капитала у било ком обиму. Када је реч о осталим домаћим правним лицима, њихове донације су у старом закону биле ограничене само по износу, док је у новом закону, поред ограничења висине прилога, читав спектар потенцијалних донатора у потпуности искључен.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> „Службени гласник РС“, бр. 32/97

<sup>48</sup> Члан 2, ст.2. т.2, Закон 1997

<sup>49</sup> Чланови 3, 4 и 9 Закон 2003

<sup>50</sup> Члан 6, став 1, Закон 2003

У старом Закону анонимне донације су биле само ограничене (на 3 посто од укупног нето прихода политичке организације у претходној години, при чему није било јасно одређено да ли је то представља збир свих анонимних донација, или ограничење висине појединачне анонимне донације), док су оне у потпуности забрањене новим Законом.<sup>51</sup>

Када је реч о дозвољеним „приватним изворима финансирања“ (речено терминологијом Закона из 2003.), у старом Закону су били наведени: чланарина, прилози, приходи од сопствене имовине политичке странке, приходи по основу власничких права у предузећима, кредити, поклони, легати, завештања, и *други извори у складу са законом*. На тај начин речено, политичка странка је могла да остварује и приходе друге врсте уколико су они били законити по одредбама других прописа. Насупрот томе, нови Закон усваја принцип таксативног навођења извора прихода који се сматрају дозвољенима. То су: чланарина, прилози правних и физичких лица, приходи од промотивних активности политичке странке, приходи од имовине политичке странке и легати. Поред тога, у новом Закону су дата и веома значајна одређења појединих врста средстава која спадају у тзв. „приватне изворе финансирања“, као и њихов највећи дозвољени износ, у зависности од извора, или од учешћа у укупном обиму финансирања. О овим одређењима и ограничењима биће више речи у даљем тексту.

### ***Висина и расподела средстава из буџета***

У потпуности је промењен приступ при одређивању средстава које странкама следују из буџета тако да се подаци о степену увећања буџетског финансирања могу поредити само релативно (у зависности од посматране године или избора). Остало је исто решење да само странке које су заступљене у парламенту добијају средства за редован рад из буџета Републике (уз примену сличног принципа и на осталим нивоима власти, односно локалне самоуправе у новом Закону).

На основу некадашњих решења, странке су за свој редован рад полагале право на две просечне плате у Републици, месечно по сваком народном посланику кога имају у Скупштини Републике.<sup>52</sup> По новом ре-

---

<sup>51</sup> Члан 2, ст. 2, т.3, Закон 1997, односно члан 6. ст. 1. Закон 2003

шењу, укупна висина средстава која се расподељује странкама се утврђује у односу на висину буџета, а не у односу на просечне зараде у Републици. Поред тога, измењен је и принцип расподеле. Само 70 посто од тих средстава се расподељује сразмерно политичким странкама на основу њихове заступљености у представничком телу. Осталих 30 процената се дели „на равне части“ свим странкама које имају макар једног посланика, или одборника. Високи ниво егалитарне расподеле (30 одсто), редак у компаративној пракси, очигледно је усвојен као последица политичког момента - утицаја „малих“ странака у доба доношења Закона.

Кад је реч о финансирању изборних кампања, такође је дошло до знатних промена у односу на раније прописе. Осим што је основ за утврђивање висине надокнаде измењен (удео у буџету Републике, Покрајине или јединице локалне самоуправе уместо броја просечних зарада у Републици), измењен је и начин расподеле средстава. Некада су странке могле да рачунају на по пет просечних плата по сваком народном посланику кога имају у сазиву Скупштине пред изборе и на исто толико по сваком посланичком месту кога добију у новом сазиву Народне скупштине. Сада се међутим средства додељују подносиоцима листа, односно предлагачима кандидата (не само странкама, већ и „групама грађана“) које учествују на изборима (без обзира да ли су заступљени у Скупштини) у једнаким износивама, и тако се троши 20 посто од средстава која обезбеђује буџет. Преостали део се дели по старом принципу – сразмерно броју освојених мандата.<sup>53</sup>

Код финансирања кампање за председника Републике, према ранијим прописима сви предлагачи су делили износ од 1000 просечних зарада у Републици, и намена ових средстава је била искључиво да се обезбеде равноправнији услови за представљање кандидата.<sup>54</sup> Нови Закон ово питање у потпуности на једнак начин третира као и финанси-

---

<sup>52</sup> Овде треба напоменути да су до ступања на снагу Уставне повеље Државне заједнице СЦГ, политичке странке из Србије, (као и њихове колеге из Црне Горе) такође добијале значајна средства из буџета бивше СРЈ (а практично на рачун буџета Србије), по основу заступљености у Савезној скупштини, а на основу Закона о финансирању политичких странака СРЈ (Службени лист бр. 73 из 2000).

<sup>53</sup> И добијају га подносиоци листа, а не све политичке странке које се налазе на листи. Тако би на пример, да се овај Закон примењивао на парламентарне изборе из децембра 2003, на ова средства полагале право ДСС, ДС, односно Г 17+, у зависности од броја мандата које су добиле њихове листе, без обзира на то што се на тим листама налазе и представници других политичких странака (СЛС, НДС, ДЦ, ГСС, СДУ, БДСС, СЛПС и СДП).

<sup>54</sup> Ова материја је била регулисана Законом о избору председника Републике, члан 13 а.

рање кампање за избор народних посланика. О томе ће још бити речи у овом тексту.

### ***Одредбе о вођењу евиденције о приходима и расходима***

У Закону из 1997. ове одредбе су биле веома штуре. Чланом 9. је било одређено да политичке странке воде књиговодство о својим приходима и расходима, да су извори прихода политичких странака јавни (што је имало искључиво декларативни значај), да се евидентирање прихода исказује се по њиховој врсти, висини и извору и да су политичке странке обавезне да у књиговодству посебно исказују средства утрошена за финансирање својих изборних активности. Могло би се тврдити да су се на политичке странке у свему осталом примењивале одредбе других прописа којима се уређује пословање правних лица, и које је укључивало, на пример, подношење годишњих биланса стања и успеха.

Нови Закон знатно детаљније уређује ову материју. Битно је напоменути да су многа питања у вези са кампањом одређена посебним одредбама. Осим тога, новим Законом се прописује да: политичка странка има рачун, а њени организациони облици могу да имају подрачуне „на које се дозначују средства у складу са овим Законом“; „статутом политичке странке ... уређују се међусобни односи организационих облика политичке странке у погледу дозначавања средстава“. Политичка странка је дужна да води књиговодство о свим приходима и расходима; књиговодство се води по пореклу, висини и структури прихода и расхода, у складу са прописима којима се уређује рачуноводство; политичка странка је обавезна да води посебне евиденције о прилозима које је примила и о својој имовини (члан 16, ст. 1., 2. и 4. Закона из 2003). Ове одредбе су сличне онима које је садржао и ранији пропис, с тим да је кроз подзаконски акт Министарства финансија ближе уређено питање садржаја извештаја које политичке странке подносе и начина вођења евиденције која иза тих извештаја треба да стоји.

Новину представљају обавезе прописане Чланом 17 Закона, којима се, чини се, с правом задире у унутрашњу организацију вођења финансија у политичким странкама. Тако се одређује обавеза да се статутом одреди начин обављања „унутрашње контроле финансијског пословања“ и „право чланова политичке странке да се упознају са приходима и расходима политичке странке.“ Обе ове обавезе (за сада само



потенцијално) представљају снажне превентивне механизме за борбу против корупције.

### *Извештавање, контрола и јавност*

Док је у ранијим прописима извештавање о финансијама политичких странака било садржано у општим прописима којима се регулише извештавање других правних лица, у новом Закону је то питање регулисано на посебан начин. Издајамо као нарочито значајну одредбу Члана 17, став 3, којом се налаже да политичке странке статутом одреде лице одговорно за финансијско пословање, подношење извештаја и вођење књига и контактирање Одбора за финансије и става 5, истог члана којом се одређује да „овлашћено лице потписује све извештаје и одговорно је за вођење евиденције у вези са извештајима...”

Контролна овлашћења су сада подељена. Уместо некадашње одредбе да „контролу материјално-финансијског пословања политичких странака врши орган управе надлежан за послове јавних прихода”<sup>55</sup> и да „надзор над спровођењем Закона врши министарство надлежно за послове финансија и орган управе надлежан за послове јавних прихода”<sup>56</sup>, сада се прописују обавезе странака да подносе извештаје Одбору за финансије Народне скупштине, односно РИК (финансирање изборних кампања). Поред могућности да ови органи врше контролу финансирања политичких странака, значајно место у новим решењима заузима и ревизорски поступак. Тако, завршни рачуни политичких странака се подносе уз извештај сертификованог ревизора (Члан 16, ст. 5), а РИК у поступку контроле извештаја о прикупљеним и утрошеним средствима у току изборне кампање може ангажовати овлашћене ревизоре (Члан 14, став 3).

Јавност рада се сада законом обезбеђује у већој мери него што је пре био случај, будући да се неразрађена одредба према којој су „извори прихода политичких странака јавни” замењује тачно одређеним елементима јавности: објављивање извештаја које политичке странке подносе и

---

<sup>55</sup> Члан 9 ст. 4 Закона из 1997

<sup>56</sup> Члан 10, Закон из 1997

омогућавањем увида у извештаје од стране грађана („школски“ пример одредбе о праву на приступ информацијама).

## *Санкције*

За кршење одредаба Закона и даље се прописују само прекршајне новчане казне. Висина тих казни је битно повећана<sup>57</sup>, а већи је број и разлога из којих се може казна изрећи, што је резултат већег броја забрана, ограничења и обавеза. Поред тога, новим законом је прописана могућност (или обавеза?) да Одбор за финансије донесе одлуку о ускраћивању средстава из буџета у наредној години за политичку странку која је „правоснажно кажњена“ за прекршај из Закона о финансирању политичких странака. Могућа дејства доношења овакве мере за политичку странку су далеко погубнија од једнократне новчане казне за прекршај, услед значаја буџетског финансирања у новом правном оквиру.

Не треба такође сметнути са ума да ни раније ни садашњи прописи нису ни на који начин дерогирали евентуалну кривичну одговорност лица која изврше кривична дела (кршећи истовремено и прописе о финансирању политичких странака и изборних кампања) – примера ради, кривично дело фалсификовања службене исправе.

## **Увећање обима финансирања из буџетских средстава**

Као што је већ и раније истицано, обим буџетских средстава која се издвајају за политичке странке је вишеструко повећан. Пошто до момента усвајања Закона из 2003. јавности нису били познати подаци о висини средстава која је потребно издвојити за финансирање редовног рада политичких странака и изборних кампања, тешко је дати процену у којој мери нови Закон доноси „разуман баланс између финансирања из јавних и приватних извора“<sup>58</sup> а у којој уводи превагу финансирања из буџета.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Упореди: члан 11 Закона из 1997 и чланови 19 и 20 Закона из 2003.

На начин прописан Чланом 4, став 1. Закона из 2003., политичким странкама се за редован рад (у 2004. години) обезбеђују средства у висини од 341.671.000 динара (око 4,7 милиона €) из буџета Републике и 5.364.953 динара (око 73,5 хиљада €) из буџета АП Војводине. Поређења ради, да је одредба Закона из 1997. још увек на снази, по овом основу би странкама из буџета Републике припало око 129 милиона динара (око 1,77 милиона €).<sup>60</sup>

Разлози који су навођени за овакво повећање буџетског финансирања били су следећи: „На овај начин обезбеђује се равноправна политичка утакмица, смањује зависност од приватних донатора и могућност корупције... Ниво буџетског финансирања не треба да пређе ниво стриктно потребан за постизање тих циљева, јер би прекомерно ослањање на финансирање од стране државе могло да доведе до слабљења веза између партија и њиховог бирачког тела.“<sup>61</sup>

## Улога државних органа у примени Закона

Кључни државни органи у примени Закона су Министарство финансија Владе Србије, Одбор за финансије Народне скупштине Републике Србије и Републичка изборна комисија. Од односа странака са њима и њиховог међусобног односа значајно зависи функционисање законских решења, будући да она како ћемо показати, поготово у процедуралном делу, нису у потпуности складна.

---

<sup>58</sup> А. Дрецун: Осврт на Закон о финансирању политичких странака, стр 4 (у оквиру текста), Публикација МФ.

<sup>59</sup> Не би се могло тврдити да је „истина негде на пола пута“ између ова два става, већ пре да се ствар не може посматрати на јединствен начин, и да је код сваке странке или барем код одређених типова странака (зависно од бројности њиховог чланства, утицаја у политичком систему итд.) нови закон довео до различитих ефеката.

<sup>60</sup> Ово је само оквирни податак, јер се заснива на висини просечне зараде из једног месеца. Према подацима за месец јул 2004 године просечна зарада у Републици била је 21495 динара. По Закону из 1997, на годишњем нивоу се политичким странкама исплаћивало 6000 просечних зарада у Републици.

<sup>61</sup> А. Дрецун: Осврт на Закон о финансирању политичких странака, стр 4 (из Публикације МФ)

## *Министарство финансија*

Овај орган државне управе има следеће битне улоге у обезбеђењу функционисања законских одредаба:

1. Давање стручних мишљења о примени појединих одредаба Закона и Правилника<sup>62</sup>
2. Припрема буџета (укључивање предвидивих износа расходних ставки за финансирање изборне кампање и средстава за финансирање редовног рада политичких странака, као и узимање у обзир могућности одржавања превремених избора, приликом одређивања нивоа буџетске резерве).
3. Пренос месечних износа за редовно финансирање рада политичких странака до десетог у месецу за претходни месец.
4. Расподела средстава за финансирање изборне кампање на основу података добијених од изборне комисије (износ који се дели на једнаке делове, 10 дана након што се утврде учесници на изборима; износ који се додељује онима чији су кандидати освојили мандат(е), 10 дана по окончању изборног процеса).

Све ове тачке, осим прве, на одговарајући начин се односе и на покрајинске, градске и општинске органе надлежне за послове финансија када је реч о изборима на њиховој територији.

---

<sup>62</sup> На основу одредаба члана 67, став 2 и 70 став 3 Закона о државној управи из 1992.

## *Скупштински одбор за финансије*

Законом је одређено да Одбор:

1. Прима завршне годишње рачуне политичких странака, извештај о прилозима који прелазе 6000 динара (85,7 €) и извештај о имовини политичке странке.
2. Контактира са политичким странкама у вези са испуњењем њихових обавеза, променом овлашћеног лица и слично.
3. Ставља јавности на располагање извештаје које подносе политичке странке и омогућава умножавање извештаја о трошку заинтересованих грађана Србије.
4. Његов председник подноси пријаву надлежним органима уколико утврди неправилности у погледу прикупљања, коришћења, или евидентирања средстава.
5. Доноси одлуку о томе да је политичка странка изгубила право на финансирање из јавних извора за наредну календарску годину (у случају да је правоснажно кажњена за прекршај из Закона).

## *Републичка изборна комисија*

Овај орган, формиран је на основу Закона о избору народних посланика<sup>63</sup>, са задацима битно различитим од оних које пред њега поставља Закон о финансирању политичких странака.

У оквиру финансирања изборних кампања РИК би требало да:

1. Доставља податке Министарству финансија о томе ко су потврђени учесници на изборима и ко је на изборима освојио мандат(е),

2. Прима извештаје предлагача кандидата и подносиоца изборних листа о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању,
3. Врши проверу података наведених у извештајима у року од 90 дана (обавеза) и ангажује овлашћене ревизоре за обављање појединих послова провере (могућност).

## **Координација**

Сам Закон није предвидео механизме за усаглашавање рада између ова три органа, мада сама обавеза сарадње није спорна. Примера ради, приликом исплате средстава из буџета предлагачима кандидата и подносиоцима изборних листа који су освојили мандат(е) није предвиђено сравњивање података о томе колико су ти предлагачи кандидата и подносиоци листа претходно утрошили средстава. Наиме, Закон предвиђа да се средства из буџета додељују за покриће трошкова изборне кампање, у износу тих трошкова, а до висине законског максимума. Уколико не постоји сравњивање података између РИК (којој се извештаји о прикупљеним и утрошеним средствима подносе) и МФ, могло би се догодити да МФ изврши исплату максималног законског

---

<sup>63</sup> У члану 34. задаци РИК су одређени на следећи начин:

1. стара се о законитом спровођењу избора,
2. организује техничку припрему за изборе,
3. прати примену и даје објашњења у вези са применом овог закона,
4. утврђује јединствене стандарде за изборни материјал,
5. прописује обрасце и правила за спровођење изборних радњи прописаних овим законом,
6. прописује врсту спреја из члана 68. став 4. овог закона,
7. одређује и оглашава у „Службеном гласнику Републике Србије“ број и адресу бирачких места, најкасније 20 дана пре дана одређеног за одржавање избора,
8. образује бирачке одборе и именује председника и чланове бирачких одбора.
9. утврђује број гласачких листића за бирачка места, оверава их и заједно са овереним изводом из бирачког списка, записнички, предаје бирачким одборима,
10. одређује изборне акте који јој се достављају,
11. утврђује да ли је изборна листа састављена и поднета у складу са овим законом и проглашава,
12. доноси решење о проглашењу збирне изборне листе,
13. одређује начин чувања и руковања изборним материјалом,
14. утврђује и објављује резултате избора,
15. утврђује број мандата који припадају свакој изборној листи.
16. подноси извештај Народној скупштини Републике Србије о спроведеним изборима,
17. доставља податке органима надлежним за прикупљање и обраду статистичких података,
18. обавља и друге послове предвиђене овим законом, доноси пословник о свом раду.

износа подносиоцу листе или предлагачу кандидата који није утрошио средства у том обиму, или чак уопште није поднео извештај.

### ***Да ли су Одбор за финансије и Републичка изборна комисија одговарајући органи за додељене послове?***

Као што је већ истакнуто, може се поставити питање да ли РИК уопште може да обавља додељене задатке ако се зна да је њен делокруг уско дефинисан актом којим је формирана. Очигледно је да и у случају РИК и Одбора за финансије, највећи део оперативног рада може да падне на Службу Народне скупштине, која и једном и другом органу стоји на располагању. Следећи проблем је (не)могућност ових органа да се, услед свог састава и задатака које имају по другим основама, ангажују на прави начин у спровођењу Закона о финансирању политичких странака. Оно што очигледно упада у очи је мањак стручности. Он се у неким аспектима надомештава тиме што су већ саме странке обавезне да поднесу извештаје који су били подвргнути ревизији, односно што РИК може ангажовати овлашћене ревизоре на појединим пословима провере.

С друге стране, веома је спорна компетентност председника одбора за финансије да утврди „неправилности у погледу прикупљања, коришћења или евидентирања средстава у смислу овог закона“, на основу које подноси пријаву надлежним органима. Поред тога, уколико би се норма рестриктивно тумачила, могло би се сматрати да председник одбора за финансије *није дужан да у сваком конкретном случају утврђује да ли је било неправилности у погледу прикупљања, коришћења или евидентирања средстава, већ да његова обавеза настаје тек ако до таквог сазнања дође*. Ово би, међутим, широм отворило врата селективној примени Закона (нпр. подношењем пријава само против политичких опонената председника одбора, под изговором да у поступању странке из које долази, или њених политичких савезника такве неправилности једноставно није утврдио – зато што их није ни разматрао, није знао да их препозна или било ког другог разлога).

Ствари не стоје много боље ни са Републичком изборном комисијом. Када се каже да РИК може ангажовати овлашћене ревизоре да провере поједине податке, превиђа се да РИК није довољно стручан да формулише задатке за ове ревизоре, нити да одреди где ревизија није потребна. Ревизија је специфичан посао у којем се до правих закључака

може доћи само провером свих релевантних околности и чињеница. РИК није институција која мора познавати рад ревизије и постоји непрестана опасност да неће уочити све послове за које би било неопходно или корисно да буду обухваћени ревизијом. Код обе ове институције постоји и други велики проблем, када је реч о контроли финансирања партија или изборних кампања. Наиме, оне се веома тешко могу сматрати независним институцијама. На њихов састав пресудну улогу има расподела моћи (међу политичким странкама) у Народној скупштини, и он је углавном веран одраз заступљености политичких странака у парламенту. Од таквих тела се може са разлогом очекивати да ће на неједнак начин поступати зависно од тога да ли је пропуст начинила политичка странка која долази из скупштинске већине, или пак да ће постићи „компромисно решење“ које можда може да задовољи све – да се никакве провере и не врше, или да се не врше довољно опсежне провере.

## **Приступ у регулисању финансирања председничке кампање**

### *Начин регулисања финансирања кампање за избор председника Републике у Закону*

Када је о изборним кампањама реч, законска правила се односе како на политичке странке, тако и на „групе грађана“ који се појављују у својству предлагача кандидата (за председника, градоначелника), односно подносиоца изборне листе (кандидата за народне посланике, одборнике).

У Закону се одређује да ће се на финансирање изборне кампање применити одређена правила која важе за финансирање редовног рада политичких странака (на пример: у Члану 11, став 4 одређује се да се на прикупљање средстава за финансирање изборне кампање из приватних извора сходно примењују одредбе Члана 5, став 2 и 3, којима се утврђује да се прилогом сматрају и услуге и производи који нису плаћени по тржишним условима, као и обавеза оног ко такву услугу врши или производ дâ, да испостави рачун).

Следећа одлика регулисања финансирања председничке кампање



је та да се правила одређују на потпуно исти начин као за финансирање парламентарних избора.

## **Финансирање из буџетских извора**

### **Општа правила**

Одредбама Члана 9. Закона о финансирању политичких странака, прописани су удели из буџета Републике, Покрајине, градова и општина који се издвајају за финансирање изборних кампања. Одређење из уводног члана Закона указује на то ко се све финансира из ових извора: *„Овим законом уређује се финансирање... подносилаца проглашених изборних листа и предлагача кандидата за председника Републике Србије, председника општине и градоначелника.“*

Закон није изричито одредио из којих извора се финансирају учесници на којим изборима. Тиме је остављен простор за два доследна, и далеко већи број недоследних тумачења. Доследна би била: а) да се сви избори финансирају у наведеним износима из сваког од наведених извора (на пример, да се предлагачи кандидата за председника финансирају из републичког, покрајинског, градских и општинских буџета), или б) да се изборна кампања финансира само из буџета оне територијалне јединице за чије се органе избор врши (да се председнички избори финансирају само из републичког буџета, избори за градоначелника само из градског итд.). Друго од изложених решења је далеко логичније, а чини се да су га и творци закона имали на уму.

У случају одржавања превремених избора, средства за њих би се у законом прописаном износу обезбедила из буџетске резерве (зато што се приликом креирања буџета за текућу годину такви избори често не могу предвидети). За превремене изборе издвајају се средства у истом обиму као за редовне.

Сматрамо да свака од побројаних врста представља посебне изборе, за које се средства обезбеђују у прописаном износу. Закон не предвиђа могућност да се прописани износ подели на више делова, уколико би се евентуално истовремено одржавале две врсте избора за органе на истом нивоу власти (нпр. избори за председника Републике и за Народну скупштину). У прилог овој тврдњи може се изнети и следећи аргумент: након што је одредио ниво издвајања из буџета у износу који је сматрао да је потребан ради остваривања циљева таквог финансирања, законодавац

је ограничио финансирање из приватних извора у односу на предвиђену стопу буџетских издвајања. Већ на први поглед не би било логично да ограничења за финансирање кампање за председника буду на једном нивоу када се председнички избори одржавају самостално, а дупло строжа када изборна кампања тече паралелно са оном која се води за парламентарне изборе.

С друге стране, јасно је да се кампање политичких странака када наступају у два својства (као подносиоци изборне листе и предлагачи кандидата) заиста често воде тако да није могуће разлучити да ли одређена реклама, плакат или скуп служе за промоцију кандидата за председника или изборне листе (чији је он често носилац). Очигледно је да је таква кампања и сразмерно јефтинија за политичку странку, те да јој се отварају могућности да а) са истим средствима постигне двоструки ефекат (промоцију председничког кандидата и изборне листе), или да б) ангажује двоструко већа средства за изборну кампању прикупљајући максимални износ дозвољених средстава по основу свог двоструког својства (као предлагач кандидата и подносилац изборне листе).

Предлагачи кандидата према слову Закона добијају одређени износ из буџета за подмирење трошкова изборне кампање. Кад је реч о изборима за републичке органе то је 0,1 посто „буџета Републике, умањеног за трансфере другим нивоима власти и организацијама обавезног социјалног осигурања“ (у даљем тексту: РБ).<sup>64</sup> Према одредби Члана 10., став 1, Закона, укупна сума се дели на два дела, који имају различите намене. Једна петина износа који се издваја из буџета дели се свим кандидатима који учествују на изборима, а четири петине предлагачу победника на изборима.

Као што је раније истакнуто, једна од сврха државног финансирања кампање је смањење основе за бујање политичке корупције, тако што се изабраним представницима народа омогућава да буду независнији у односу на приватне дародавце. У том смислу, додела претежног дела новца из буџета онима који на изборима победе и који ће имати утицаја на кројење државне политике је потпуно логична. Зато се после парламентарних избора претежан део новца из буџета додељује свим подносиоцима изборних листа које пређу прописани цензус, сразмерно броју освојених посланичких мандата (теоретски, сразмерно њиховом будућем утицају на креирање државне политике), а на председничким

---

<sup>64</sup> Ове године, реч је о приближно 227 милиона динара (у време почетка изборне кампање за председника, око 3,25 милиона евра).

изборима само једном - предлагачу кандидата који победи (зато што ће само победник имати прилику да води државне послове).

С друге стране, износ на који из буџета предлагачи стичу право - пре одржавања избора - нема антикорупцијску компоненту, већ има за циљ да пружи и кандидатима који располажу са мање средстава шансу да приближе своје програме бирачима. Треба увек имати у виду да се средства не додељују предлагачима кандидата безусловно. Закон каже да у случају да исплаћена средства „премашују износ средстава утрошених за изборну кампању до дана одржавања избора, разлика мора бити враћена буџету Републике Србије...у року од десет дана од дана исплате.“<sup>65</sup> Овакав концепт (да се сама исплата не условљава правдањем трошкова) произвео је одређене тешкоће у случају исплате предлагачу победника на председничким изборима јуна 2004., о чему ће бити више речи у трећем поглављу.

### ***Расипање дела буџетских средстава***

Главни недостатак који произлази из горе изложене концепције је чињеница да Закон не поставља довољна ограничења за расподелу дела буџетских средстава која се врши пре избора. *Оваква расподела има за последицу да се на посредан начин стимулише учеиће на изборима и оних кандидата који на њима немају озбиљније шансе да победе и којима победа на тим изборима и није циљ – већ лична или партијска промоција.* Како се буџетска средства не би трошила за ове циљеве, чија је друштвена корисност сумњива, у упоредној пракси се прибегава различитим решењима (нпр. полагање аванса од стране кандидата који се не враћа у случају слабих изборних резултата). Занимљиво је и решење из црногорског *Закона о избору председника Републике* из 2003., према којем (Члан 23., став 2) „кандидати за председника Републике, који на избору добију најмање 5 % гласова имају право на једнаку накнаду трошкова изборне пропаганде.“

---

<sup>65</sup> Члан 10, став 3 Закона о финансирању политичких странака из 2003.

## ***Колизација норми о средствима која се додељују предлагачу победника***

На основу одредбе Члана 10. Закона, предлагач победника стиче право на претежни део средстава који се на основу Члана 9., став 1, издваја из буџета.<sup>66</sup> Треба при том имати на уму да се овај износ додељује према слову закона *накнадно*, односно након што су сви трошкови већ настали. Ако средства исплаћена по овом основу премашују износ средстава утрошених за изборну кампању до дана одржавања избора, разлика мора бити враћена буџету Републике Србије. Дакле, ниједан предлагач кандидата, па ни онај који предложи победника на изборима, ако се држи закона, не може да „заради“ овај новац. Пошто су средства намењена за „покриће трошкова изборне кампање“ (Члан 9., став 1, Закона) и пошто предлагачи кандидата имају право само на износ који је већ *утрошен* (Члан 10., став 3), произлази да новац добијен из буџета након избора може да буде искоришћен за *покриће насталих трошкова*. То заправо значи, могућност повраћаја прилога донаторима, плаћање волонтера, повраћај средстава прикупљених од чланарине на стални рачун политичке странке и слично.

Друга одредба која непосредно утиче на примену претходне, јесте она из Члана 10., става 2 Закона. Тамо се каже да износ који предлагачи кандидата могу да *прикупе* за финансирање трошкова изборне кампање не може прећи 20 посто износа из Члана 9.<sup>67</sup> Прикупљање и трошење средстава на други начин или прикупљање већег износа од дозвољеног подлеже прекршајној одговорности (Члан 19). Дакле, посредно извлачимо закључак да ниједан предлагач кандидата не би могао да прикаже да су му трошкови изборне кампање били већи од износа који је смео да прикупи<sup>68</sup>, а да при том сам себе не изложи прекршајној одговорности!

Будући да се све одредбе о висини средстава која се смеју прикупити позивају на „износ из Члана 9., став 1“<sup>69</sup>, максималан износ средстава која се смеју прикупити из приватних извора може се изразити кроз

---

<sup>66</sup> На председничким изборима из јуна 2004 тај износ је требало да буде 182.124.000 динара.

<sup>67</sup> У случају председничких избора из јуна 2004 то је требало да буде 45.531.000 динара.

<sup>68</sup> Да прикупи из приватних извора, односно дела јавних који пристигне пре избора.

<sup>69</sup> 0,1% буџета Републике Србије (умањеног за трансфере другим нивоима власти и организацијама обавезног социјалног осигурања)

формулу „0,02% РБ“, а максимални износ средстава која се смеју утрошити у изборној кампањи кроз формулу: 0,02% РБ + (0,02% РБ/број кандидата)<sup>70</sup>. Из претходно наведеног следи да износ који се на основу одредбе Члана 10., став 1, додељује предлагачу кандидата који је победио на изборима (0,08 РБ), постаје нека врста „обрачунске категорије“, а не и стварни износ на који би предлагач победника могао да стекне право.

Потреба за оваквом „обрачунском категоријом“ произлази једино из тога што се финансирање свих врста избора у Закону прописује једном одредбом. Уколико, би финансирање кампање за председника Републике, председника општине и градоначелника, било посебно третирано у Закону, за њом не би било потребе.<sup>71</sup>

### ***Средства се иницијално морају прикупити из приватних извора***

Као трошкови изборне кампање могу се представити они који настану од момента расписивања избора до одржавања избора.<sup>72</sup> Након што избори буду расписани, предлагачи подносе кандидатуре РИК, она их потврђује и утврђује листу кандидата. У року од 10 дана од утврђивања листе кандидата врши се расподела првог дела средстава из буџета (0,02% РБ/број кандидата). У том тренутку, већи део изборне кампање је већ прошао. *Дакле, да би предлагачи кандидата уопште могли да финансирају изборну кампању, они морају да прикупе средства из Законом дефинисаних приватних извора.*

---

<sup>70</sup> Нпр. када има 2 кандидата за председника максимални дозвољени расходи би били 0,03% РБ, када их има пет, 0,024% РБ, а када их има десет, 0,022% РБ.

<sup>71</sup> Битно је истаћи да, из истих разлога може доћи до недоумица и у погледу финансирања парламентарних избора. Наиме, уколико са неке листе буде изабрано више од ¼ народних посланика, дошло би до колизије норми којима се одређује расподела средстава из буџета и ограничења за прикупљање средстава из приватних извора. Да је Закон о финансирању политичких странака важио у време одржавања последњих парламентарних избора (децембар 2003.), овај проблем би се поставио зато што је са једне од изборних листа изабрано 32,8 посто народних посланика. У том случају би се 0,08 % РБ расподељивало према броју освојених посланичких места. Подносилац листе која је у децембру 2003. освојила највише мандата (СРС) би полагао „право“ на 0,02624 % РБ по основу изборног успеха, а из приватних извора би могао да прикупи, утроши и након тога потражује од буџета највише 0,02 % РБ

<sup>72</sup> Члан 8. Закона о финансирању политичких странака.

Међу дозвољене приватне изворе финансирања закон не уврштава узимање зајма. С друге стране, политичким странкама није изричито забрањено да узимају зајмове, нити да плаћају одложено, тако да оне фактички ову могућност могу да користе и када улазе у изборну кампању. С друге стране, извесно је да у извештају о изворима финансирања не могу да прикажу зајам као такав. Ово питање је веома сложено с обзиром на остале одредбе Закона о финансирању политичких странака, о чему ће бити речи у даљем тексту.

### ***Посебан рачун за финансирање кампање***

Закон прописује да се сва средства намењена за финансирање трошкова изборне кампање уплаћују на посебан рачун, који се „не може користити у друге сврхе“.<sup>73</sup> Даље, законодавац је предвидео и могућност коришћења готовине, али само приликом прикупљања средстава. У таквом случају, готовински износ (нпр. прилог физичког лица) мора да се уплати у року од три дана на посебан рачун<sup>74</sup>; с друге стране, *плаћање трошкова изборне кампање готовинским путем уопште није дозвољено*. Такође, Закон предвиђа могућност да предлагач кандидата прикупи више средстава него што је дозвољено, и у том случају налаже да се вишак пренесе на стални рачун политичке странке<sup>75</sup> (аналогичном се не може извести закључак на кога би вишак прикупљених средстава пренела „група грађана“ која се јавља у својству предлагача кандидата).

Посебан рачун је привремене природе. На то нас упућује пре свега његова сврха. Закон није поставио чврсту препреку<sup>76</sup> да се овај рачун

---

<sup>73</sup> Члан 12, став 1. У ствари, већ у ставу 2 истог члана се наводи сасвим логична „друга сврха“ коришћења посебног рачуна: „сва плаћања трошкова изборне кампање врше се са њега.“

<sup>74</sup> Члан 12, став 3.

<sup>75</sup> Члан 12, став 4.

<sup>76</sup> Као препрека би се могао схватити термин који се користи („предлагач кандидата“) за субјект који отвара „посебан рачун“. Тако би се могло тврдити да нико не може да буде предлагач кандидата (већ само могући предлагач кандидата на могућим изборима) све док нису расписани избори. Иста логика међутим упућује да се својство предлагача кандидата стиче тек када РИК прихвати кандидатуру (и да се тек онда може отворити рачун за финансирање кампање), што би неправично ограничило време за прикупљање средстава и спровођење кампање.

отвори и пре расписивања избора. Било би могуће замислити да нека политичка странка у очекивању да избори буду расписани крене са прикупљањем средстава за финансирање кампање. Оно што је сигурно, јесте да пре расписивања избора са тог рачуна не би смела да се врше плаћања. Као трошкови финансирања кампање сматрају се само они који настану од расписивања до одржавања избора. Зато може да звучи чудно да Закон *није изричито забранио* да се после завршетка кампање прикупљају средства за њено финансирање, односно да се тек после избора врши плаћање трошкова.

### **Зајам и одложено плаћање**

То отвара дакле могућност да предлагачи кандидата преузму одређене финансијске обавезе према другим лицима (нпр. према емитерима реклама или активистима који лепе плакате), иако у тренутку преузимања не располажу средствима за плаћање тих обавеза. С друге стране, иако зајам није предвиђен као извор финансирања, предлагач кандидата ипак има ограничене могућности да средства зајма<sup>77</sup> *de facto* користи у ове сврхе.<sup>78</sup>

Одлагање испуњења тих обавеза не може бити неограничено. Границу у овом случају не представља добра воља повериоца, нити уговором преузете обавезе, већ *рок за подношење извештаја РИК*. Практично, целу финансијску конструкцију финансирања кампање треба „затворити“ пре него што предлагач кандидата поднесе извештај о прикупљеним и утрошеним средствима. Свако друго тумачење водило би потпуном дезавуисању принципа финансирања изборне кампање са рачуна који је одвојен од сталног рачуна политичке странке, и обесмислило би потоњу контролу регуларности финансирања кампање.<sup>79</sup> Додатни аргумент у прилог овом тврђењу може се наћи у принципима једнакости учесника на изборима. Док су политичке странке правна лица са континуитетом, то

---

<sup>77</sup> Наравно, уколико политичке странке уопште смеју да узимају зајмове, што је дискутабилно с обзиром на садржину законских решења о финансирању.

<sup>78</sup> На пример, ако странка А има на свом редовном рачуну 10 милиона динара који потичу од чланарине али су јој та средства потребна и за редован рад и за трошкове кампање, могла би да подигне зајам у износу који јој је потребан за редован рад, а да приходе од чланарине пренесе на посебан рачун ради финансирања изборне кампање.

се не може рећи за „групе грађана“, које имају једнако право предлагања кандидата за председника. „Групе грађана“ не морају имати никакву формалну структуру, нити имати својство правног лица и представљају један вид *ad hoc* организовања на заједничком пројекту. Када се пројекат оконча (са завршетком избора), престају разлози за постојање ове групе. Лица која су одговорна за финансирање кампање, након што изврше законске обавезе по овлашћењу „групе грађана“, немају одакле да црпе легитимитет. Они остају лично одговорни за евентуалне пропусте у раду, али сама „група грађана“ у чије име су поступали више не мора постојати, а рачун отворен у њено име се не сме више користити. Таква група грађана мора да до подношења извештаја РИК сравни своје рачуне у погледу финансирања изборне кампање, и било би неправично са становишта равноправности у изборној утакмици, ако би се политичким странкама оставила могућност да то учине касније.

Када се прихвати горе изложено схватање, остаје питање висине износа чије се плаћање може одложити а да се при том не повреди Закон. Као што је већ раније навођено, предлагачи кандидата могу да рачунају да ће добити одређени износ буџетских средстава за финансирање своје кампање. Тачна висина тог износа се међутим не зна све док се не види колики ће број кандидатура РИК да потврди, што се дешава тек у завршној фази кампање. Зато и одлагање плаћања на рачун очекивања прилива представља у одређеној мери ризик за предлагача. Ипак, може се са великом извесношћу рачунати на то да се број кандидата креће у одређеним границама, и да се на тај начин може проценити минимални износ који ће будући кандидати добити од државе. На пример, ни на једним изборима за председника Србије, који су одржани након прописивања обавезе да кандидатура буде подржана од стране најмање пунолетних 10.000 грађана, тај број није прешао 16. Наравно, од тренутка утврђивања коначне листе кандидата, постаје познат и тачан износ средстава на која предлагачи полажу право.

Насупрот овом, макар по слову Закона извесном приливу, стоје средства предвиђена за покривање трошкова предлагача изабраног председника. *На њих нико не може полагати право нити на њих са*

---

<sup>79</sup> РИК проверава извештаје о прикупљеним и утрошеним средствима у року од 90 дана од подношења. Уколико би се прихватила теза да се преузете обавезе за трошкове кампање могу измирити и после подношења извештаја, то би значило да РИК (и ревизори које евентуално ангажује) не би могли да провере у законском року да ли ће ти расходи бити плаћени из дозвољених извора финансирања.



*сигурношћу рачунати све док траје изборни процес.* Сви трошкови изборне кампање настају пре избора (у великој мери, до почетка „изборне тишине“<sup>80</sup>). Због тога при планирању финансирања кампање предлагачи кандидата морају имати поуздане приватне изворе финансирања. Ту се мисли на изворе који ће предлагачу бити лако и брзо доступни, чак и у случају да његов кандидат на изборима изгуби. У такве изворе свакако не спадају прилози физичких и правних лица, чији је прилив неизвестан и може зависити од изборног успеха, већ само дозвољена средства финансирања која се већ налазе на сталном рачуну политичке странке и чији се пренос на посебан рачун може одмах извршити – као што су чланарина и приходи од имовине.

Наравно, могуће је и другачије виђење, са којим се аутор овог текста не слаже, а које би се заснивало на иначе исправној поставци – да сви предлагачи кандидата имају легитимне наде (а сви осим једног и погрешне процене) да ће победити на изборима, што уосталом и јесте циљ изборне кампање. Према том виђењу, предлагачи кандидата би, надајући се победи, смели да праве трошкове до износа који је из буџета намењен за подмирење трошкова победника на изборима (0.08 %РБ). Тако, предлагачи свесно улазе у ризик да прекораче законски максимум уколико се њихове наде не остваре. У таквом „сценарију“ су кампање кандидата равноправне (у погледу уложених средстава), али након избора се губитници излажу строгим санкцијама. Други сценарио заснован на истој поставци јавља се када постоји изразити фаворит за победу на изборима. Предлагач таквог кандидата са великим поуздањем може да се упусти у прављење већих расхода (нпр. у висини од 0.1 %РБ, то јест 0.08%РБ, које очекује да ће добити од државе, и 0.02 %РБ, које прикупи из приватних извора) и да на тај начин још више учврсти своју предност, јер би се, с друге стране, предлагачи кандидата који своје шансе оцењују као слабије, под претњом санкција за прекорачење лимита, ограничили на трошење готово петоструко мањег износа.

Како Закон имплицитно прописује да су и укупни расходи изборне кампање ограничени (о чему ће бити више речи у даљем тексту), нужно је обезбедити да то ограничење буде једнако за све предлагаче. Ако би средства за покривање трошкова предлагача победника на изборима улазила у дозвољени износ расхода, та равноправност не би постојала.

---

<sup>80</sup> Видети у даљем тексту одељак у којем се расправља о томе који трошкови се сматрају трошковима изборне кампање.

## *Други извори финансирања из јавних извора*

Поред додељивања новчаних средстава, јавни извори финансирања се могу јавити и у виду бесплатног омогућавања коришћења државне имовине. Ова јавна издвајања нису регулисана Законом о финансирању политичких странака, мада би томе било места. Нека од њих су регулисана другим прописима, нпр. онима којима се обезбеђује равноправност учесника у изборном процесу. Тако, медији који имају статус јавног сервиса (или барем то треба да постану) пружају учесницима на изборима прилику да у одређеном броју термина изложе своје политичке ставове, али комерцијална вредност тих термина се не књижи као буџетска дотација.

Занимљиво је овде поменути да би се по слову Закона, и бесплатна промоција кандидата на „јавним сервисима“ могла сматрати као вид „материјалне и финансијске помоћи“ од стране „јавних установа и јавних предузећа“, која је забрањена Чланом 6. Тиме се ствара колизија између ове, и одредбе Члана 49, став 1, Закона о избору народних посланика<sup>81</sup>, коју треба тумачити у корист потоње.

Осим тога, често се обезбеђује бесплатно коришћење општинских просторија за промоције кандидата на изборима или коришћење других средстава у државном власништву у сличне сврхе. Оно што је најважније, јесте обезбедити да сви предлагачи кандидата добију једнаке могућности да на овај начин користе државне ресурсе. Ова материја није, међутим, регулисана Законом о финансирању политичких странака, већ евентуалним одлукама органа који располажу јавном имовином (нпр. одлука Извршног одбора општине о уступању општинске сале предлагачима кандидата без надокнаде или по повлашћеној цени).

Читањем Закона<sup>82</sup> долазимо до закључка да се јавна средства која се дају за финансирање трошкова кампање схватају искључиво као *новчана* средства. На тај начин се, са становишта демократије легитимни видови финансирања, (нпр. уступање јавних просторија кандидатима под равноправним условима) измештају у зону правне несигурности.

Како недостаје општа забрана коришћења јавних ресурса (осим на начин прописан законом) за финансирање кампање, такве злоупотребе се могу санкционисати на основу других прописа (кривичноправних),

---

<sup>81</sup> Одредбе овог закона се примењују и на председничке изборе.

<sup>82</sup> Дефиниција јавних средстава из члана 3, став 2 и начин расподеле тих средстава из члана 10 став 1.

али не увек и на основу Закона о финансирању политичких странака. Тако би, на пример, била кажњива злоупотреба државних ресурса уколико би неки министар, чија странка учествује на изборима, користио рад дизајнера који је запослен у министарству зарад израде промотивног материјала за странку. Међутим, могло би се поставити питање да ли је очигледна злоупотреба, као што је нпр. коришћење службеног возила тог истог министра за одлазак на страначки скуп или коришћење службеног телефона за договоре о предизборним скуповима, покривена нормом Закона о финансирању политичких странака, и да ли се за њу могу изрећи казне и по том Закону. Основ за ову дилему је важећа интерпретација појма „трошкови изборне кампање“, о чему ће бити речи у даљем тексту.

## **Прикупљање средстава из приватних извора**

Закон не познаје друге изворе средстава за финансирање предизборне кампање осим *јавних* и *приватних*. О средствима из јавних извора је било реч у претходном излагању. Приватни извори финансирања су одређени на следећи начин:

### ***Врсте приватних извора:***

У приватне изворе<sup>83</sup> спадају: чланарина, прилози правних и физичких лица, приходи од промотивних активности, приходи од имовине политичке странке и легати. Чланарином се сматра износ предвиђен статутом странке. Као прилози рачунају се и поклони, бесплатне услуге, или услуге плаћене мање од тржишне цене. Приходи од промотивних активности су они које предлагачи кандидата остваре продајом публикација, симбола и других ознака политичке странке, или кандидата. Легат као такав није одређен Законом о финансирању политичких странака, већ наследноправним прописима.

---

<sup>83</sup> Члан 5 Закона о финансирању политичких странака.

## ***Забрањени извори финансирања<sup>84</sup> су:***

Примање „материјалне и финансијске“ помоћи од страних држава, страних физичких и правних лица, анонимних дародаваца, јавних установа и јавних предузећа, установа и предузећа са учешћем државног капитала, приватних предузећа која обављају јавне услуге по основу уговора са државним органима и јавним службама за време док постоји такав уговорни однос, предузећа и других организација које врше јавна овлашћења, синдиката, хуманитарних организација, верских заједница, приређивача игара на срећу, увозника, извозника, продаваца и произвођача акцизних производа и правних лица и предузетника који имају доспеле, а неизмирене обавезе по основу јавних прихода.

## ***Приватни извори – недоумице и могуће злоупотребе***

Као и сваки Закон, ни овај није у потпуности „затворио“ све пролазе за изигравање прописа, и отворио је одређене дилеме, које захтевају додатан труд органа који Закон спроводе, као и одговарајућа тумачења.

## ***Чланарина***

Ово је извор финансирања који стоји на располагању само политичким странкама, а не и „групама грађана“. Износ чланарина политичких партија у Србији није висок, и могло би се рећи да одговара економском тренутку земље. Поред свега овога, дугогодишња пракса политичких странака у Србији, жељних да привуку у своје редове што већи број грађана, била је да се чак ни обавезна партијска чланарина не прикупља, како се тим питањем чланови не би иритирали. Постоји међутим тенденција да се ова пракса мења и да чланарина у будућности може постати значајнији извор финансирања политичких партија у Србији.

Финансирање из чланарине се може користити и ради изигравања законских ограничења. То се може учинити на најмање два начина, од којих би оба имала за циљ да се анонимне или донације из других недозвољених извора прикажу као средства од чланарине. Један вид

---

<sup>84</sup> Члан 6 Закона о финансирању политичких странака.

злоупотребе је да се пропишу чланарине у високом износу (нпр. за одређене категорије чланова), а други да се прикаже као да су чланарину платили и они чланови политичке странке који то нису учинили.

Први вид злоупотребе се може сасвим легално извести, ако се, на пример, статутом политичке странке пропише да висина чланарине зависи од платежних могућности чланова и да су они чланови који остварују приходе одређеног нивоа дужни да плаћају чланарину у износу од, на пример, милион динара годишње. На тај начин се може заобићи одредба о максимално дозвољеном износу донације физичких лица за трошкове изборне кампање.<sup>85</sup> Други могући вид заобилажења прописа, када се приказује да су чланарину платили и они који то нису учинили, а новац у ствари потиче из неког недозвољеног извора (нпр. прилог страног физичког или правног лица), у ствари представља кривично дело, зато што са собом повлачи фалсификовање документације.<sup>86</sup>

Нема сумње да би се у поступку ревизије овакве радње могле открити, а откривање једног таквог случаја могло би да буде показатељ да би требало обавити свеобухватнију контролу, како би се установило у ком степену је појава раширена.

## *Приходи од промотивних активности*

У свету се овај вид прикупљања средстава за финансирање кампање користи далеко више него што је то случај у Србији, мада није искључено да ће се и код нас пракса променити. Термин „промотивне активности“ можда наводи на погрешан траг, јер се по законском одређењу под тим активностима подразумева заправо *продаја* публикација, симбола и других ознака политичке странке.<sup>87</sup> Судаћи по дефиницији из Закона, и

---

<sup>85</sup> На пример, лице које жели да приложи већи износ од дозвољеног за изборну кампању се уклани у политичку странку, уплати високу чланарину за целу годину (уколико је ова дефинисана статутом), а странка тај износ потом пренесе на посебан рачун за финансирање кампање.

<sup>86</sup> Ризик откривања оваквог подухвата међутим зависи од многих чинилаца, међу којима су најважнији: да ли се ово кривотворење врши уз знање члана који наводно плаћа чланарину, поверљивост службеника који би овакве радње предузели и могућности контролних органа да утврде овакво кршење закона.

<sup>87</sup> Члан 5, став 5 Закона о финансирању политичких странака.

ово је извор прихода који је доступан само политичким странкама а не и „групама грађана“, мада би се могло тумачити, да по аналогiji и „групе грађана“ могу на овај начин да убирају средства за кампању продајући своје „публикације, симболе и друге ознаке“.<sup>88</sup>

Овде је дакле реч о томе да су симпатизери политичких странака понекада вољни да помогну политичкој странци да дође до додатних средстава, тако што ће платити за публикације које партија издаје, или за производе са партијским симболима<sup>89</sup> више него што кошта израда и продаја таквих предмета. Тржишна вредност таквих предмета је тешко одредива - за једне (на пример за припаднике супротног политичког тора) то су безвредне ствари, док за друге они могу имати снажну афекциону вредност (осећање припадности групи која дели исте идеје и слично).

Од већег значаја за примену Закона је међутим питање шта се сматра „приходом“ од продаје оваквих материјала. Другим речима, да ли је у питању чист приход, који остаје када се плате трошкови прављења, довожења, продаје, евентуалне дажбине итд, или је то целокупна сума која се оствари продајом оваквих материјала. У другој солуцији, сви трошкови се преваљују на терет сталног рачуна политичке странке или се плаћају из неког другог прихода у оквиру изборне кампање. Чини се да би се за ово друго решење пре могао наћи ослонац у формулацији коју је законодавац употребио.

Ова врста прихода дакле има хибридную природу: с једне стране странка убира приход од продаје, нпр. беџева на страначком скупу; с друге стране, идејно решење за тај беџ је можда израдио дизајнер који је симпатизер странке (чиме је странци учинио бесплатну услугу – која се сматра прилогом физичког лица), производњу тог беџа је странка платила из средстава прикупљених за изборну кампању (нпр. онима које је добила из буџета), а продају су вршили активисти странке (бесплатан рад – прилог од стране физичког лица).<sup>90</sup>

„Приходи од промотивних активности“ се такође могу користити у

---

<sup>88</sup> За овакво тумачење као упориште би могао да послужи принцип једнакости учесника на изборима.

<sup>89</sup> Наравно, не за саме „симболе“, као што погрешно пише у закону.

<sup>90</sup> У случају када се продају предмети који нису настали у вези са изборним процесом (нпр. књига у којој се излаже историјат странке), странка ће имати практично одрешене руке (уколико нема обавезе по другим уговорним или законским основима) да одлучи који ће део од добијене цене уплатити за финансирање изборне кампање.

циљу заобилажења законских обавеза. Наиме, познато је да се у пракси овакав материјал углавном бесплатно дели на промоцијама кандидата и у другим приликама (нпр. оловке, упаљачи, балони, леци), или се дели активистима у кампањи (мајице, беџеви, качкети и слично). Странка која евентуално жели да прими донацију из недозвољеног извора може се одлучити да тај незаконити приход унесе у легалне токове, тако што ће га пријавити као приход од продаје предмета са страначким ознакама. Чини се да би овакве преваре било тешко открити, наравно, уколико би фиктивна продаја промотивног материјала била „покривена“ књиговодственом документацијом.<sup>91</sup>

## *Прилози*

Веома су значајне одредбе Закона којима се дефинише прилог за финансирање изборне кампање. Те одредбе гласе овако:<sup>92</sup>

*У смислу овог закона, прилог политичкој странци подразумева и поклоне дате странци, бесплатне услуге, или пружање услуге политичкој странци под условима који одступају од тржишних. Овлашћено лице политичке странке дужно је да изда потврду о примљеном прилогу. О прилогу политичкој странци мора бити обавештена скупштина акционара и органи управљања правног лица.*

*Правно или физичко лице које политичкој странци пружа услугу, или прода производ, мора политичкој странци испоставити рачун, без обзира на то ко сноси плаћање услуге или производа, односно, без обзира на то да ли је услуга пружена или производ дат без наплате.*

---

<sup>91</sup> Такође, чини се да би продаја промотивног материјала могла да буде искоришћена и за легално финансирање из извора који су иначе недозвољени (нпр. из иностранства). Стриктно говорећи, продаја се тешко може подвести под „материјалну и финансијску помоћ“ (члан 6. Закона) уколико се врши по тржишним условима (нпр. дародавац из иностранства „откупи“ милион оловака са симболом неке странке из Србије, а потом их подели потенцијалним бирачима те странке о свом трошку). Или, међународна политичка организација откупи цео преостали тираж страначке монографије, и тако омогући тој странци већу ликвидност у доба кампање. Наравно, овакве радње би биле супротне ономе што се законом хтело постићи, односно духу закона, али би их било тешко прогласити незаконитима.

<sup>92</sup> Члан 5, став 2 и 3 Закона о финансирању политичких странака.

Сврха ових одредаба је била да се спречи заобилазно кршење ограничења које поставља Закон. На тај начин се онемогућава „пробијање“ максимално дозвољене висине прилога који даје једно лице; тако се спречава и могућност да се кроз нетржишне попусте (нпр. на медијима) фаворизује одређени кандидат, а да то остане непримећено; тако се обезбеђује да давање прилога од стране лица која на то немају право не остане незабележено. Најзад, ова одредба омогућава јавности да стекне потпунији увид у стварну цену изборне кампање, тако што се ангажовање активиста и уступци од стране физичких и правних лица приказују у свом новчаном еквиваленту.

Ипак, ма колико биле добре у својој намери, ове одредбе могу да створе велике тешкоће у примени, од којих су неке следеће:

### ***Бесплатан рад страначких активиста***

Закон не омогућава да се из прихода странке (односно предлагача кандидата) који се морају декларисати, изузме добровољно и бесплатно ангажовање чланова и симпатизера одређеног кандидата, које несумњиво постоји. Ради појашњења овог питања, Транспарентност - Србија је затражила и стручно мишљење МФ. Ево шта се у одговору<sup>93</sup> на тај захтев између осталог каже:

*„... у вези са вашим питањем "да ли се волонтерски рад присталица неког председничког кандидата (нпр: ангажованих на лепљењу плаката, подели промотивних материјала, организацији скупова) сматра "бесплатним услугама", које подлежу обавезама из члана 5. ст. 2. и 3. Закона", мишљења смо да, према начину на који је Законом утврђена обавеза испостављања рачуна (императивно и безусловно) за правна и физичка лица која политичкој странци (односно предлагачу кандидата) пружају услугу или продају производ, при чему Законом нису дефинисане врсте услуга у смислу овог закона, у наведеном случају, без обзира да ли су "бесплатне услуге" или не, примењују се наведене одредбе Закона.“*

---

<sup>93</sup> Република Србија, Министарство финансија, Мишљење број 011-00-313/2004-08 од 29.06.2004.



Једноставније речено, и МФ је мишљења да се, према важећем законском тексту „волонтерски рад“ не може изузети од општег режима „бесплатних услуга“. Може се дискутовати о томе да ли ово ангажовање треба да буде приказано као трошак изборне кампање, али је главни проблем у томе што је веома тешко проценити допринос волонтера ангажованих на разне начине у току предизборне кампање, па чак и њихов број<sup>94</sup>. Овај проблем би према слову закона требало да реши подношење рачуна за обављање услуге од стране страначких активиста. Наравно, не треба ни помињати колико би тешко било контролним органима да установе да ли су сви волонтери поднели рачун за своје ангажовање у кампањи.

Оваква ситуација може бити злоупотребљена на најмање два начина - они који у кампањи прикупе и утроше готовинска средства која су близу законског максимума могу да се одлуче на то да не прикажу рад волонтера као прилог, како тај максимум не би пробили; они предлагачи, који утроше мање средстава него што се из буџета дели за покриће трошкова изборне кампање, могу да се одлуче да волонтере (стварно или фиктивно) плате, како не би морали да изврше повраћај непотрошеног дела средстава у буџет.

### ***Ко сме да да прилог?***

Ограничења у погледу извора прилога могу да представљају реалну тешкоћу за странке, односно предлагаче кандидата. Ове одредбе<sup>95</sup>, у ствари на активан начин обесхрабрују прикупљање прилога за потребе изборне кампање или редовног рада странака. На пример, ако би неко домаће правно лице желело да да прилог (у готовини, средствима, бесплатним услугама...), одговорно лице у политичкој странци би се суочило са следећим избором:

- а) Да затражи од потенцијалног дародаваца одговарајуће доказе

---

<sup>94</sup> Волонтери могу да се ангажују 1 или 16 сати дневно, зависно од своје воље, да обаве или не посао који су преузели – а политичка странка и лица која су задужена да воде рачуна о законитости прихода и расхода изборне кампање тешко могу да воде евиденцију о степену њиховог ангажовања.

<sup>95</sup> Члан 6, став 1 Закона о финансирању политичких странака.

да у власничкој структури правног лица нема учешћа државног капитала, да се не налази у уговорном односу за обављање јавних услуга са државним органима и јавним службама, да не врши јавна овлашћења, да се не бави приређивањем игара на срећу, да није увозник, извозник, продавац и произвођач акцизних производа, односно да нема доспеле а неизмирене обавезе по основу јавних прихода.

- б) Да прими прилог и уђе у ризик да давалац прилога припада једној од именованих група лица.

У првом случају, политичка странка може тражењем доказа о испуњености услова да одбије од себе потенцијалног донатора, чак и ако је овај по закону подобан да учини прилог. У другом случају, одговорно лице у политичкој странци преузима одговорност за радњу, која може да доведе до тешких последица и за њега и странку коју заступа.

С обзиром на садржај горе поменутих забрана може се учинити да се односе само на правна лица, што је у највећем делу тачно. Слово закона је међутим још једном неумољиво: одредба се односи и на физичка лица (домаћа). У пракси то значи да политичка странка не може без ризика да прими прилог (готовину, бесплатну услугу, ствар, попуст...) ни од грађанина који, на пример, није измирио доспели порез на имовину. Очигледно је да би било веома тешко спровести контролу поштовања ове одредбе, а да и не говоримо колику би тешкоћу представљало одговорним лицима у политичким странкама да обезбеде њено поштовање.<sup>96</sup>

### ***Ограничење висине прилога које може дати један донатор***

Закон, такође, поставља ограничење висине прилога које може дати једно физичко и једно правно лице. С обзиром на то да је максимални износ појединачног прилога одређен у крајњој линији у односу на средства која се према Закону издвајају из буџета за финансирање кампање

---

<sup>96</sup> Наравно, ова забрана је потпуно оправдана, јер не би било у реду да дужници уместо да измире своје обавезе дају прилоге, само је питање како је спровести у дело.

(0.1 %РБ), он се може прецизно изразити. Према датим критеријумима то је 0.0004% РБ за правна лица, односно 0.0001% РБ за држављане СЦГ. Примера ради, на изборима за председника Републике из јуна 2004, према овој формули горња граница прилога је 227.655 динара (око 3000 €) за физичко, односно 910.620 динара (око 12000 €) за правно лице. Не постоји препрека да исто лице финансира више кандидата на изборима.

Горња граница се примењује на све донаторе. Не постоји одредба која би, на пример, самом председничком кандидату или члановима његове породице омогућила да финансирају кампању у већој мери него било који други грађанин. Ово се ипак може сматрати пропустом, који вероватно долази одатле што питање финансирања председничке кампање није посебно третирано (већ заједно са парламентарним изборима<sup>97</sup>). Намера законодавца је била да се ограничи непримерени утицај и зависност евентуалног будућег председника од једног, или малог броја финансијера. Имајући у виду сву оправданост оваквог аргумента, са сигурношћу се може рећи да не би представљало опасност за друштво уколико би кандидат био зависан „од самога себе“.

Потребно је напоменути да Закон не поставља никаква ограничења за висину донација које дају повезана лица. Услед тога, наизглед није санкционисана ситуација у којој би, на пример, сви пунолетни чланови једног домаћинства уплатили некој странци по 220 хиљада динара, или ситуација у којој би предузеће уплатило 900 хиљада динара а 100 запослених у том предузећу још по 200 хиљада динара. Наравно, у датим примерима појавиле би се индиције да је новац у ствари стигао од истог донатора и да је закон прекршен, али би то требало и непобитно доказати. Уколико је реч о високим износима донација, контролни орган би релативно лако<sup>98</sup> могао да открије покушаје да се ограничење „заобиђе“, а ризик „донатора“ би био увећан претњом санкција за кршење Закона о спречавању прања новца или пореских прописа.

---

<sup>97</sup> На парламентарним изборима се примењује пропорционални изборни систем, у којем се опредељивање бирача врши углавном према политичким странкама (подносиоци листа). Подносиоци листа имају одрешене руке у погледу одређивања кандидата са листе који ће ући у парламент, чиме се улога кандидата у изборној кампањи маргинализује.

<sup>98</sup> У Летонији, где постоји ограничење појединачних донација, контролори финансирања кампање су наилазили у страначким извештајима на податке да је неколико десетина грађана у исто време и у истој банци уплатило на рачун једне политичке странке максимални дозвољен износ прилога.

## *Да ли у Закону постоји ограничење висине расхода?*

Једино место у Закону, где се помиње ограничење висине расхода у току предизборне кампање, налази се су казним одредбама. Тако, у Члану 20, став 1, се каже: „**Политичка странка**, која за изборну кампању утроши средства у износу који је већи од износа **прописаног** овим законом казниће се за прекршај новчаном казном двоструко већом од суме **о којој је реч.**“

Ова одредба је вишеструко проблематична: прво, зато што на изборима учествују предлагачи кандидата и подносиоци листа (то најчешће јесу политичке странке, али не увек). Могуће је да је у питању пропуст и да се одредба која се односи на политичке странке, на једнак начин односи и на предлагаче кандидата (што би било у складу са њиховим једнаким положајем у кампањи). С друге стране, могуће је и да је законодавац увидео да се наведена обавеза не би могла применити кад је реч о „групама грађана“, зато што оне не морају имати својство правног лица, нити имовину и приходе из којих би могли да плате прекршајну казну, па их је једноставно изоставио из уводног дела одредбе и прописао казну само за политичке странке. У сваком случају, потребно је одговарајуће тумачење ове одредбе. Било би супротно како циљевима Закона о финансирању политичких странака, тако и једнакости предлагача кандидата пред законом, уколико би санкције за прекршаје важиле само за политичке странке.

У прилог тумачењу према којем би се казна односила и на „групе грађана“ иде и то што се у нормама у којима се прописују забране за чије кршење се у члановима 19. и 20. Закона прописују казне свуда помињу „предлагачи кандидата“ и одговорна лица која они одреде. Насупрот оваквом ставу, стоји, међутим, опште правно правило да се казнене одредбе морају рестриктивно тумачити. Поменута одредба је проблематична и зато што у закону није изричито прописан износ средстава који се сме потрошити на изборну кампању. Тај износ се може извести у једном тренутку предизборне кампање, као што је показано у ранијем тексту, али је тешко децидно тврдити да је он *прописан законом*. За очекивати је да ће услед рестриктивног тумачења норми којима се одређују санкције, прекршајни судови оклевати да изрекну санкције за овај прекршај.

Најзад, формулација „од суме о којој је реч“ из поменуте одредбе такође није довољно јасна. Могло би се тумачити на различите начине,

али би најлогичније било да се прекршајна казна плаћа у износу двоструке вредности прекорачења дозвољеног лимита (разлика између стварно утрошених средстава и износа који се сме прикупити и утрошити).

### ***Ограничења по времену настанка расхода***

У Закону постоји генерална одредба да се трошковима предизборне кампање сматрају само они који су настали у периоду од дана расписивања до дана одржавања избора (члан 8). Ова одредба има јасан смисао временског разграничења и као репер су одабрани датуми који се могу прецизно одредити.

### ***Да ли постоје ограничења по врсти расхода?***

У закону се (као примери трошкова изборне кампање?) наводе само трошкови рекламирања (плакати, огласи, емисије на медијима, рекламни спотови, публикације, „и друге са овим повезане активности“). Нема сумње, да трошкови кампање могу бити и други - од трошкова за одржавање промотивних скупова (закуп простора и опреме, путовања, обезбеђење...), преко комуникацијских (телефони, интернет) до административних (закуп простора, административно особље, рачуноводство). Изузетно је значајно питање је да ли се и ови трошкови могу приказивати и да ли треба да се приказују као трошкови кампање.

Питање трошкова кампање - уколико се под њима могу сматрати и други трошкови осим рекламних - посебно је значајно код политичких странака, јер оне имају и своје редовне расходе које треба разграничити од трошкова кампање. Чини се да би било логично тумачење да се као трошак кампање приказује увећање трошкова у односу на оне које странка редовно има (нпр. закуп додатних просторија, привремено запошљавање додатног особља или додаци за прековремени рад стално запослених...), али би ипак било тешко направити такво разграничење и спровести га у дело, кад је реч о неким категоријама расхода (увећани рачуни за телефон и грејање, већа потрошња интернет времена и слично).

## ***Уже схватање трошкова кампање***

Уколико се под трошковима кампање сматрају само они који су побројани у Члану 8. важећег Закона (у суштини само трошкови рекламирања), ствар се мења из основа. У том случају, законска ограничења у вези са висином прилога, висином средстава која се могу прикупити из приватних извора, висином расхода који се могу покрити из државних извора итд., се односе само на трошкове из Члана 8. Закона.

Оваквом читању је у суштини наклоњено и МФ (видети документациони прилог број 4). Таква интерпретација (за које не можемо кривити тумача, већ законодавца који није био довољно прецизан), отвара нове дилеме. Прво, улази се на велика врата у зону правне несигурности јер уопште није извесно за шта се смеју трошити прикупљена средства, већ се то мора „у конкретном случају ценити“. На пример, пошто предизборни митинзи нису наведени у Члану 8., а плакати јесу, произлази да је штампање и лепљење плаката којима се најављује митинг трошак кампање, а да најам сале, озвучења и обезбеђења за тај исти митинг није! Или, да превоз кандидата до општинског одбора у унутрашњости ради припреме предизборних активности није трошак кампање, али да то постаје уколико кандидат истог дана гостује на локалном радију.

Посебан проблем представља плаћање других (непромотивних) трошкова у вези са предизборном кампањом. Нарочито су међу њима значајне дажбине за судско оверавање потписа који су неопходни за подношење кандидатуре.

## ***Вођење евиденције и подношење извештаја***

Одредбе које се односе на вођење евиденције о приходима и расходима су штуре. Чланом 13. је одређено да „предлагач кандидата именује два лица која су одговорна за законито прикупљање и наменско трошење средстава за финансирање изборне кампање и за подношење извештаја.“ О обавезама у вези са отварањем посебног рачуна је већ било речи. Мада није изричито прописано, чини се да би се и овде могло прибећи тумачењу да се за трансакције морају водити књиговодствене евиденције на сличан начин као што су оне које се односе на редовно финансирање политичких странака. У супротном, за политичке странке - предлагаче

кандидата би важила једна правила, а за „групе грађана“ друга.

У сваком случају, како би испунили своју обавезу старања о прикупљању средстава на законит начин и наменског трошења средстава, одговорна лица морају између осталог и да воде евиденције примљених прихода, по њиховом пореклу, висини и структури, као и евиденцију о намени за коју су средства утрошена. Шта овај извештај треба да садржи одређује Закон и Члан 5. Правилника МФ, у коме се каже следеће (коментари у заградама су ауторови):

*Политичка странка саставља извештај о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању. [Ово одређење је непотпуно: Закон налаже да извештаје подносе предлагачи кандидата, који могу бити, а не морају политичке странке. Уколико би се уско тумачила ова одредба, не би се знало шта улази у састав извештаја које подносе „групе грађана“.]*

*У извештај из става 1. овог Члана уносе се подаци о свим средствима уплаћеним у корист посебног рачуна, односно исплаћених са тог рачуна, на име финансирања трошкова изборне кампање, сагласно Члану 12. Закона. [Одредба се позива на члан Закона који установљава правила о плаћању са посебног рачуна и уплатама на посебан рачун.]*

*У колону 2, 3 и 4 извештаја из става 1. овог Члана уносе се подаци о прикупљеним и утрошеним средствима, по врсти (јавни и приватни извори) и износу. [У обрасцу сачињеном на основу овог става разврстани су разни извори прихода.]*

*На позицијама 1.1., 1.2. и 1.3. уносе се подаци о износу примљених и утрошених средстава из Члана 9. Закона. [Ово се односи на приходе из буџета Републике, покрајине, града или општине.] На позицијама 2.1, 2.2, 2.3, и 2.4. уносе се подаци о прикупљеним и утрошеним средствима из приватних извора, у складу са Чланом 3., став 3. Закона. [Одредба се позива на законску којом су одређене разне врсте дозвољених извора финансирања политичких странака.]*

*У оквиру позиције 2.2. посебно се исказују средства прикупљена од правних лица, посебно средства прикупљена од физичких лица, као и утрошена средства. [Одређено је да се под посебном ставком наведе укупна висина прилога физичких и укупна висина прилога правних лица – види Мишљење МФ у документационом прилогу број 4]*

*Подаци се у извештај уносе на бази веродостојне документације (извештаји о променама и стању средстава на рачуну, благајнички налози, уговори, рачуни и др.) о примљеним и утрошеним средствима за финансирање изборне кампање.*

*Члан 9., став 2: Извештај из члана 5. овог правилника потписују одговорна лица из Члана 13., став 1, Закона. [У питању су два лица одговорна за правилно финансирање изборне кампање. То не морају бити сами кандидати, па чак ни чланови политичких странака које предлажу кандидате, већ лица које предлагач кандидата (странка, или група грађана) овласти.]*

*Члан 9., став 4: Извештаји се оверавају печатом политичке странке. [Одредба важи за све извештаје који су прописани Правилником. Због тога је непримерена за извештај о финансирању кампање, будући да су овај извештај дужне да поднесу и „групе грађана“, као и коалиције политичких странака које предлажу кандидате.]*

Требало би, најпре, нагласити да је се цитирани Правилник МФ, као подзаконски акт, на више места у колизији са законским одредбама. Поред погрешног навођења носилаца обавезе подношења извештаја, у њему се на неодговарајући начин уређује и садржај извештаја. На пример, у Правилнику стоји да се у извештај уносе подаци о средствима која су ушла на посебан рачун или су са њега исплаћена, а с друге стране се одређује да се наведе висина прикупљених средстава по разним изворима финансирања. Као што је у ранијем тексту већ било речи, према Закону о финансирању политичких странака, средства се могу прикупити и чињењем бесплатних услуга, ненаплаћивањем пуне цене роба или услуга итд. Овакви прилози, међутим, због своје природе, не долазе на посебан рачун (па их, према одредбама Правилника, не би требало приказати у извештају), али улазе у прикупљена средства за изборну кампању (и по Закону треба да се пријаве).

## ***Доступност података о трошковима кампање***

Суштинско питање за контролу и праћење регуларности финансирања председничке кампање је питање приступа информацијама о приходима и расходима. Као што је раније објашњено, извештај о прикупљеним и утрошеним средствима садржи само податке о приходној страни изборне кампање, што је и логично, пошто закон не ограничава висину појединих врста расхода у оквиру дозвољених категорија<sup>99</sup> већ само укупан износ трошкова кампање.

---

<sup>99</sup> Члан 8. Закона и Мишљење МФ (документациони прилог број 4.)



Начин одређивања структуре извештаја у Правилнику МФ битно је умањио позитивне ефекте законске одредбе. Наиме, подаци о прикупљеним прилозима који се исказују у извештајима су збирни по одређеним категоријама (физичка и правна лица), тако да се из њих не види од кога су прилози дошли и у ком износу. *На тај начин, иако је прописано да се извештаји објављују, јавност остаје ускраћена за сазнање ко су финансијери кампање, а контролном органу постаје отежано утврђивање да ли су прилози дошли из дозвољених извора и у дозвољеном износу.*

Овакво решење није усклађено ни са осталим одредбама Закона: политичка странка мора у свом годишњем извештају да унесе податке о лицима која су приложила преко 6.000,00 динара (85,7 €), али то не мора да учини када извештава о средствима прикупљеним за финансирање кампање.

## ***Контрола извештаја***

Законом су РИК дате значајне надлежности у погледу контроле законитости прикупљања и трошења средстава о чему је већ било речи. У периоду од доношења Закона међутим, није измењена улога, или структура РИК, коју она има на основу Закона о избору народних посланика. Приметно је да је и законодавац увидео да РИК није у могућности да у потпуности обави посао контроле, па јој је омогућио да за одређене послове ангажује овлашћене ревизоре.

Чини се да је ангажовање ревизора заиста неопходно за делотворну контролу исправности финансирања кампање. Таква контрола може имати смисла, једино ако поред самих извештаја, испитивања ревизора обухвате и преглед евиденција на основу којих су извештаји сачињени, интервјуисање одговорних лица, поређење података о приходима и расходима са осталом релевантном документацијом (подаци о запосленима, подаци о редовном финансирању странака, активности у току кампање...) и друге уобичајене ревизорске активности. Велико је питање међутим да ли РИК може да снабде ангазоване ревизоре са овлашћењима за обављање таквих радњи.

## НОРМЕ И ЖИВОТ

### Почетак примене закона – обавезе политичких странака из јануара 2004.

У прелазним одредбама Закона (Чланови 21. и 22.) утврђене су обавезе за политичке странке које се имају најпре испунити. На неуобичајен начин, једна од тих обавеза - подношење извештаја о имовини политичких странака је прецизирана је и у подзаконском акту - Правилнику МФ<sup>100</sup>. У Правилнику је, поред садржаја извештаја и обрасца, прописано и да се извештај сачињава са стањем на дан 31. 12. 2003. Друга обавеза за чије испуњење је рок истекао истог дана (26. јануара 2004.) било је усаглашавање статута политичких странака са обавезама из новог закона. Ту се, пре свега, мислило на одредбе којима се „уређују међусобни односи организационих облика политичке странке у погледу дозначавања средстава“ (Члан 15., став 2, Закона), „начин обављања унутрашње контроле финансијског пословања“ (Члан 17., став 1, Закона), „право чланова политичке странке да се упознају са приходима и расходима политичке странке“ (Члан 17., став 1, Закона), као и одређивање лица које ће бити „одговорно за финансијско пословање,

---

<sup>100</sup> У члану 8 Правилника се прописује да су „политичке странке дужне да до 26. јануара 2004. године одбору Народне Скупштине Републике Србије надлежном за финансије поднесу извештај о имовини странке прописан чланом 22. Закона“, иако је та обавеза већ прописана Законом („...у року од шест месеци од ступања на снагу овог Закона“ (члан 22)

подношење извештаја и вођење књига политичке странке и овлашћено да контактира са Одбором за финансије“.

### ***Извештаји о имовини политичких странака***

Када је рок за подношење извештаја истекао, само 36 од око 280 регистрованих странака је испунило обавезу, а неке су то накнадно учиниле по позиву Одбора за финансије. Требало би, међутим, истаћи да се међу странкама које су пријавиле своју имовину налазе све парламентарне странке.<sup>101</sup>

Садржај неких од извештаја је делимично постао познат јавности преко медија, а ти наводи показују да странке углавном нису власници имовине веће вредности. Закон је прописао још два вида за обезбеђење јавности, од којих ниједан до тренутка писања овог текста (септембар 2004.) није остварен у пракси. *Наиме, иако Закон налаже да се извештај о имовини објави у „Службеном гласнику РС“ (о трошку политичке странке) за ту радњу није постављен рок, није одређен њен извршилац, нити санкције у случају пропуштања, што доводи у питање спровођење ове одредбе.*

Према подацима који су презентовани у медијима, политичке странке поседују имовину следеће вредности (уз податак о вредности дате су и друге информације које су издвојили новинари):<sup>102</sup>

*ДСС - 22.099.233 динара (око 300.000 €) (не поседује непокретну имовину), од тога на рачуну у моменту подношења извештаја 2.661.989 динара*

*ДС - 16.402.012 динара (око 230000 €)*

*ДХСС - 12.419.453 динара (око 160000€)*

*СПО - непокретности у вредности од 8.570.255 динара (око*

---

<sup>101</sup> Велики је број регистрованих политичких странака које постоје само „на папиру“ а одлагање доношења новог закона о политичким организацијама, који је предвиђао обавезу поновне регистрације за многе од њих, одржало их је „у животу“ до времена подношења извештаја па и до предаје овог рукописа у штампу.

<sup>102</sup> У „Блицу“ од 3.4.2004. и „Гласу јавности“ од 5.4.2004.

120.000€), опрема у вредности од 2.137.241 динар (око 30.000€), новчана средства 105.675 динара (око 145.000€) (СПО је као непокретност у власништву пријавио Спомен-дом на Равној гори, уз који иде и нешто више од хектар и по земље. Такође поседује два аутомобила ("лада" и "лада нива"))

**Г17+** - 9.070.081 динар (око 130000 €), од чега опрема вреди 8.678.499 динара (око 125000 €)

**СРС** - опрема у вредности од скоро 13 милиона динара (око 180.000€) (с обзиром на старост опреме вредност је спала на 2.471.979 динара (око 35.000 €) нето вредности пријављене имовине). СРС поседује четири путничка возила, међу којима су "крајслер чироки", "ауди 80" који, после отписа 2.700.000 динара вредности, судећи по извештају, не вреде ништа, док "југо темпо" и "југо корал" заједно имају вредност од 624.512 динара (око 8.500 €).<sup>103</sup>

## **Усклађивање статута политичких странака**

Обавеза усклађивања статута политичких странака је у још мањој мери обезбеђена Законом о финансирању политичких странака, јер не постоје санкције за њено непоштовање. Не може се са сигурношћу рећи ни који је орган надлежан да се стара о спровођењу поменуте обавезе. Тренутно стање је такво, да велики потенцијал обавезе да странке обезбеде унутрашњу финансијску контролу и увид члановима у финансије странке није нимало искоришћен. Не треба да чуди што држава, која није у потпуности организовала интерне финансијске контроле у својим органима, нити је својим грађанима загарантовала право приступа информацијама које сама поседује, није до сада реаговала на пропуштање странака да одговоре обавезама сличне природе.<sup>104</sup>

<sup>103</sup> За њима следе по вредности имовине: ГСС - 1 333,772 динара, НДС - 1.021.368 динара, ДЦ - 1.082.372 динара, на рачунима странке налази се 894.945 динара, РВ - нема непокретну имовину, а опрема вреди 645.450 динара, СВМ - 610.000 динара, ЛПС - 280.009 динара, СД - 118.000 динара и ОТПОР - 80.517 динара (коју углавном чине компјутери).

Додатну тешкоћу представља то што политичке странке уопште не морају да имају „статут“ према Закону о политичким организацијама из 1990. (користи се термин „основни општи акт“), нити су, у складу са тим, дужне да текст статута и његове измене поднесу неком државном органу.

Иако то није основни предмет овог истраживања, напомињемо да у статутима политичких странака које су предлагале кандидате на јунским председничким изборима нисмо наишли на назнаке да су ове законске обавезе испуњене.

## **Председнички избори из јуна 2004. „ватрено крштење“ новог Закона**

### *Конфузија око тумачења одредаба о финансирању кампање*

Приликом прављења буџета<sup>105</sup> за 2004. годину поткрала се грешка, па је за финансирање предлагача кандидата на планираним председничким изборима био предвиђен износ од само 12 милиона динара у складу са одредбом Закона о избору председника Републике<sup>106</sup>, која је престала да важи 1. јануара 2004.<sup>107</sup> Пошто је износ који је према новом закону<sup>108</sup> требало издвојити знатно већи, око 227 милиона<sup>109</sup>, додатна средства

---

<sup>104</sup> Организовање интерних финансијских контрола постало је обавеза буџетских корисника по Закону о буџетском систему из 2001, али тај процес до данас није завршен; Закон о слободном приступу информацијама је (поново) достављен Народној скупштини у време писања ове књиге (августа 2004).

<sup>105</sup> Са доношењем овог закона се каснило зато што су у децембру 2003 одржани превремени парламентарни избори, а затим се до марта 2004 чекало на формирање Владе.

<sup>106</sup> Члан 13 а Закона о избору председника Републике се помиње као основ за одређивање те суме. У ствари, да је поштована та одредба (коју није требало узети у обзир, зато што је престала да важи), износ би био двоструко мањи, зато што је реч о поновљеним председничким изборима.

<sup>107</sup> Одредба је престала да важи даном почетка примене Закона о финансирању политичких странака.

<sup>108</sup> Члан 9, став 1 Закона о финансирању политичких странака.

су накнадно обезбеђена из буџетске резерве, али не у потпуности. Објашњење овог несвакидашњег „заплета“ треба, делимично, тражити у чињеници да је непосредно пред расписивање председничких избора изгласана нова Републичка Влада<sup>110</sup> (у марту 2004.) која је у кратком року била обавезна да припреми предлог буџета.

Горе од грешке је свакако то што није било спремности да се она призна. Разлози би се могли тражити у жељи да се не увећа и иначе велики буџетски дефицит. Уместо да начињени пропуст исправе, представници Владе Србије<sup>111</sup> оштро су критиковали законска решења о финансирању предлагача кандидата из буџета (које је донела претходна власт<sup>112</sup>), тврдећи да су предвиђени износи превелики. У том смислу, на почетку кампање за избор председника Републике владала је велика конфузија око природе средстава која се додељују из буџета. Потпредседник Владе<sup>113</sup> је, чак, јавно изнео схватање да је ова сума награда и противио се њеној висини, а један кандидат на изборима је почео да излаже у шта ће да инвестира новац који добије из буџета након победе на изборима<sup>114</sup>. Чак је био формулисан и предлог измена Закона о финансирању политичких странака, чија је садржина била изражена у једном члану: десетоструко смањивање износа који се из републичког буџета издваја!<sup>115</sup> Тај предлог је био брзо повучен из процедуре, а био је споран из више разлога: а) намера да се мења пропис од значаја за кампању након што су избори расписани, б) смањењем износа који се расподељује из буџета аутоматски би се смањило и дозвољени лимит за

---

<sup>109</sup> Да је у питању очигледан превид, а не намерна грешка приликом креирања буџета, указује то што је при одређивању средстава за финансирање редовног рада политичких странака узета у обзир норма новог Закона о финансирању политичких странака.

<sup>110</sup> У питању је мањинска влада странака ДСС, Г17 ПЛУС, СПО и НС.

<sup>111</sup> Потпредседник Владе Мирољуб Лабус и министар финансија Млађан Динкић.

<sup>112</sup> У периоду пред пад владе Зорана Живковића и у току изборне кампање, нарочито су били учестали сукоби између бившег и садашњег министра финансија, Божидара Ђелића и Млађана Динкића, који су иначе током 2001 и 2002 били блиски сарадници.

<sup>113</sup> Мирољуб Лабус

<sup>114</sup> Кандидат НСС Маријан Ристичевић.

<sup>115</sup> Влада Србије је 16. априла усвојила предлог измена закона и упутила га у скупштину на усвајање по хитном поступку. У образложењу је наведено да је 227,6 милиона динара, колико је било предвиђено за председничку кампању, велико оптерећење за буџет, чији се максимални дефицит од 45,3 милијарди динара не сме прекорачити.

прикупљање средстава из приватних извора (да је тако учињено, сви озбиљнији кандидати би били практично натерани да се финансирају нелегално, или да се одрекну уобичајеног начина вођења кампање).

Након што је предлог измене закона био повучен из процедуре<sup>116</sup>, могле су се чути од представника власти најаве да ће систем расподеле новца из буџета међу кандидатима бити промењен, тако што би један део био расподељен у једнаким деловима свим кандидатима, а други сразмерно броју добијених гласова<sup>117</sup>. Овај нови концепт расподеле, међутим, није био формулисан као предлог у току изборне кампање за председника.

Постоје разна могућа решења за расподелу новца, и такав систем би могао да буде легитиман као и постојећи. На тај начин би се државни новац „праведније“ расподелио међу политичким опцијама, у складу са њиховим упориштем у бирачком телу. Међутим, као што је и раније истицано, са становишта борбе против политичке корупције, друштвени интерес се далеко боље штити важећим системом расподеле – шансу да учествује у креирању будуће политике има само победник на изборима, па зато треба максимално очувати његову независност од финансијских центара моћи.

Влада је на седници од 6. маја 2004. донела одлуку да се за финансирање трошкова изборне кампање издвоји износ од 45.531.000 динара, а јавности ова одлука није образложена. Пошто се ова цифра поклапа са износом који се према закону пре избора дели предлагачима кандидата

---

<sup>116</sup> Вест о повлачењу предлога објављена је 21. априла. Истовремено, потпредседник Владе Мирољуб Лабус најавио је да ће предлог бити дорађен и да ће кампања која је већ почела бити финансирана по измењеном закону (Видети нпр. „Вечерње новости“ од 21. априла 2004). Иначе, о самом чину повлачења предлога закона из процедуре посланици странака владајуће коалиције су давали различите изјаве, тако да није потпуно јасно ко је у ствари био иницијатор тог поступка.

<sup>117</sup> У „Гласу јавности“ од 23. априла 2004. објављена је занимљива незванична информација, чије је порекло „у Влади Србије“. На основу те информације се може закључити, намера је била да кандидати авансно добију и на једнаке делове поделе 22,5 милиона динара, а да се остатак подели према броју освојених гласова. У случају да у првом кругу не буде победника, не би било расподеле по броју добијених гласова после првог круга, већ би предлагачи кандидата који уђу у други круг би поново добили аванс (по 1,125 милиона динара), а остатак суме (20,25 милиона динара) би расподелили према броју добијених гласова у другом кругу. Ова информација може да послужи као индиција о плановима који су постојали у Влади за преуређење закона. Иако је реч о неименованим изворима, посвећујемо јој пажњу зато што је у њој први пут објављена сума која ће бити издвојена из буџета за финансирање председничке кампање – 45 милиона динара, износ који је и одређен на седници Владе две недеље касније, и који се ни на који начин није могао извести из постојећег закона.

на једнаке делове (0,02 % РБ) могло се тврдити да је Влада својом одлуком обезбедила средства за исплату првог дела обавезе државе према предлагачима кандидата, и да ће на сличан начин да поступи и када дође време за исплату средстава предлагачу победника на изборима. Да није било претходних покушаја да се оспори валидност законских решења, овакво тумачење Владине одлуке било би далеко поузданије. Али, пошто су законска решења претходно била тако енергично оспоравана, у наредних месец дана владале су недоумице по овом питању. Јављала су се и тумачења да је то коначан износ који ће бити издвојен из буџета за финансирање кампање на председничким изборима, и да ће се, штавише, и сва ограничења рачунати према њему (на пример висина прилога који сме да да једно лице, укупна висина средстава који се сме прикупити из приватних извора итд.)<sup>118</sup>. Ова тумачења су наводила на погрешан траг, јер су ограничења одређена законом и везана директно за проценат републичког буџета који власти *треба да издвоје*, а не за одлуку извршне власти о томе колико ће средстава ефективно обезбедити. С друге стране, почетком јуна, пред први круг избора (одржан 13. јуна), из саме Владе су се могле чути изјаве на основу којих се могло закључити да ће законска одредба бити поштована (!), мада уз негодовање због висине средстава која се издвајају.<sup>119</sup>

Како се приближавао дан избора дошло је време за разрешавање ситуације. Рок за исплату средстава био је 8. јун 2004., али је МФ саопштило да се са исплатом касни зато што неки од предлагача председничких кандидата нису доставили том министарству број посебног рачуна на који исплата треба да се изврши, те да се решење о исплати не може извршити појединачно, јер су њиме обухваћени сви предлагачи кандидата.<sup>120</sup> Из потоњих изјава из истог министарства може се закључити да је касније, ипак, нађен начин за исплату средстава оним пред-

---

<sup>118</sup> Видети текстове у дневном листу „Данас“ од 8. и 25. маја.

<sup>119</sup> Изјава Мирољуба Лабуса агенцији БЕТА од 31. маја 2004. „Лабус је поново оценио да није реч о накнади трошкова већ о „награди за победника избора“, што, према његовој оцени, „промашје смисао финансирања кампање“.

<sup>120</sup> Министар финансија Млађан Динкић је 11. јуна (два дана пред одржавање првог круга избора) изјавио да је још пре две недеље потписао налог за исплату средстава за финансирање кампање председничких кандидата, али да новац није уплаћен јер је до сада само девет кандидата доставило неопходне податке. Он је објаснио да је дат налог за исплату средстава у целини, а не селективно, како се не би правила дискриминација међу кандидатима, тако да исплата технички не може да се обави што је и једини разлог што средства нису уплаћена. („Вечерње новости“ од 12. јуна 2004.)



лагачима кандидата који су доставили потребне податке.<sup>121</sup>

Ове препреке су отклоњене убрзо и новац је исплаћен, мада не у износу коме су се предлагачи кандидата надали. Већ 19. јуна кандидати (њих 11) обратили су се јавности на конференцији за штампу тврдећи да нису добили средства која им следују по закону, најављујући истовремено да ће поднети Врховном суду тужбу против МФ због неисплаћивања средстава за председничку кампању, као и против министра Млађана Динкића због „злоупотребе службеног положаја и ненаменског коришћења средстава“<sup>122</sup>. Реаговање прозваног министра није било ништа мање оштро. Он је оптужио неке „неуспешне кандидате“ (видети: Документациони прилог, табела I) да им је било важније да добију „новац грађана Србије, него њихове гласове“.<sup>123</sup> Чини се да за овакву изјаву министра има доста основа када је о неким кандидатима реч, што се никако не може рећи за њен наставак. Наиме, према министровом тумачењу, кандидати који су потрошили 3 милиона динара, а добили из буџета 5 пута мање, уједно су прекршили закон, и требало би да плате казну од 5 милиона динара, што би значило „законску ликвидацију већине учесника“.<sup>124</sup> Овакво тумачење (уколико није у питању само „потезање тешког оружја“ у политичким размирицама) указује на погрешно разумевање законског концепта максимално дозвољених расхода.

Међу кандидатима који су на овај начин изразили негодовање због расподеле буџетских средстава нису били они који су ушли у други круг председничких избора, као ни кандидат владајуће коалиције и странке која у скупштини Србије подржава мањинску владу (СПС). Док се код двојице најуспешнијих такмаца нетражење неоправдано ускраћеног новца може тумачити жељом да се међу бирачима не створи утисак да им је стало до „новца пореских обвезника“, код предлагача друге двојице се овакав потез могао тумачити њиховим специфичним односом према Влади која је овакву одлуку донела.

И сами предлагачи кандидата су вероватно имали различиту мотивацију када су кренули у борбу за своја права. Поред потребе да се права заштите, за коју не треба тражити оправдање нити је образлагати, предлагачи кандидата су имали и додатне мотиве. Већина њих се услед

---

<sup>121</sup> Видети изјаву портпарола МФ, Марије Белић у „Политици“ од 17. јуна 2004.

<sup>122</sup> Вест агенције БЕТА од 19. јуна.

<sup>123</sup> Вест агенције БЕТА од 19. јуна.

<sup>124</sup> Вест агенције БЕТА од 19. јуна.

оваквог противзаконитог потеза власти нашла у очигледно незавидној финансијској ситуацији, што ће се јасно показати у извештајима (Документациони прилог број 2). С друге стране, кандидат чија је кампања највише коштала (барем судећи према извештајима), и који је познат по као богат човек, добио је аргументе у дуготрајном сукобу који има са министром финансија.<sup>125</sup>

После другог круга избора (чији је исход приказан у прилогу број 1), ствар је протекла потпуно другачије: не само да се није дизала бука око исплате средстава за предлагача победника на изборима, већ се дуго времена није ни знало када је овај пренос извршен. Наиме, и предлагач победника на изборима (ДС) је највероватније оштећен од стране државе. Средства која су уплаћена ДС за покривање трошкова изборне кампање су, по свој прилици, мања од средстава на које је ова странка, по основу победе њеног кандидата Бориса Тадића, законито полагала право. Износ који је овој странци исплаћен, по основу победе г. Тадића, је 36 милиона динара (514.142€). На основу закона, ова странка је, као што смо у ранијем тексту показали, по основу победе свог кандидата на изборима остварила право на максимално 45.531.000 динара (650.442€), наравно у случају да је толико и претходно потрошила. Из извештаја који је ДС 7. јула поднела РИК, могло би се закључити да је она у кампањи потрошила средства добијена из буџета 36.000.000, као и 6.337.000 динара из прилога физичких лица. Значи, уколико су подаци ДС о утрошеним средствима истинити - а има пуно разлога да верујемо да прикупљена и утрошена средства нису била мања од износа који је наведен у извештају - та странка је имала пуно основа да од буџета потражује још 6.337.000 динара (90.528 €). Ово међутим није учињено, а разлози за то могу бити слични онима који су само неколико недеља раније руководили кандидате блиске Влади да не потражују оно на шта су имали право.

Питањем расподеле средстава бави се и прелиминарни извештај посматрачке мисије ОЕБС, чије изводе доносимо у документационом прилогу број 11.

---

<sup>125</sup> У питању је спор који траје већ годинама. Спор је превише обиман да бисмо на овом месту улазили у појединости и још увек није добио јасан епилог. У суштини, с једне стране стоји политичка групација (сада странка) Г 17+ (из које долази министар финансија), која се најактивније ангажована у наплати пореза на екстрапрофит од фирми у делимичном власништву г. Карића. С друге стране, г. Карић је и пре активног уласка у политику деловао против Г 17+, а од момента кандидовања ова политичка странка је постала главни предмет његових критика.

## Медији и финансирање изборне кампање

Медији су интензивно извештавали о питањима везаним за финансирање изборне кампање. Само у штампаним медијима (не укључујући локалне) текстови на ову тему објављени током априла, маја, јуна и јула 2004. били су готово двоструко већег обима од ове књиге. Мањи део текстова био је, међутим, истраживачког карактера. Медији су преносили изјаве политичара и коментаре стручњака и политичара на те изјаве. Такође, значајну пажњу изазвале су и конференције за штампу које су одржане у оквиру овог истраживања, на којима су представљена тумачења одредаба о финансирању кампање, подаци о представљању кандидата у медијима и препоруке у погледу измене регулативе и онога што је требало учинити пред септембарске локалне изборе.<sup>126</sup>

Компликације око тумачења закона нису мимоишле ни новине, тако да су у написима дуго коришћени различити, углавном нетачни подаци о томе колико се средстава издваја из буџета, каква је природа тих средстава, какве изворе прихода могу имати предлагачи кандидата и томе слично.

Повлашћени положај у медијима, као вид посредног финансирања кампање, запажен је у неколико случајева. Под најснажнијим надзором у том погледу била је телевизија БК, која је у власништву једног од кандидата на изборима.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Текстови су доступни у електронском облику на веб сајту [www.transparentnost.org.yu](http://www.transparentnost.org.yu), као и ова књига.

<sup>127</sup> У једном од извештаја „Медијског тима за праћење кампање за председничке изборе“ београдског Медија центра каже се следеће: „И у ударној информативној емисији на БК ТВ је у среду 12. маја, непосредно пре изборног блока емитован извештај о „пословном“ сусрету Богољуба Карића са италијанским амбасадором, да би 2-3 минута касније био емитован извештај о његовим предизборним активностима. Фаворизовање власника „БК“ (телевизије – НН) се огледа и у томе што се једино код њега сликом покривају све предизборне активности тог дана, а код осталих кандидата се само наброји где су све били тог дана“ (из извештаја за седмицу од 10 до 16 маја).

## **Извештаји предлагача кандидата о прикупљеним и утрошеним средствима**

Као што смо претходно навели, први круг избора за председника Републике одржан је 13. а други 27. јуна 2004. Коначне резултате избора Републичка изборна комисија саопштила је 29. јуна, чиме су избори окончани. Од тог датума почиње да се рачуна рок од 10 дана који су предлагачи кандидата имали за подношење *Извештаја о пореклу, висици и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању.*

### ***Пријем извештаја***

Иако је рок за подношење извештаја био 9. јул, предлагачи кандидата су почели да их достављају већ неколико дана након завршетка првог изборног круга<sup>128</sup>. *Чињеница да су сви извештаји поднети у року охрабрује, посебно након лошег искуства са извештајима о имовини политичких странака, и говори о томе да је и појачана пажња јавности на питања финансирања политичких странака и изборних кампања имала одређеног ефекта.* Међутим, сам садржај извештаја (Документациони прилог број 2 – извештаји предлагача кандидата) показује да је, у најмању руку, владало велико неразумевање о томе како ове извештаје треба сачинити, што је довело до неправилности, чак и када је очигледно да није било свесне намере да се закон крши, а у неким случајевима до неспремности да се задовоље чак и једноставни формални захтеви.

### ***Формална исправност извештаја***

Извештаји садрже многе формалне недостатке, који су већ на први поглед уочљиви. Они се могу поделити у неколико група.

---

<sup>128</sup> НСС датирала је свој извештај на 15. јун 2004.

## ***Преправљање образаца***

На преправљање образаца наилази се у два случаја. У случају ДХСС додата је нова ставка на приходној страни, под називом „средства са основног рачуна странке“ коју Закон и Правилник не познају. У кампањи је, наравно, могуће користити и нека средства која се пре тога налазе на сталном рачуну странке, али су она тачно дефинисана - чланарина и приходи од имовине. У овом извештају је допуњена и расходна страна, у жељи да се прикажу укупни расходи (што је иначе позитивно са становишта транспарентности финансирања), као и износ дуговања по основу трошкова кампање. *Пада у очи и то да је укупан неизмирени износ за око милион динара (14.000 €) већи од дебаланса који је настао услед ускраћивања очекиваних средстава из државног буџета.*

У случају ГГ БК извештај је допуњен тако што је поред „приходи од имовине политичке странке“ додато „и кандидата“. Као куриозитет може да послужи то што је и након допуњавања рубрике, она остала празна на приходној страни (ништа није прикупљено од имовине кандидата), али да је зато приказано да је од прикупљеног потрошено 42.149.596,79 динара! *Овај податак указује да та средства никада нису била на посебном рачуну за финансирање кампање.*

## ***Печати предлагача кандидата и потписи овлашћених лица***

У два случаја као предлагач кандидата јавило се више странака, али се на извештајима налазе печати само једне од њих. То је случај са предлагачима кандидата Мирка Јовића, којег су предложили НРС, СД и ЕБ, али се се на извештају налази само печат прве од њих. Сличан недостатак садржи и извештај предлагача кандидата владајуће коалиције, Драгана Маршићанина. На извештају се налази само печат његове матичне ДСС, иако је он био кандидат још и Г17 ПЛУС, СПО и НС. Такође, ни на извештају ГГ БК не види се печат, али с обзиром на то да није у питању организација, ово се не може третирати као недостатак. У извештају једног предлагача кандидата, СДрС, као формални недостатак појављује се то што је извештај потписало само једно од два овлашћена лица.

## ***Навођење структуре расхода и подношење нетражених података***

Закон, као што смо већ указали, не тражи да се представи структура расхода. Наравно, сагледавање расхода је битно и било би веома корисно да је законодавац обавезао предлагаче кандидата да и њихову укупну висину и структуру представе јавности и контролним органима. У одређеној мери, чини се да би представљање структуре расхода било и неопходно, како би контролни органи могли да утврде да ли су они чињени за законом допуштене сврхе или не.

У ситуацији када је владала конфузија око захтева које закон поставља и око природе извештаја, очигледно је да се неколико предлагача кандидата није најбоље снашло<sup>129</sup>. Они који су схватили да треба да прикажу и на шта су потрошили прикупљена средства (па и она која нису прикупљена), суочили су се са ситуацијом да су те податке морали да уносе на произвољно одређена места. *Такав поступак, због своје отворености, која јавности омогућује увид у корисне податке заслужује и неку реч хвале, поред указивања на неисправност извештаја.*

Више предлагача кандидата, као што се могло чути од људи из Народне Скупштине који помажу РИК на овом послу, подносило је поред извештаја и додатну обимну документацију (копије рачуна). Ова документација указује на бројне нерегуларности у финансирању кампање, како у погледу начина плаћања тако и по питању структуре расхода. Како, међутим, та документација није објављена у целости, нити је извршена њена контрола, задржаћемо се на ових неколико општих коментара, без навођења појединости. Уверени смо да ће неки од тих података, када буду објављени, ући у анале шароликог српског више-страначја и послужити за разоноду будућим поколењима, једном када правна држава стане на ноге.

## ***Неслагање приходне и расходне стране***

Као што је већ наведено, у извештајима је требало приказати структуру прикупљених средстава и колико је од прикупљених средстава

---

<sup>129</sup> Видети извештаје ЈС и ПС у документационом прилогу број 2.

утрошено. Ни у једном извештају се не налази на податак да неки део прикупљених средстава није утрошен у току кампање, па се стога (до окончања контроле) не поставља питање повраћаја средстава у буџет, односно њиховог упућивања на стални рачун политичке странке, које закон предвиђа као обавезу, односно могућност.

С друге стране, чак 10 (две трећине) предлагача кандидата<sup>130</sup> навело је да је потрошило више средстава, него што је прикупило. Утрошени износи вишеструко превазилазиле евидентиране прикупљене износе: Љиљана Аранђеловић (ЈС) 3,5 пута, Владан Батић (ДХСС) 3,5 пута, Милован Дрецун (ПС) 4,9 пута, Драган Ђорђевић (СДрС) 5,3 пута, Мирко Јовић (НРС, СД и ЕБ) 5 пута, Јелисавета Карађорђевић (ГГ ИЛС) 3,3 пута, Богољуб Карић (ГГ БК) 5,3 пута, Зоран Милинковић (ПСД) 5,7 пута, Борислав Пелевић (ССЈ) 5,7 пута и Маријан Ристичевић (НСС) 5,6 пута. Овој групи се може придружити и извештај за Бранислава Ивковића (СНС), који је формално уравнотежен, али, када се узме у обзир дата напомена о неизмиреним обавезама<sup>131</sup>, произлази да су и код тог предлагача утрошена средства већа од прикупљених за 2,9 пута.

Напомена из једног од извештаја<sup>132</sup> говори о могућим узроцима овог дебаланса код већине предлагача кандидата: *Због непоштовања Закона о финансирању политичких странака од стране Министарства за финансије нисмо били у могућности да измиримо обавезе у износу од: 2.818.580,00 динара.*

Ако је судити према висини неслагања, може се закључити да је до њега дошло углавном услед неочекиваног ускраћивања дела буџетских средстава и несналажења предлагача кандидата тим поводом (исказивање укупно утрошених средстава уместо оних која су и прикупљена и утрошена).

Изузетак је извештај ГГ БК где се наводи да је из буџета добијено 607.080 динара (86.725 €), али је неравнотежа начињена тиме што уложена средства самог кандидата нису књижена на приходној већ само на расходној страни.

---

<sup>130</sup> Видети извештаје Јединствене Србије, Демокришћанске странке Србије, Политичке партије „Препород Србије“, Странке држављана Србије, коалиције Народна радикална странка, Србија и дијаспора и Европски блок, „групе грађана“ „Иницијатива за лепшу Србију“, „групе грађана“ – зајединчки кандидат Богољуб Карић, Патриотске странке дијаспоре, Стране српског јединства и Народне сељачке странке.

<sup>131</sup> „Доспеле, а неизмирене обавезе по основу изборне кампање износе 2.443.000,00 динара.“

<sup>132</sup> Видети извештај Јединствене Србије.

## ***Време прикупљања и трошења средстава***

У два извештаја уочава се и несклад између времена када су средства из буџета прикупљена и времена подношења извештаја, односно у тим извештајима се наводи да су прикупљена (или и прикупљена и утрошена) средства из буџета пре него што су дозначена. Ова мањкавост се зато пре може сматрати садржинском него формалном неисправношћу извештаја, али је наводимо на овом месту, будући да је реч о неисправностима које не захтевају дубљу анализу (наравно под условом да су подаци на основу којих се теза о неисправности заснива, тачни). Тако је као датум сачињавања извештаја НСС наведен 15. јун 2004., а према наводима из медија првој групи предлагача кандидата новац је уплаћен „16. јуна до подне“.<sup>133</sup>

На сличан начин проблематичан је и извештај ДС. Тај извештај је поднет 7. јула и у њему се наводи да је из буџета Републике Србије прикупљено и утрошено 36.607.080,00 динара (522.958 €). Према расположивим подацима, већи део ових средстава (онај који је ДС добио као предлагач победничког кандидата, у износу од 36 милиона динара) дозначен је ДС - у тек 12. јула 2004. године, дакле пет дана након што је „утрошен“!

## **Тврдње о злоупотребама**

Анализа прихода предлагача кандидата на основу њихових званичних извештаја садржана је у четвртом поглављу (*Успех на изборима и уложена средства*). У овом одељку ће бити указано на тврђења о злоупотребама у прикупљању прихода, као и о неколико спорних питања, за која нисмо потпуно сигурни да ли потпадају под област финансирања изборне кампање.

---

<sup>133</sup> Видети, Политика од 17. јуна, *Стижу паре за кампању после свађе на седници РИК-а*, страна А5.



## *Државна давања у вези са изборима*

У трошковима које је држава имала за одржавање избора (не финансирање кампање) убедљиво најважније место заузимају накнаде члановима бирачких одбора. Ови избори су, иначе, били најскупљи за државу до сада, зато што је по први пут омогућено гласање у иностранству, што је изискивало значајна средства за путне и друге трошкове.

Расходна ставка - накнаде члановима проширеног састава бирачких одбора је од посебне занимљивости за питање финансирања политичких странака. Наиме, било је индиција да су се предлагачи кандидата делимично финансирали и од надокнада које су намењене њиховим посматрачима на местима где су се избори одржавали. Наводно, та средства из буџета су била предмет злоупотребе на следећи начин: неке општинске комисије су новац исплаћивале предлагачима кандидата а не директно члановима бирачких одбора; предлагачи кандидата нису члановима бирачких одбора исплаћивали целокупну суму која им следује, већ су део задржавали за себе, и тако су делимично покривали трошкове изборне кампање.<sup>134</sup> Ове написе потврђује и изјава Срђана Божановића из СДРС: *„Пошто је било јасно да нема довољно пара за покривање трошкова, дали смо предлог да се чланови бирачких одбора одрекну целе дневнице или дела дневнице у корист председничких кандидата, али је РИК почетком јуна упутио препоруку свим општинским управама да се новац искључиво исплаћује на руке члановима одбора, а њима је речено да ће, уколико паре дају странкама, тиме починити кривично дело, па и они који су били спремни да дају нису дали, јер су се уплашили“*.<sup>135</sup>

Сума која припада овим члановима бирачких одбора је била 1500 динара (21,4 €) по човеку. Чак и ако се сумње у начин расподеле средстава не покажу као тачне, остаје чињеница да многи предлагачи кандидата уопште не поседују страначку инфраструктуру која је је довољна да „покрије“ бирачка места по Србији са својим посматрачима, и да су се неки од њих због тога определили да приликом избора, користећи се државним новцем, прошире свој утицај у бирачком телу, обезбеђујући прилику члановима бирачких одбора да остваре једнократну зараду. У документационом прилогу број 8, дат је приказ расподеле средстава за

---

<sup>134</sup> „Блиц Њуз“, „Избори су уносан посао“, 7. јул 2004.

<sup>135</sup> Дневни лист „Балкан“, 16. јул 2004.

ове намене по предлагачима кандидата у једном броју општина Србије, које су се љубазно одазвале нашем позиву и доставили нам тражене податке.

### ***Како су предлагачи подмирили трошкове?***

Већ је раније истакнуто да извештаји о прикупљеним и утрошеним средствима пружају оскудне податке о структури прихода и расхода предлагача кандидата у току изборне кампање. Захтеви које је законодавац ставио пред подносиоце извештаја у погледу података које треба поднети су недовољно прецизни, *тако да се из извештаја не може видети ко је давао прилоге за финансирање одређене кампање*. Поред тога, јавност је ускраћена и за друге податке, услед неисправности у сачињавању извештаја на које је већ указано. Неки од ових података се могу наслутити из писања штампе. На пример, једно од спорних питања, било је одакле су предлагачи кандидата покрили разлику између прикупљених и утрошених средстава, насталу услед тога што им је држава ускратила део буџетских средстава? Неки од њих очигледно то нису учинили одмах по завршетку избора. Тако на пример, председник странке ЈС изјављује да „су током кампање склапали уговоре са људима који су им вршили услуге“, али нису извршили обавезе према њима, јер им „није исплаћено из буџета онолико колико је требало“<sup>136</sup> Када је реч о начину покривања губитака ове странке има и других навода.<sup>137</sup> Да је разлика покривена „на други начин“, указује изјава Срђана Божановића из СДРС<sup>138</sup>, који је навео да је извештај те странке „сто одсто тачан“, јер је разлика финансирана новцем председничког кандидата Ђорђевића (у извештају се не наводи да је ишта прикупљено из приватних извора).

---

<sup>136</sup> Дневни лист „Балкан“, 15. јул 2004

<sup>137</sup> „Странка Јединствена Србија Драгана Марковића Палме мудро је поступила, јер су навели да су потрошили око три милиона динара, а будући да су оправдали само новац добијен из буџета, знали су да ћемо их питати одакле су финансирали разлику, па су у извештају навели да су због кампање остали дужни јагодинској телевизији „Палма“ - истиче Јасминка Јаковљевић (помоћник секретара Народне скупштине – НН). „Балкан“, 8. јул

<sup>138</sup> Дневни лист „Балкан“, 16. јул 2004.

## ***Тврдње о кршењу прописа о финансирању изборне кампање***

Пред изборе и после њих било је доста тврдњи о томе да су кршени прописи о финансирању изборне кампање, које су износили предлагачи кандидата једни против других, или против државних органа. Највећи део оптужби био је у вези са кршењем одредаба о расподели средстава из буџета, о чему је већ било речи.

Међусобне оптужбе кандидата су биле далеко апстрактније. Ево једне карактеристичне паушалне оптужбе, која је изречена после објављивања извештаја предлагача кандидата: Председнички кандидат СПС Ивица Дачић изнео је мишљење да закон тера странке у „сиву економију“ и уверење да већина извештаја који су поднети РИК-у није реално приказана и да је потрошено више него што у њима пише. Насупрот томе, Дачић тврди да су трошкови његове кампање приказани реално.<sup>139</sup>

Наравно, било је и сумњичења да се државни ресурси користе у кампањи, како на централном нивоу тако и на нивоу локалних самоуправа. Примера ради, представници изборног штаба СРС су на конференцији за штампу непосредно после другог круга избора изнели оптужбе да су ресурси локалних самоуправа били злоупотребљени у корист победника на изборима Бориса Тадића<sup>140</sup>, али без навођења конкретних примера, како тада, тако ни у периоду од окончања избора до момента писања овог текста (септембар 2004.)! Наравно, то што су међусобне оптужбе противкандидата биле тако апстрактне, указује пре на низак степен озбиљности с којом су предлагачи кандидата третирали питање финансирања изборне кампање, а не да злоупотреба и кршења закона у стварности није било. Примери неких од њих ће бити наведени у даљем тексту.

---

<sup>139</sup> Према његовим речима, за његову кампању потрошено је око 100.000 евра. Више од тога није ни могло и то је приказано у извештају СПС. Према Дачићевим речима, кампање кандидата који су се пласирали испред њега биле су и десет пута скупље од његове, и лако је утврдити ако се погледа како су оне изгледале. Према Дачићевим наводима, један билборд на месец дана коштао је од 300 до 500 евра, секунд на РТС 1.500 динара, а испред и после Другог дневника - 4.000 динара, док је једна полчасовна емисија на Трећем каналу коштала милион динара. („Данас“ од 15. јула 2004)

<sup>140</sup> „Изборе су у принципу добиле локалне самоуправе. Потрошиле су много новца на кампању Бориса Тадића, много радника је било ангажовано у тој кампањи јавних предузећа, много запослених у општинама.“ – Томислав Николић, 28. јуна, на конференцији после саопштавања изборних резултата.

## ***Кампање од стране организација које не учествују на изборима***

Значајно место у оценама да су прекршени изборни прописи заузима и питање неутралних (или „неутралних“) кампања. Ове кампање, нарочито интензивне пред други круг председничких избора, садржале су се од ТВ спотова, новинских огласа и плаката, преко којих су грађани позивани да изађу на изборе. Кампање ове врсте спроводиле су невладине организације, а у неким случајевима и органи локалне самоуправе. Међутим, неки од тих позива садржали су и поруке које су тумачене и као подршка једном од кандидата на изборима, услед тога што су садржале асоцијацију на његово име, предизборне поруке, или слоган кампање.<sup>141</sup>

Уколико су овакве тврдње, које је најчешће износио изборни штаб кандидата Томислава Николића<sup>142</sup>, основане, не може се са сигурношћу рећи да ли је у питању кршење прописа о финансирању кампање или прописа којима се регулише равноправност учесника на изборима, „изборна тишина“ и др. Законом о финансирању политичких странака јесте прописано да се сви трошкови изборне кампање кандидата морају плаћати са посебног рачуна и установљена је прекршајна одговорност уколико се чини другачије, али није прописан механизам за спречавање или санкционисање организација које би евентуално паралелно водиле кампању за, или против одређеног кандидата о свом трошку.

## ***Коришћење државних ресурса***

У целом свету су најчешће сумње на регуларност финансирања кампање управо у вези са недозвољеним коришћењем државних ресурса. Злоупотребе могу бити веома разнолике (од одлазака у посете,

---

<sup>141</sup> Аутор овог текста је приметио један од суптилнијих видова: на пример ТВ спот у којем градска влада Београда, преко градске телевизије „Студио Б“ позива Београђане да изађу на изборе, уз коментар да је „Београд увек био напредан“, што се могло схватити као алузија на слоган председничког кандидата политичке странке која доминира у градској влади - „само напред“.

<sup>142</sup> Опширније о томе: конференције и саопштења за штампу СРС, доступне на веб сајту те странке [www.srs.org.yu](http://www.srs.org.yu).

или примања посета важних страних државника у предизборном раздобљу, коришћења службених возила, телефона и запослених за потребе партијске кампање до коришћења механизма присиле за прогон политичких противника и њихових финансијера). У контексту јунских избора под највећом пажњом јавности овим поводом налазио се кандидат Драган Маршићанин, кога је предложила владајућа коалиција и на чијим су скуповима учествовали високи функционери Владе Србије. Као што је то био случај и у ранијем периоду (и као што је случај у многим земљама света) активности Владе су посредно коришћене поред осталог и за промоцију кандидата њене коалиције на изборима. У току кампање, г. Маршићанин, који је у кампању ступио са функције министра привреде, поднео је оставку на ту функцију. Нови министар међутим није изабран, тако да тај, хвале вредан чин није дао свој пуни ефекат. У пракси је, међутим, било приметно да се после те одлуке кандидат Маршићанин углавном није појављивао у јавности у својству министра.

Радња, која се очигледно може схватити као подршка кандидату владајуће коалиције и самим тим злоупотреба државних ресурса, било је емитовање спотова о успесима појединих министарстава републичке Владе у првих 100 дана рада у ударним терминима на националној телевизији. Ови спотови су чак емитовани и пре него што је навршено 100 дана рада нове Владе Србије (!), вероватно зато да би се боље уклопили у предизборну кампању. На крају, иако резултати Владе у њеним првим месецима нису били пука реклама, читав подухват, барем кад је реч о изборним резултатима, није дао очекиване резултате, јер је у првом изборном кругу Маршићанин освојио тек четврто место (Документациони прилог број 1).

## **Показатељи висине расхода**

Закон није експлицитно обавезао предлагаче кандидата да прикажу структуру својих расхода у кампањи, нити укупну висину расхода које су имали. Будући да постоји обавеза извештавања о висини прикупљених средстава и дела тих средстава који је утрошен, подаци из тих извештаја могу се условно третирати и као подаци о укупним расходима. Потпуна анализа на основу тих података није међутим могућа, зато што није познато које све врсте трошкова су поједини предлагачи кандидата књи-

жили као трошкове кампање.

Најспорније тачке, из разлога о којима је већ било речи у другом поглављу, јесу: а) да ли су приказани сви трошкови или само они који су плаћени до момента подношења извештаја; б) да ли су урачунати и трошкови у вези са предизборним скуповима, или само тзв. „рекламни“ (медијски термини, плакати и билборди, промо - материјал); в) да ли су урачунати и други организациони трошкови (телефонски рачуни, превоз, секретаријат); г) да ли је урачунат износ плаћен за судске овере; д) да ли су бесплатне и услуге плаћене испод тржишне цене приказане у њиховој пуној вредности.

Услед тих непознаница, у овој анализи није могуће дати дефинитиван одговор на питање колики су стварно били трошкови предизборне кампање појединих кандидата, и да ли су неки од њих прекршили законска правила, већ само указати на тачке које захтевају пажњу ревизора приликом провере, као и будно праћење и евентуално додатно регулисање у будућности.

## ***Подаци о расходима из извештаја***

Извештаји две странке пружају занимљиве податке о расходима. Потребно је истаћи да је реч о кампањама мањег обима. Њихова структура је следећа:

Табела 1: Структура расхода у извештајима два предлагача кандидата		
Трошак	ЈС	ПС
Овера потписа у суду	650.000 (16,5%)	603.104 (20,25%)
Штампање пропагандног материјала	700.000 (17,8%)	1.656.000 (55,6%)
ТВ маркетинг	1.900.000 (48,4%)	720.000 (24,15%)
Гориво	675.660 (17,2%)	

Обе странке, које су у извештајима описале своје расходе, су ту убројале и износ који је потребан за оверавање потписа којима се подржава кандидатура председничког кандидата. Према већ цитираном миш-

љењу МФ<sup>143</sup>, овај расход се не би могао подвести под законско одређење трошкова изборне кампање. Претежни део трошкова ових странака односи се на промоцију у медијима, односно штампање пропагандног материјала.

О томе у ком је степену медијска промоција учествовала у расходима других предлагача кандидата говори се у даљем тексту. На жалост, подаци о утрошеним средствима за ТВ маркетинг које су приказали ови предлагачи, не могу да послуже као репер за даље процене, зато што има пуно аргумената који говоре у прилог томе да је претежан део њиховог рекламирања био пласиран преко локалних медија, који нису праћени од стране аналитичара.

### ***Трошкови представљања кандидата у новинама и на ТВ***

За потребе овог истраживачког пројекта Транспарентност - Србија је прикупила податке о представљању предлагача кандидата на највећим телевизијским станицама<sup>144</sup>, као и у дневној и недељној штампи<sup>145</sup>. Колики је значај медијског представљања на изборни успех још увек није са сигурношћу утврђено. Ипак, судећи по интензитету овог начина рекламирања и количини средстава који се у њега улаже, чини се да многи политичари у Србији верују да је велики. О корелацијама између нивоа медијског представљања и успеха на изборима више се говори у следећем поглављу.

Изложени подаци у табелама (Документациони прилози 5, 6, и 7) представљају само посредни показатељ трошкова предлагача кандидата, а не и њихово стварно улагање. Тамо где су приказани номинални износи, они се односе на вредност јединице мере одређеног медијског простора, под најнеповољнијим комерцијалним условима. У приказу по-

---

<sup>143</sup> Документациони прилог број 4.

<sup>144</sup> Истраживањем су обухваћене РТС 1, РТС 2, Пинк, БК, Б92, Студио Б, Политика, ТВ Нови Сад. Податке је прикупила AGB Strategic Research Serbia.

<sup>145</sup> Истраживањем је обухваћено 9 дневних и 8 недељних новина – Курир, Блиц, Политика, Вечерње новости, Глас јавности, Данас, Балкан, Интер национал, Политика експрес; Европа, Нин, Време, Економист, Преглед, Недељни телеграф, Сведок и Репортер. Податке је прикупила агенција Strategic marketing.

датака узете су у обзир специфичности цене рекламирања у појединим терминима телевизија, односно на одређеним страницама новина. У цену није урачунат порез на промет, који су предлагачи кандидата обавезни да плаћају (20 % на нето цену).

С друге стране, оно што није урачунато у приказане цифре, а што може знатно да умањи цену која је стварно плаћена су комерцијални попусти које медији дају по разним основама - нпр. попуст на количину, попуст ако се рекламирање уговара преко агенција са којима гласило сарађује, посебан попуст на рекламирање у току изборне кампање (ако је такав предвиђен), попуст ако се плаћање врши унапред, или одједном и слично.

У земљама у којима постоји стриктно ограничење износа који се може потрошити на рекламе, прекршиоци користе разна „оправдања“ када та правила крше. Тако су, у једној латиноамеричкој земљи посматрачи из НВО сектора утврдили да је, судећи према укупном броју емитованих реклама ограничење прекорачено. Изборни штабови тих кандидата су на ово узвратили да су за своју рекламну кампању од медија добили попуст од 90%!<sup>146</sup>

Питање попушта који су медији дали за кампању председничких кандидата у Србији је, пак, значајно из најмање два разлога: први је равноправност кандидата на изборима, односно, да ли је свим заинтересованим предлагачима кандидата понуђен рекламни простор под истим условима. Други разлог је чињеница да се, према одредбама Закона о финансирању политичких странака, свака услуга која је пружена по цени испод тржишне сматра прилогом онога ко је такву услугу пружио, са свим даљим последицама (нпр. обавеза пријављивања тог прилога у извештају, ограничење висине прилога које може дати једно правно лице итд).

Прави изазов ће међутим представљати утврђивање тржишне цене медијског простора у овом случају. Као једино поуздано мерило, то би могла да буде једнакост третмана свих предлагача кандидата који су изразили жељу да се рекламирају у одређеном гласилу. Давање посебних погодности неком од њих у односу на друге, у том случају могло би да се третира као прилог.

Значајно место у рекламирању кандидата на изборима заузимали

---

<sup>146</sup> Презентација представника Transparency International Аргентине на конференцији о финансирању политичких партија у организацији Transparency International Летоније и Института за отворено друштво, Рига, фебруар 2002.



су и закупљени термини на ТВ станицама. Трајање ових термина није ни мало занемарљиво, али је процена вредности отежана тиме што ТВ станице обично немају редовне ценовнике за овакве емисије. Од користи може бити податак до кога смо дошли да на београдској станици, која слови за једну од најповољнијих по питању цена рекламног простора, за емитовање програма у трајању од 45 минута у вечерњим часовима треба платити 80.000 динара нето (1.142 €). Процене цене најатрактивнијих термина, на најгледанијим телевизијама су чак десетоструко веће (видети у даљем тексту).

У сваком случају, како је конкуренција међу медијима у Србији велика, а рекламно тржиште ограничено, политички маркетинг у доба предизборне кампање је ретка прилика да медији остваре високу једнократну зараду. Та конкуренција, међутим, води обарању цена закупа медијског простора, тако да се процене стварно плаћених трошкова у односу на цене чија је пројекција приказана у табелама (документациони прилог број 7) крећу од 10 до 70 посто. *Вредност емитованих ТВ реклама за ове изборе, са обрачунатим порезима, а без попушта, само на београдским ТВ станицама износи око 190 милиона динара (око 2,6 милиона €), а вредност огласа у новинама око 40 милиона динара (0,55 милиона €).*

Иако се стварно плаћена цена закупа не може утврдити на основу ових података, ти подаци са много већом извесношћу могу да укажу на међусобни однос улагања између појединих предлагача кандидата.

Табела 2: Однос средстава потребних за рекламирање и износа који је утрошен за целокупну кампању				
Кандидати који су се рекламирали у медијима чија је анализа вршена	Цена у 000 динара и 000 € <sup>147</sup>	Изнајмлени термини сати/ 000 дин – процена) <sup>148</sup>	Утрошена средства за кмпању <sup>149</sup>	Рекламе/ утрошена средстава <sup>150</sup>
1. Борис Тадић	29.009+ 29.053= 58.062 829 €	19/ 1.900 – 8.500	42.944	1,35
2. Томислав Николић	8.263+ 13.115= 21.378 305 €	15,2/1.500- 7.500	4.496	4,75
3. Богољуб Карић	54.663 790 €	14/ 1.400 – 7.000	51.861	1,05

4. Драган Маршићанин	47.159 673, 7 €	10,3 / 1.000 - 5.000	29.97	1,57
5. Ивица Дачић	21.707 310,1 €	1,25 / 125 - 625	7.482	2,90
6. Владан Батић	941 13,45 €	1,20 / 120 - 600	4.863	0,19
7. Мирко Јовић	1.166 16,66 €	0	3.025	0,39
8. Љиљана Аранђеловић	1.080 15,43 €	0	3.926	0,28
9. Зоран Милинковић	395 5,65 €	0	3.458	0,11
10. Јелисавета Карађорђевић	17.454 249,34 €	0,45 / 45 - 225	3.484	5,01
11. Борислав Пелевић	2.271 32,44 €	0,5 / 50 - 250	3.458	0,66
12. Бранислав Ивковић	1.828 26,11 €	0	3.7	0,49

### ***Активности председничких кандидата у току кампање***

У оквиру овог истраживања прикупљене су информације о активностима кандидата у току изборне кампање, будући да оне представљају важан показатељ расхода које су при том морале начинити. Информације су прикупљане на основу вести објављеним у медијима, на веб страницама појединих предлагача кандидата, или непосредно од њих. С обзиром на цену, активности кандидата су подељене на неколико категорија: скупови на отвореном (митинзи), скупови у затвореним просторима, обиласци градова и села, посете иностранству.

<sup>147</sup> Код кандидата Тадића и Николића приказани су подаци по изборним круговима као и укупан износ.

<sup>148</sup> Процена је извршена на основу података који су представљени у овом истраживању.

<sup>149</sup> Приказани су износи из извештаја предлагача кандидата.

<sup>150</sup> Коефицијент представља количник између цене закупуеног рекламног простора без обрачунаог пореза и попушта и износа који је у извештајима предлагача кандидата приказан у рубрици „утрошена средства“.

С обзиром на интерпретацију одредбе Закона која говори о томе шта потпада под трошкове изборне кампање од стране МФ, значај прегледа ових активности за утврђивање евентуалног прекорачења дозвољених расхода је мали (трошкови организације митинга и закупа сале за промоције према тој интерпретацији не улазе у трошак кампање). С друге стране, очигледно је да се и за ове трошкове у стварном, ако не и у нормативном контексту, морају обезбедити средства и да је значајно сагледати њихову висину. *Поред тога, врло је вероватно да су предлагачи кандидата, третирали и ове трошкове као трошкове изборне кампање и приказали их у извештајима о прикупљеним и утрошеним средствима.* Наравно, свесни смо тога да је за добијање потпунијих података о овој врсти расхода било потребно обавити свеобухватније праћење, које би укључивало и велики број посматрача у свим местима где се кампања одвија.

Иако се услед недоступности података о плаћеним закупима не може утврдити њихов тачан обим, очигледно је да, нарочито одржавање скупова у изнајмљеним халама представљало значајну ставку у трошковима изборне кампање.

### ***Новински написи о висини трошкова изборне кампање***

Расправе о финансирању изборних кампања у Србији подстакле су и новинаре-истраживаче да покушају да установе колико изборна кампања у Србији кошта. У том смислу новинари агенције БЕТА дошли су до цифре од 13 милиона динара (185.714 €), као износа потребног да се један кандидат „солидно“ представи бирачима „а да им при томе не досади“<sup>151</sup>. Новинари (истраживачи БЕТЕ) су до износа цене кампање за једног кандидата дошли тако што су урачунали трошкове разних аспеката кампање, међу којима су следећи:

Рекламе у медијима: око 30 огласа у дневним новинама<sup>152</sup>, два-

---

<sup>151</sup> Истраживање је објављено у више дневних листова 10. јуна 2004, са позивањем на новинску агенцију БЕТА.

<sup>152</sup> Закуп целе црно-беле странице, по четири пута, у два тиражна и угледна дневна листа кошта око 850.000 динара, а закуп пола странице, у истим новинама, десет пута, коштаће додатних милион и 120 хиљада.

десет дана рекламирања на локалним радио станицама и једној која се чује у већем делу Србије, три рекламе дневно током две недеље на најгледанијим ТВ станицама, закуп три полчасовна термина на ТВ станицама; процена цене: 2 милиона за огласе у новинама, 500.000 за радио рекламе, 3 милиона за ТВ спотове, 1,9 милиона за закупљене ТВ термине. Билборди и плакати: 100 билборда на месец дана, 250.000 плаката; процена цене: 3,3 милиона динара за штампање и закуп билборда и 1 милион за штампање плаката (неплаћено лепљење). Обилазак бирача: за 30 дана кампање путовање од 10000 километара (бензин за 3 аутомобила, дневнице за 10 чланова тима); процена цене: 300000 динара. Две конференције за штампу у Београду, закуп сале; процена цене: 30.000 динара. Овера потписа – процена цене: 700.000 динара.

Као што се види, новинари БЕТЕ у цену кампање нису укључили закуп простора за одржавање промотивних скупова, нити друге трошкове који овде нису побројани (осмишљавање кампање, комуникацијски трошкови, израда другог промотивног материјала, трошкови канцеларије, закуп опреме за јавне скупове). Такође, приметно је да новинари нису покушали да израчунају ни цену рада волонтера, која по закону улази у трошкове кампање, већ само трошкове који се плаћају у пуном износу. Додуше, новинари закључују да је њихова пројекција далеко скромнија од кампање коју су у том моменту спроводили кандидати са највећим рејтингом. Извори ове процене су неименовани појединци из маркетиншких агенција.

Ценом изборне кампање бавили су се и други медији. Тако је у листу „Недељни Телеграф“ објављен је интервју са Жозефом Лончаром, који је представљен као један од најискуснијих стручњака за маркетинг у СЦГ. Господин Лончар је, поредећи трошкове рекламне кампање за комерцијалне производе са политичким кампањама, дошао до прорачуна да двомесечна, „солидна политичка кампања - никако изузетна“, не може да се изведе без 800.000 до 2,5 милиона евра (у време интервјуа између 60 и 175 милиона динара<sup>153</sup>), и изнео тврдњу да су подаци које политичари презентују о трошковима својих кампања вишеструко умањени у односу на стварне. Не желећи да оспоримо крајњу рачуницу господина Лончара, напомињемо да у самом тексту има извесних нелогичности које онемогућавају даљу анализу на основу података који се у њему износе.<sup>154</sup>

---

<sup>153</sup> Објављено у броју од 2. јуна 2004.

Интересантно је овде поменути да је и бивши министар финансија у Влади Републике Србије, Божидар Ђелић, изнео тврдњу да за изборну кампању једног кандидата потребно издвојити између пола милиона и милион евра (37 до 74 милиона динара), алудирајући на то да су у ранијем периоду издвајања била далеко већа од оних које су странке пријављивале.<sup>155</sup>

## **Процена висине расхода на основу прикупљених података**

Мада у овој анализи нису прикупљени егзактни подаци о броју закупуљених билборда и одштампаних плаката, приметно је било да су четири првопласирана кандидата била у значајној мери представљена на овај начин. На основу онога што се могло видети на улицама Београда у доба предизборне кампање, за кампање та четири кандидата се може са великим нивоом извесности тврдити да су по обиму одговарале или премашиле прорачун до кога су дошли новинари – истраживачи БЕТЕ о којем је претходно било речи. *Ако су подаци, до којих су новинари - истраживачи дошли, тачни, то нас доводи до закључка да се, макар кад је реч о четири првопласирана кандидата, може говорити о више-милионским расходима само по овом основу.*

Са далеко више основа се може говорити о трошковима медијског представљања. У анализи података који су приказани у табели 2, поћи ћемо од претпоставке да су сви предлагачи кандидата приказали у извештају о прикупљеним и утрошеним средствима целокупан износ трошкова представљања у медијима, како бисмо дошли до процене висине попушта који су добили за такво медијско оглашавање.

Највиши коефицијент односа између процене закупа рекламног простора и декларисаних утрошених средстава приметан је код предлагача кандидата ГГ ИЛС (Ј. Карађорђевић) и СРС (Т. Николић). Када се обрачуна и порез на промет за оглашавање, кога предлагачи кандидата

---

<sup>154</sup> Тако се у једној реченици наводи да је укупан број билборда у Србији 3500, а да је за једну скромну кампању потребно закупити око 1600, што би значило да би већ два „скромна“ кандидата закупила готово цео рекламни простор ове врсте.

<sup>155</sup> У „Гласу јавности“ од 15. априла 2004.

нису ослобођени, долазимо до следећег податка: Уколико су поменути предлагачи кандидата пријавили све расходе, и уколико нису трошили средства ни за шта осим на плаћање ТВ спотова (не рачунајући закупљене термине) и огласа у штампи, за те огласе су добили од медија просечан попуст од 83,37% (ГГ ИЛС), односно 82,47% (СРС)! Како је, међутим, познато да су ови предлагачи кандидата имали и друге рекламне трошкове (скромна процена вредности закупљених термина СРС је 1,5 милиона динара, што уз већ поменуту процену вредности закупа билборда и штампања плаката покрива готово целокупан износ утрошених средстава које је ова странка пријавила; код ГГ ИЛС вредност закупљених термина и заступљеност билборда и плаката је била мања, али је с обзиром на мању вредност кампање закључак сличан као код СРС), попуст за представљање у медијима би морао да буде још и већи (близу 100%) да би се поклопио са подацима о утрошеним средствима.

Како нема ни једног разлога да претпоставимо да су ова два предлагача кандидата уживали посебну наклоност власника медија и добили од њих такве енормне попусте, слободни смо да закључимо да они једноставно нису приказали целокупан износ расхода за рекламирање у медијима приликом обрачуна утрошених средстава у поднетим извештајима, и/или да у тим извештајима нису приказали неке друге трошкове кампање.

На овакав закључак нас посредно упућује и поређење података по кандидатима. На пример, вредност реклама предлагача кандидата СПС (И. Дачић) била је приближно иста вредности реклама СРС (Т. Николић). Дужина закупљених термина кандидата СПС је била далеко мања, а, макар према субјективном утиску аутора овог текста, број билборда и плаката кандидата СПС у најмању руку није био већи од кандидата оних на којима се рекламирао кандидат СРС. Ипак, СПС је пријавио далеко већи утрошак него СРС - 7.482.000 наспрам 4.496.000! Слично поређење се може извести и за ГГ ИЛС. Осим ова два предлагача (СРС и ГГ ИЛС) и СПС има висок коефицијент процењених трошкова рекламирања у односу на пријављени утрошак - Ако бисмо безусловно поклонили веру кандидату Ивици Дачићу, који је јавно изрекао да је та странка „све пријавила“, дошли бисмо до сазнања да су попусти при оглашавању, ипак, изузетно високи. Наиме, чак и да је сва утрошена средства (према извештају) ова партија искористила за покриће емитованих и штампаних реклама на београдским медијима (што, наравно није истина), опет би требало да просечан попуст буде 71,3% да би трошкови могли да се измире тим средствима!

Уверени смо да бисмо дошли до изузетно занимљивих сазнања анализирајући на сличан начин податаке о расходима у кампањама ДС, ДСС<sup>156</sup> и ГГ БК. Код ова три предлагача кандидата, који су несумњиво имали највећа улагања у медијско рекламирање (готово дупло виша од предлагача из следеће групе у којој се налазе малочас посматрани СРС, СПС, ГГ ИЛС), такође се показује да је пријављени износ утрошених средстава нешто мањи од износа који би без попушта требало издвојити само за емитовање ТВ спотова и штампање новинских огласа. Како су, међутим, ове кампање обухватиле и велики број билборда, предизборних скупова и плаката, за које цену закупа и штампања не можемо ни приближно да проценимо, тешко је дати ближи одговор и на питање о висини попушта у медијима који су ови предлагачи добили.

Ипак, поређењем коефицијената из табеле број 1 за ове предлагаче кандидата, чије се кампање по оба основа налазе међу најскупљима (показатељи реклама у медијима и извештај о прикупљеним и утрошеним средствима), могу се извести извесни закључци, наравно уз претпоставку, коју не можемо да проверимо - да су користили исту методологију обрачуна и да су приказали све расходе изборне кампање. *Тако се чини да је међу ове три кампање, она која је вођена за Д. Маршићанина имала најснажнију медијску компоненту (коефицијент 1.57), док су у кампањи Б. Тадића (коефицијент 1.35), а нарочито Б. Карића (коефицијент 1.05), други трошкови однели нешто већи део прикупљених средстава него код првопоменутог.*

Зауставићемо се у анализи на овом месту. Могуће је да у извештајима неких предлагача кандидата који нису поменути у овом одељку није приказан укупан износ утрошених средстава у току кампање, али без поузданијих показатеља осталих трошкова које су имали и без познавања методологије коју су користили за обрачун при састављању извештаја, није могуће извести поузданије закључке.

---

<sup>156</sup> Драган Маршићанин је био кандидат ДСС, Г17 ПЛУС, СПО и НС, али како се на извештају налази само печат ДСС, немамо основа да тврдимо да су обрачуната средства која потичу од других чланова коалиције.

## Шта се може очекивати од контроле извештаја?

Недуго пошто је РИК одлучила да обзнани извештаје предлагача кандидата, њени представници су саопштили да ће контрола извештаја бити извршена, можда и пре истека рока од 90 дана (који је истекао 9. октобра 2004.), и да ће за те потребе бити ангажована ревизорска кућа.<sup>157</sup> Они су указали да су извештаји такви, да упућују на закључак да плаћање трошкова изборне кампање није обављано са привремених рачуна, као и да десет извештаја садржи недостатке који се односе на податке о прикупљеним и утрошеним средствима.

Претпоставка је да ће се тек увидом у књиговодствену евиденцију предлагача кандидата дати одговори о исправности финансирања јунске председничке кампање, али и о другим питањима која су од значаја за утврђивање токова новца у политици, као и даљих тачака у којима би требало развијати политику у погледу финансирања политичких странака.

На основу досадашњих података, чини се да се може очекивати да предлагачи кандидата у извештајима нису приказивали као приход прилоге по основу бесплатних услуга, плаћања испод тржишне цене и сличних ставки, чему је вероватно допринела и проблематична одредба Правилника МФ (видети у другом поглављу ове књиге).

У раду на испитивању извештаја, пред РИК и ревизорима које ангажује, налазиће се многи задаци. Набројаћемо само неке од њих који се намећу, на основу досадашњег истраживања тока финансирања изборне кампање. Ревизори се налазе пред задатком да утврде:

1. Да ли су плаћања вршена преко рачуна или готовински?
2. Да ли су сва плаћања вршена са посебног рачуна? Ову проверу је само делимично могуће обавити провером евиденције у самим предлагачима кандидата, јер они нису пријавили своје укупне расходе, нити су ови познати на други начин. На пример, увидом у књиговодствену евиденцију политичке странке може бити утврђено да је нека фактура плаћена са тог рачуна, али се неће видети ако је плаћена са рачуна неке фирме. Ревизори би могли

---

<sup>157</sup> Нпр. изјава секретара РИК Марка Даниловића, „Политика“, 15. јул.



да крену у испитивање и са друге стране, да утврде где се, на пример, предлагач кандидата рекламирао, где је изнајмљивао билборде и слично, па да онда затраже од тих фирми да им доставе податке о томе са ког је рачуна услуга плаћена, али је питање да ли за те радње могу бити овлашћени.

3. Да ли су прилози дати у готовини на време уплаћивани на посебан рачун за финансирање кампање?
4. Да ли постоји евиденција по имену и висини за сваки извор прихода? (Закон забрањује анонимне донације.)
5. Порекло средстава - ово укључује проверу података попут следећих: да ли су средства прикупљена чланарином стварно дошла од чланова (на пример, на основу признаница о уплати и евиденције чланства) и да ли је висина тих средстава у складу са статутарним одредбама о чланарини? На који начин је политичка странка стекла приходе од имовине који су послужили за финансирање кампање? Да ли су правна лица која су дала прилоге испуњавала све законом одређене услове, како негативне (да није реч о страним правним лицима, лицима са учешћем државног капитала, са неизмиреним обавезама према држави итд.), тако и позитивне (да је са давањем прилога била упозната скупштина акционара)? Да ли су физичка лица стварно дала прилоге за финансирање кампање? Да ли су та лица држављани СЦГ? Да ли су у време давања прилога имала неизмирених обавеза по основу јавних прихода? Да ли је поштован максимални износ појединачног прилога правних, односно физичких лица?
6. Структуру расхода - овде се мисли на проверу структуре утрошених средстава у смислу одредаба Члана 8. Закона о финансирању политичких странака.
7. „Тржишну цену“ рекламног простора.

Очигледно је да за неке од ових провера неће бити довољно испитати само књиговодствену евиденцију политичких странака које су предложиле кандидате. За многе од њих ће бити потребно испитати и

учеснике посла на другој страни (рекламне агенције, медије), као и лица која су означена као даваоци прилога у књиговодственој евиденцији. При овом тешком задатку, који је утолико тежи што се обавља први пут у Србији, контролним органима могу да буду од помоћи и подаци о активностима кандидата који су изложени у претходном тексту.

Са неким од проблематичних законских решења РИК се већ суочио разматрајући могућности да евентуално поднесе прекршајну пријаву против предлагача кандидата за које сматра да су прекршили закон. Тако, секретар РИК-а, Марко Даниловић указујући на недостатке законских решења изјављује и следеће: "Наиме, ако бисмо тужили Богољуба Карића, који је 'пребацио' за шест милиона, не бисмо ништа постигли, јер закон не предвиђа казну у оваквом случају за групу грађана, већ само за странку."<sup>158</sup> О истом питању, г. Дејан Миленковић, портпарол новоосноване странке ПСС, каже: „група грађана која је кандидовала Карића, односно тим задужен за то, у складу са законом, направио је финансијски извештај, ништа није скривено и ако постоји нека законска одредба о прекорачењу трошкова, ми поштујемо законе, и поштоваћемо и њу“.<sup>159</sup> У медијима се могло наићи и на виђења да ће делотворност санкција предвиђених Законом бити мала.<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup> Дневни лист „Политика“ од 15. јула 2004.

<sup>159</sup> Дневни лист „Данас“ од 15. јула 2004.

<sup>160</sup> Тако београдски адвокат Сава Анђелковић у листу „Балкан“ од 16. јула 2004. оцењује да свака странка, у случају да неправилност у извештајима буде утврђена, може једноставно да каже: „Ми немамо од чега да платимо казну од 200.000 до милион динара“, и да плаћање те казне може лако да се избегне пошто она застарева за две године.



# 4

## УСПЕХ НА ИЗБОРИМА И УТРОШЕНА СРЕДСТВА

Новчана средства су неопходна не само за деловање партијских организација него и за - компаративно посматрано - све скупље изборне кампање. Додуше, употреба новца у политици која битно зависи од економске снаге претендента на политичке положаје није често у складу са демократским принципом „један човек један глас“, због чега је коришћење новца у изборној кампањи подложно многим ограничењима о којима је исцрпно било речи у другом поглављу овог рада. У јавности земаља стабилне демократије и, још више, посткомунистичких земаља, снажно је присутно уверење да је новац не само нужан, него и довољан чинилац изборног успеха. Искусвена грађа, међутим, не потврђује то уверење чему у прилог сведочи победа опозиционих партија на првим плуралистичким изборима 1990. над економски далеко моћнијим комунистичким партијама некадашњих земаља „реалног социјализма“.

### **Анализа извештаја о финансирању председничке кампање**

#### *Однос јавних и приватних средстава*

Као што је претходно наведено, сви предлагачи кандидата добили су из буџета исти износ од 607.080 динара, осим ДС, која је добила још 36 милиона динара по основу победе њеног кандидата.

Табела 3: Однос јавних и приватних извора средстава по кандидатима

Кандидат	Извор средстава			
	Јавна		Приватна	
	Износ (у 000 дин)	Учешће (%)	Износ (у 000 дин)	Учешће (%)
Љиљана Аранђеловић	607	55	500	45
Владан Батић	607	44	769	56
Милован Дрецун	607	100	0	0
Драган Ђорђевић	607	100	0	0
Мирко Јовић	607	100	0	0
Јелисавета Карађорђевић	607	58	444	42
Богољуб Карић	607	6	9.104	94
Зоран Милинковић	607	100	0	0
Борислав Пелевић	607	100	0	0
Маријан Ристичевић	607	100	0	0
Ивица Дачић	607	8	6.873	92
Драган Маршићанин	607	2	29.363	98
Томислав Николић	607	14	3.889	86
Борис Тадић	36.607	85	6.337	15
Бранислав Ивковић	607	48	650	52

У извештају ДХСС, однос јавних и приватних извора није јасно приказан на начин како је то прописано Правилником, с обзиром да категорија: „Средства са основног рачуна странке“ учествује са 45% у укупним средствима из којих се финансира изборна кампања. Уколико се претпостави да се ова категорија може подвести под приватна средства, учешће јавних извора у укупно прикупљеним средствима за финансирање изборне кампање председничког кандидата ДХСС износи 44%.

Код скоро половине предлагача, тачније њих 6 (ПС, СДрС, НРС СД и ЕБ, ПСД, ССЈ, НСС) средства добијена из буџета Републике Србије наведена су као једини извор финансирања председничких кампања њихових кандидата. Уколико томе додамо да је код још три предлагача (ЈС, СНС, ГГ ИЛС), износ од 607.080 динара добијен из буџета Републике Србије чинио близу половине укупно прикупљених средстава, *произлази да су за 9 од укупно 15 предлагача средства добијена из буџета била од великог значаја за финансирање председничке кампање.*

Од преосталих пет странака и група грађана највећа прикупљена средства забележила је ДС, у износу од 42,9 милиона динара, при чему

36,6 милиона динара (или 85%) потиче из буџета Републике Србије. Ову странку, ипак, не сврставамо међу кандидате из прве групе, зато што је већи део средстава за извршене расходе стигао на рачун накнадно, као накнада по основу победе њеног кандидата, те да је за веровати да би, да је којим случајем победио противкандидат, та странка обезбедила прилив са свог сталног рачуна (на приме, из чланарине). На другом месту је ДСС са прикупљених 30 милиона динара. На трећем месту, по прикупљеним средствима, била је ГГ БК са 9,7 милиона динара, на четвртном СПС са 7,5 милиона динара, а на петом месту СРС са 4,5 милиона динара.

Од поменутих пет предлагача, на приватне изворе финансирања у највећој мери се ослања ДСС (98%), следи ГГ БК са 94%, затим СПС са 92%, СРС са 87%, док је ДС на зачељу са скромних 15%. Из тога следи да је, у првом поглављу формулисана, претпоставка по којој ће приватна средства (поклони, „уписи“) ићи првенствено према владајућој странци потврђена, али је истина, такође, да су и странке из опозиције добиле неочекивано висок постотак средстава из овог извора. Два су могућа објашњења за то; прво је (коњуктурна) околност да је у изборној трци учествовао Богољуб Карић и у њу уложио део свог новца. Друго објашњење узима у обзир степен „партијске идентификације“ присталица појединих странака - предлагача кандидата. Имајући то у виду, разумљиво је што је СПС прикупио велики проценат прилога из приватних извора, јер та странка има значајан проценат чврстих следбеника (*true believers*), који помажу своју партију из убеђења, а не зато што од ње очекују против-услуге.

Истини за вољу, податак ГГ БК о прикупљеним средствима се не може третирати као веродостојан, услед тога што је тај предлагач приказао да је, поред прикупљених, утрошио још више од 42 милиона динара из приватних извора (имовина кандидата) - што би, највероватније, требало да значи да та средства нису прикупљена на законит начин (на рачун за финансирање кампање), али нема сумње да су прикупљена (јер су и утрошена). Када се урачуна и наведени износ, произлази да је за кампању ГГ БК прикупљено највише средстава (више од законског максимума!), а да су приватна средства учествовала у кампањи са око 99%.

## ***Врсте приватних извора које су коришћене за финансирање***

Табела 4: Структура приватних извора

Кандидат	Чланарина		Прилози		Приход од имовине	
	у 000 дин	(%)	у 000 дин	(%)	у 000 дин	(%)
Љиљана Аранђеловић	0	0	500	100	0	0
Владан Батић*	0	0	150	100	0	0
Јелисавета Карађорђевић	0	0	444	100	0	0
Богољуб Карић	0	0	9.104	100	0	0
Ивица Дачић	0	0	6.873	100	0	0
Драган Маршићанин	0	0	29.363	100	0	0
Томислав Николић	0	0	0	0	3.889	100
Борис Тадић	0	0	6.337	100	0	0
Бранислав Ивковић	150	23	500	77	0	0

\*Напомена: средства са основног рачуна странке 619.470 динара

### ***Чланарина***

Из података наведених у Табели 4 запажа се да је чланарину, као традиционалан и најмање контроверзан извор финансирања, користила за финансирање председничке кампање само ванпарламентарна СНС, и то у износу од 150.000 динара. Остаје нејасно зашто овај извор финансирања нису користиле остале странке, посебно оне са масовнијим чланством, попут СРС, ДСС, СПС и ДС.

Разлози би се могли тражити у неефикасној наплати чланарине, и у дуготрајној пракси да се чланарина не наплаћује од чланства, односно у њеном ниском износу. Другим речима, странке, по свој прилици, не инсистирају да им чланови плаћају чланарину како их тиме не би одвратили од чланства и тиме ризиковали да имају осетно мањи број регистрованих чланова, зарад релативно скромног финансијског ефекта, који лако може бити компензиран из другог извора као што су прилози, на пример. Колика су средства од чланарина била стварно

на располагању политичким странкама поузданије се може судити тек пошто се оствари увид у њихове завршне рачуне за 2004. годину, које су странке дужне да доставе Одбору за финансије Народне скупштине Републике Србије. Тада ће моћи и да се да поузданија оцена у којој мери су политичке странке, без обзира на формалну масовност свог чланства, заиста могле да рачунају на овај извор у финансирању председничке кампање.

С друге стране, не постоји ни један разлог због кога би рецимо СНС, која је једина пријавила овај облик финансирања, била успешнија у прикупљању чланарине од бројнијих странака. *Чини се да би могући разлог за „непопуларност“ овог извора могло да буде то што су чланови, и када уплаћују ову обавезу то чине готовинским путем, па ти износи можда и не доспевају на партијске рачуне. Други могући разлог је тешкоћа да се идентификују „средства од чланарине“ на страначком рачуну, јер се она не воде одвојено („новац нема име“).*

### ***Приходи од имовине***

У оквиру приватних извора, на приходе од имовине ослањала се у потпуности само једна странка (СРС). Ово је неочекиван податак, с обзиром на сазнања која јавност има о вредности имовине којом располажу политичке странке (на основу података из страначких извештаја из јануара 2004. - видети у другом поглављу ове студије). Наиме, према информацијама које су објављене у медијима, у Србији постоји пет странака које поседују имовину веће вредности него СРС. Три такве странке су имале своје кандидате на изборима<sup>161</sup>, али кампању нису финансирале „приходима од имовине“.

Пошто је Закон поставио ограничење прихода од имовине, које политичка странка може стећи у току године<sup>162</sup>, могло би се поставити питање да ли је ова странка испоштовала наведено ограничење. Наиме, СРС је пријавила да је од ових прихода прикупила за кампању 3,9

---

<sup>161</sup> Богатије од СРС према подацима из јануарских извештаја су ДСС, ДС, ДХСС, као и Г17 плус и СПО које су заједно са ДСС кандидовале Драгана Маршићанина.

<sup>162</sup> Члан 5. Закона о финансирању политичких странака прописује да »годишњи приход политичке странке од имовине у власништву политичке странке може представљати највише 20% износа укупног годишњег прихода политичке странке»



милиона динара (55.714 €). Да би се дошло до овог одговора не треба, међутим, чекати подношење завршног рачуна СРС за 2004., јер је већ сада извесно да ће, због високих прихода на које та странка има право из буџета Републике за финансирање редовног рада (око 85 милиона динара на годишњем нивоу, према садашњем саставу Народне скупштине) наведени износ бити у границама Закона.

Далеко је проблематичније питање да ли је СРС уопште могла да има оволика средства по основу „прихода од имовине“. Када ово кажемо, имамо у виду податке о вредности и структури имовине ове странке. С обзиром да СРС (као ни друге политичке странке) још увек није објавила свој извештај о имовини у „Службеном гласнику Републике Србије“, као што то Закон предвиђа<sup>163</sup>, као индикација о вредности имовине СРС могу да послуже информације које су новинару листа „Глас јавности“<sup>164</sup>, поводом прављења извештаја о имовини странке, дали заменик председника странке и председник Извршног одбора странке. Према њиховим речима, странка има само покретну имовину коју чине: „канцеларијски намештај, телефони и компјутери у свим општинским одборима, као и три аутомобила марке „Југо“. Номинална вредност ове имовине је 13 милиона динара, али је, због старости, она највећим делом амортизована, те се њена садашња вредност процењује на око 2,5 милиона динара. Од непокретне имовине, странка поседује једну зграду у Ваљеву.“ Поставља се питање да ли је приход од ове зграде (пошто остала побројана имовина очигледно није подобна за остваривање већих прихода) *могао бити тако велики да послужи за финансирање председничке кампање у износу од 3,9 милиона динара?* Наравно, могуће је да је имовина ове странке била већа пре подношења извештаја (па је, на пример, продата пре 26. јануара 2004.), или да је нагло увећана и дала приходе између 26. јануара и јуна 2004., али у одсуству информација о томе податак из извештаја о прикупљеним и утрошеним средствима (документациони прилог број 2) губи на веродостојности.

Имајући у виду да су прогнозе у вези са шансама председничког кандидата СРС-а на изборима биле веома повољне (једно од прва два места), реално је очекивати да је у Србији било правних и физичких лица заинтересованих да финансијски подрже изборну кампању Томислава

---

<sup>163</sup> Закон не именује титулара обавезе објављивања, али се на основу других прописа може утврдити да та обавеза лежи на политичким странкама. С друге стране, рок за извршење ове обавезе се не може установити на сличан начин.

<sup>164</sup> Објављено у „Гласу јавности 3. фебруара 2004. године

Николића. Искључивањем прилога, било физичких, било правних лица, као извора финансирања председничке кампање (упркос томе што је реално очекивати да су му стајала на располагању), предлагач је, по свој прилици, желео да упути јасну поруку да не жели да се „задужује“ код давалаца прилога, те да његов председнички кандидат, уколико победи, неће морати да враћа никоме дугове. Другим речима, предлагач је избором извора финансирања председничке кампање желео да истакне да његов кандидат (да је изабран) не би био под утицајем било које интересне групе финансијски заслужне за његов успех на председничким изборима.

## *Прилози*

У великом броју земаља, прилози представљају најзначајнији извор прихода за финансирање изборних кампања. Разлоге треба тражити, између осталог, и у томе што су они врло флексибилан извор прихода, који не зависи примарно од изборних шанси, већ пре свега од умешности странке да прикупља средства. Тиме се, међутим, истовремено отварају врата за утицај интересних група које су „инвестирале“ у одређену странку или њеног кандидата како би им се „одужио“. Отуда произлази потреба да се област давања прилога посебно прецизно регулише (ко, колико и под којим условима може давати прилоге за кампању), како би се спречила „куповина утицаја“. Као што смо претходно показали, Србија је увела ограничења прихода по висини и врстама давалаца.

Прилози, као категорија у оквиру приватних извора, имали су доминантну улогу у финансирању кампања двојице (Драгана Маршићанина и Богољуба Карића), од укупно четворице председничких кандидата који су, према већини истраживања јавног мњења рађених пред изборе, имали значајне шансе за успех.

На прилоге физичких лица, у оквиру приватних извора, у потпуности су се ослањали ДСС и СПС. Одсуство правних лица као давалаца прилога код већине предлагача може се објаснити значајним ограничењима која су прописана Законом (Члан 6. - више о томе у другом поглављу).

Код председничког кандидата СПС, однос између финансирања путем прилога физичких лица и прогноза у погледу успеха на председничким изборима био је нетипичан. Наиме, упркос томе што су истражи-

вања јавног мњења показивала да председнички кандидат Ивица Дачић практично нема никакве шансе да уђе у други круг, прикупљени прилози физичких лица су били високи, виши него код победника Бориса Тадића и Богољуба Карића, чији је рејтинг, током предизборне кампање бележио најбржи раст и који је достигао висок ниво (трећепласирани у већини истраживања јавног мњења обављених уочи избора).

Уочљив је, дакле, раскорак између готово никаквих шанси Ивице Дачића да победи и високог нивоа новчане подршке физичких лица. Не може се успоставити јасна веза ни између висине прилога и популарности кандидата СПС (на изборима је за њега гласало око 4% грађана). Захваљујући пре свега овим прилозима, *укупан износ* прикупљених средстава СПС-а за кампању био је четврти по висини, одмах иза ДС-а, ДСС-а и ГГ БК, а виши од укупно прикупљених средстава предлагача једног од најозбиљнијих претендента за место председника Србије, Томислава Николића. Узрок овог парадокса могу бити разлике у стратегији финансирања кампање предлагача кандидата, неспремност других предлагача да пријаве средства прикупљена на овај начин (што, наравно, у недостатку поузданих података, не можемо тврдити) и претходно поменута спремност „истинских верника“ да помогну свог кандидата и када су минималне шансе да он победи.

Прилози правних лица били су убедљиво највећи код ГГ БК (2,9 милиона динара), док су код осталих кандидата били у знатно мањем износу (0,5 милиона и мање).

Интересантно је да су кампање двојице најуспешнијих кандидата, који су се пласирали у други круг, финансиране из других извора, а не прилога: трошкови кампање Бориса Тадића покривени су највећим делом средствима из јавних извора, на која је ДС стекао право након избора на основу остварене победе, док је СРС као предлагач другопласираног Томислава Николића покрио трошкове кампање приходима од имовине странке.

### *Добијени прилози и шансе за успех на изборима*

Кандидати који су се пласирали у други круг током већег дела кампање су словили и за изразите фаворите за победу на изборима. Четвртопласираном Драгану Маршићанину истраживања јавног мњења су давала веће шансе само у првим недељама од расписивања избора.

То наизглед оповргава тезу постављену у оквиру истраживања да ће кандидати са већим шансама за победу моћи да рачунају на више прилога. Изузетак би могла да представља кампања г. Маршићанина, у случају да су прилози физичких лица, од којих је, судећи према извештају већим делом финансирана, добијени у доба када је овај кандидат био боље котиран код прогнозера изборних резултата, о чему немамо сазнања.

Овај закључак треба међутим узети са великом резервом. Наиме, предлагач победника, ДС, приказала је међу прикупљеним средствима за кампању и средства која је добила после одржаних избора, управо по основу те победе (о чему је већ било речи). Заправо, тек у случају да је кандидат ДС поражен, могли бисмо да сазнамо да ли би се и прилози појавили као извор финансирања ове кампање у већем обиму, него што је то сада случај, или би за покриће трошкова били коришћени неки други извори финансирања.

## **Однос успеха на изборима и уложених средстава**

Резултати кандидата у на председничким изборима одржаним 13. и 27. јуна 2004. године приказани су у документационом прилогу (прилог број 1), на основу извештаја РИК.

Уколико пођемо од претпоставке да су укупно уложена средства за изборну кампању она која су приказана као утрошена у извештајима предлагача кандидата (мада многи аргументи указују да при састављању извештаја у најмању руку није коришћена јединствена методологија - видети претходно поглавље - „Норме и живот“), долазимо до следећег закључка: *Резултати избора показују да не постоји директна корелација између висине утрошених средстава и изборног успеха председничких кандидата.* Тако је за председничку кампању Томислава Николића (који је освојио 30,6% гласова у првом, и 45,4 % у другом кругу избора) утрошено скоро десет пута мање средстава (4,5 милиона динара) него за кампању Бориса Тадића (43 милиона динара), који је освојио 27,4% гласова у првом и 53,24% у другом изборном кругу. При поређењу података за ову двојицу кандидата са подацима о кампањама других учесника на изборима, потребно је, међутим, имати на уму да су њихове кампање трајале 14 дана дуже него кампање осталих, а у извештајима

су приказана средства за цео период, а не само први изборни круг. Ако је судити према подацима о рекламирању у медијима (документациони прилог број 5, 6 и 7), ДС и СРС су у другом кругу заправо уложили преко половине свог изборног „буџета“.

Трећепласирани на изборима је Богољуб Карић, са 18,2% освојених гласова, за чију је кампању, према подацима из извештаја, највише утрошено (51,9 милиона динара) и који ју је изгледа, већим делом сам и финансирао<sup>165</sup>. Разлог повећаном улагању у кампању овог кандидата може бити и то што је ово било његово прво појављивање у улози активног учесника на српској политичкој сцени. Кандидат владајуће коалиције, Драган Маршићанин, у чију је кампању уложен номинално<sup>166</sup> трећи по висини износ од 30 милиона динара, освојио је четврто место са 13,3% гласова. Највећи раскорак између уложених средстава и оствареног резултата је код петопласираног Ивице Дачића који је освојио свега 4% гласова, при чему је за његову кампању потрошено 7,5 милиона динара, што га доводи на четврто место по висини утрошеног новца, испред првопласираног (у првом кругу) Николића који је освојио седам и по пута више гласова<sup>167</sup>.

Шестопласирана је била принцеза Јелисавета Карађорђевић (ГГ ИЛС) која је освојила 2% гласова. Сваки од преосталих девет кандидата освојио је мање од 1% гласова. Предлагачи готово свих ових кандидата, укључујући и шестопласирану ГГ ИЛС, потрошили су за своју кампању мање од 4 милиона динара, што указује да је *сума већа од 4 милиона динара представљала својеврсну неопходну „критичну масу“ средстава да би се остварио иоле запажени резултат на председничким изборима*. Једино одступање од овога правила јавља се код председничког кандидата Владана Батића, где је ДХСС потрошио 4,9 милиона динара, а Батић освојио свега 0,5% гласова. Међутим, с обзиром на то да је у овом истраживању већ озбиљно доведена у питање основаност претпоставке да су неки предлагачи кандидата (пре свих ГГ

---

<sup>165</sup> Највећи део утрошених средстава потиче, према извештају ГГ БК из извора „приходи од имовине кандидата“.

<sup>166</sup> Заправо, када се узме у обзир да је Тадићева кампања трајала 14 дана дуже, и с обзиром на показатеље о рекламирању у медијима, може се са готово потпуном извесношћу тврдити да је кампања Д. Маршићанина коштала више него Тадићева до 13. јуна (наравно, ако су подаци из извештаја предлагача кандидата сачињени по истој методологији).

<sup>167</sup> При чему треба са резервом примити податке о утрошку средстава и једног и другог кандидата, из разлога који су изнети у претходном поглављу.

ИЛС и СРС), под рубриком „уtroшено“, пријавили све расходе кампање, наведени износ, који представља доњу границу средстава која су потребна за изборни успех, би требало узети са великом резервом, односно кориговати га значајно - мада не можемо са сигурношћу рећи колико - навише.

У свим осталим случајевима (осим ДХСС), предлагачи који су потрошили за кампању више од 4 милиона динара, остварили су знатно повољније изборне резултате од оних који ту границу нису прешли - али њихови резултати нису били у директној зависности од висине уtroшених средстава преко те границе. Другим речима, висина уtroшених средстава, до одређеног прага (у овом случају је то, уз горе исказане резерве, сума од око 4 милиона динара), представља кључни фактор од кога зависи успех на изборима, да би, након што се пређе тај износ, успех зависио од осталих фактора (као што су на пример, идеје и изборни програм кандидата, његова или њена харизматичност, начин представљања, степен организованости предлагача итд.). Овим је потврђена хипотеза од које смо пошли у овом истраживању да изнад одређеног нивоа, уtroшена средства престају да директно детерминишу изборни успех (График 1).

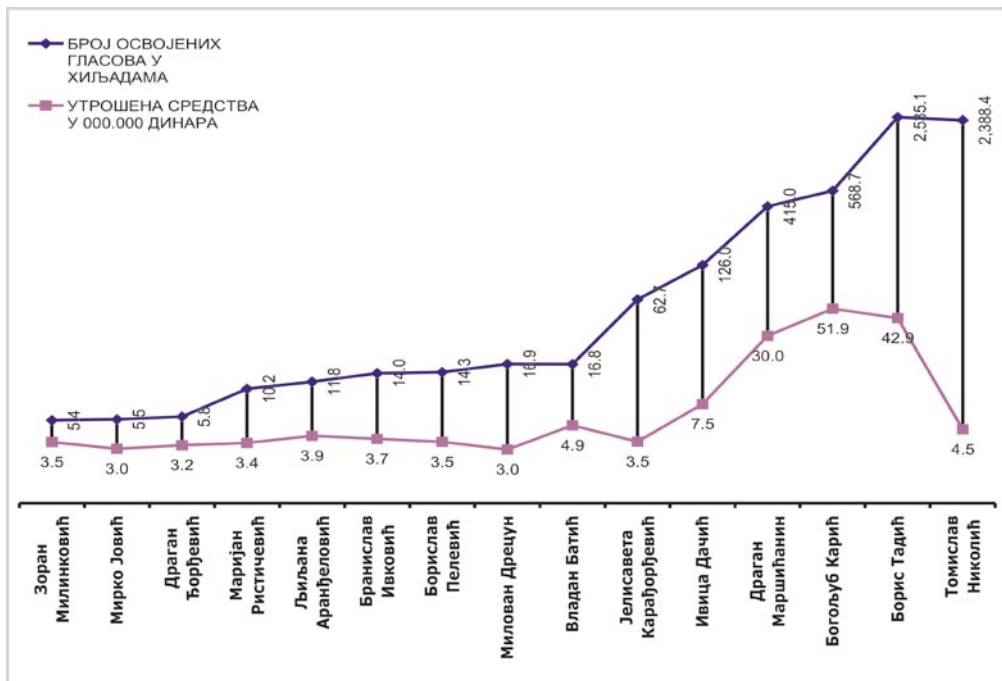


График 1

Зависност између успеха на изборима и уложених средстава

## Активности кандидата и успех на изборима

Подаци прикупљени у оквиру овог истраживања указују на следеће: за четири кандидата подаци о активностима су веома оскудни (Јовић, Дреџун, Ђорђевић, Милинковић), било због тога што су водили кампању „ниског интензитета“ (одсуство промотивних скупова), или што те кампање нису биле адекватно пропраћене у медијима. То су, уједно, и кандидати који су освојили најмањи број гласова на изборима (сви осим г. Ђорђевића су освојили мање гласова него што је потребно потписа за подршку кандидатури).

До одржавања првог изборног круга, највише места обишао је председнички кандидат владајуће коалиције, Драган Маршићанин (често у пратњи лидера коалиције и чланова Републичке Владе), 96; за њим следе: изабрани председник Борис Тадић (84), петопласирани на изборима Ивица Дачић (66), Бранислав Ивковић (57), Богољуб Карић (50), и тек на шестом месту, победник првог круга, Томислав Николић (46). Наредних петоро кандидата обишли су између 17 и 26 места по Србији. *Очигледно је дакле да број места које су кандидати обишли није имао великог одраза на њихов изборни успех.* Сâм обилазак градова и села, не повлачи са собом веће трошкове<sup>168</sup>, осим, ако не обухвата и превоз већег броја кандидатових присталица из једног града у други приликом организовања митинга, што је била пракса неких кандидата и на овим изборима.<sup>169</sup>

Забележено је да је митинге на градским трговима, средство политичке промоције које је карактерисало политичке промоције у Србији током деведесетих, користило шесторо кандидата. Највише таквих скупова одржали су кандидати који су заузели два места која су их одвела у други круг избора – Томислав Николић (24) и Борис Тадић (20). Представник владајуће коалиције обратио се на овај начин бирачима 14 пута, а ређе су то чинили Ивица Дачић (7), Богољуб Карић (4) и Љиљана Аранђеловић (2).

С друге стране, кампању трећепласираног Богољуба Карића је карактерисало одржавање скупова у већим затвореним (закупљеним?)

---

<sup>168</sup> На ово нас упућују прорачуни новинара БЕТЕ, који су изложени у претходном поглављу.

<sup>169</sup> Аутор овог текста је био сведок доласка аутобуса са присталицама кандидата Богољуба Карића на предизборни скуп у Нишу.

просторима (спортске и конгресне хале). Укупан број таквих скупова био је 21. Промоције у (закушљеним?)<sup>170</sup> салама одржавали су и Борислав Пелевић (17), Ивица Дачић, Бранислав Ивковић (по 8), а у нешто мањој мери и други кандидати (Маршићанин, Батић, Аранђеловић). Тешко је утврдити да ли је одржавање великих промотивних скупова утицало да кандидати боље прођу на изборима.

## Однос изборног успеха и расположивих средстава

На изборни резултат неких председничких кандидата свакако је, на посредан начин, могло да утиче и јачање финансијске моћи њихових партија, које су стекле право на прилично велика средства из буџета Републике Србије по основу заступљености у Народној скупштини Републике Србије. Укупно предвиђена сума издвајања из буџета за ове сврхе, у 2004. години, је 341.671.000 динара, од којих се 30% тренутно<sup>171</sup> дели на једнаке износе на петнаест парламентарних странака (по 6.833.420 за сваку), док се преосталих 70% међу парламентарним странкама распоређује сразмерно броју мандата (956.680 динара по народном посланику). Заправо, износи се утврђују и исплаћују на месечном нивоу, а предлагачима кандидата је до одржавања избора било расположиво 5/12 наведене суме. Износи средстава из буџета РС која припадају парламентарним странкама за редован рад приказани су у табели 5.

Приликом покушаја да се утврди индиректан утицај који има висина јавног финансирања предлагача на изборни успех његовог кандидата, поново се долази до закључка да нема чврсте позитивне корелације између висине средстава које је странка предлагач добила (и која свакако олакшавају вођење кампање) и успеха кандидата иза кога је она стала. Наиме, победника на председничким изборима кандидовала је странка (ДС) која је за редовно финансирање до избора добила у првој половини 2004. око 12,8 милиона динара из буџета Републике, док су странке које су предложиле Драгана Маршићанина (који је освојио duplo мање гласова од кандидата ДС-а) добиле у исто време око 52 милиона динара.

---

<sup>170</sup> Овде нису урачунате промоције у страначким просторијама.

<sup>171</sup> Ово стање се може мењати у случају да неки народни посланик промени страначку припадност!



Овом закључку иде у прилог и то што је треће место по броју гласова заузео кандидат који није остваривао овај вид прихода (Богољуб Карих). *Изузетак од овог правила, и то значајан, представља успех Томислава Николића (највише гласова у првом кругу избора) на који је могло да утиче и значајно буџетско финансирање СРС у датом периоду (око 35 милиона динара).*

Табела 5: Распоред средстава из буџета Републике за редован рад парламентарних странака					
Странка	Број мандата	На једнаке делове (30%)	На основу броја посланика	Годишња пројекција за 2004	Исплаћено до избора (дин. и €)
СРС	82	6833420	78447662	85281082	35533784/507625,5
ДСС	49	6833420	46877261	53710681	22379451/319706,4
Г17	31	6833420	29657043	36490463	15204360/217205,1
ДС	25	6833420	23916970	30750390	12812663/183038
СПС	22	6833420	21046934	27880354	11616814/165954,5
СПО	13	6833420	12436824	19270244	8029268,5/114703,8
НС	9	6833420	8610109,2	15443529	6434803,8/91925,77
ГСС	5	6833420	4783394	11616814	4840339,2/69147,7
ДЦ	4	6833420	3826715,2	10660135	4441723/63453,19
НДС	3	6833420	2870036,4	9703456,4	4043106,8/57758,67
СДП	3	6833420	2870036,4	9703456,4	4043106,8/57758,67
СЛПС	1	6833420	956678,8	7790098,8	3245874,5/46369,64
БДСС	1	6833420	956678,8	7790098,8	3245874,5/46369,64
СДУ	1	6833420	956678,8	7790098,8	3245874,5/46369,64
СЛС	1	6833420	956678,8	7790098,8	3245874,5/46369,64
Укупно	250	102501300	239169700	341671000	142362917/2033756

Извор: Транспарентност – Србија. Прорачун исплаћених средстава је сачињен на основу одредаба Закона о финансирању политичких странака, без провере да ли је у примени те одредбе у пракси било одступања.

Релативно високи износи средстава, које су поједине странке добиле из буџета Републике (у нешто мањем износу, странке остварују од почетка године право и на приходе из буџета АПВ, градова и општина, у зависности од броја посланика и одборника које имају у тим скупштинама<sup>172</sup>), дају простора за размишљање да су и ова средства, иако намењена за редован рад политичких странака, а не за финансирање изборне кампање, можда делом трошена и за ову другу сврху. Наравно, ово се не може са сигурношћу утврдити на основу расположивих података.

## Утицај владајућег статуса на изборни резултат

Поређењем резултата децембарских парламентарних избора и јунских председничких избора, може се уочити да су кандидат владајуће коалиције (Драган Маршићанин), као и кандидат странке која је давала подршку Влади (Ивица Дачић), остварили далеко слабије резултате него што су њихове странке на парламентарним изборима, док су кандидати странака које нису биле у извршној власти, нити су је подржавали (Томислав Николић, Борис Тадић и Богољуб Карић), заузели прва три места и то са убедљивом предношћу у односу на кандидата владајуће коалиције. Из тога се може извући закључак да је партиципација и подржавање извршне власти од стране предлагача, у извесној мери, негативно утицало на изборни резултат њихових кандидата.

*У нешто широм контексту, ови подаци оповргавају и тезу да је могућност коришћења јавних ресурса (које контролишу централни органи власти) имала утицаја на изборни успех кандидата на јунским председничким изборима.<sup>173</sup>*

---

<sup>172</sup> Од предлагача кандидата на председничким изборима највеће приходе по овом основу (који је одраз успеха на локалним и покрајинским изборима децембра 2000) остварили су ДС, ДСС и СПС, али укупан износ нисмо утврђивали.

<sup>173</sup> Због разноликости владајућих коалиција на локалном нивоу у време одржавања јунских председничких избора (мада је приметно значајније учешће ДС, знатно мање ДСС, СПО, НС и СПС и готово никакво СРС), као и релативно малих ресурса локалних самоуправа у Србији, није посебно анализиран могући утицај вршења власти на локалном нивоу на изборни успех кандидата за председника.

## Изборни успех кандидата и оглашавање у медијима

Табела број 6: Огласи* Председничких Кандидата На Тв Станицама И У Штампи**	
I круг избора - 10.05.2004. - 10.06.2004.	
Кандидат	Цена у 000 динара***
1. Борис Тадић	29.009
2. Томислав Николић	8.263
3. Богољуб Карић	54.663
4. Драган Маришићанин	47.159
5. Ивица Дачић	21.707
6. Владан Батић	941
7. Мирко Јовић	1.166
8. Љиљана Аранђеловић	1.08
9. Зоран Милинковић	395
10. Јелисавета Карађорђевић	17.454
11. Борислав Пелевић	2.271
12. Бранислав Ивковић	1.828
II круг избора - 16.06.2004. - 24.06.2004.	
Кандидат	Цена***
1. Борис Тадић	29.053
2. Томислав Николић	13.115
Извор: ТРАНСПАРЕНТНОСТ СРБИЈА	
* обухваћени су спотови председничких кандидата, без изнајмљених термина; за изнајмљене термине не постоје стандардне цене, тако да није могуће дати процену, као у случају спотова; подаци се могу анализирати и без њих, зато што је структура изнајмљених термина слична структури ТВ спотова (кандидати са највише спотова имали су и највише изнајмљених термина)	
** истраживањем је обухваћено седам београдских и једна новосадска телевизија	
*** Цене су обрачунате без попушта и пореза на промет.	

Из презентираних података, најпре се може уочити да је шест кандидата који се, по износу улагања у оглашавање, издвајају у односу на остале освојило првих шест места у првом кругу председничких из-

бора. Остали председнички кандидати, чији је закупуљени рекламни простор „коштао“<sup>174</sup> мање од 2,5 милиона динара, освојили су мање од 1% гласова на изборима. *Произлази да је ова сума била „критична маса“ за улагање у оглашавање, како би се постигао иоле запаженији успех на изборима, што такође потврђује хипотезу формулисану у првом поглављу да позитивна корелација између величине утрошених средстава и изборног успеха важи само до извесног нивоа, после чега на успех делује мноштво других чинилаца.*

Најмање улагање у оглашавање од свих шест кандидата који су премашили овај износ имала је СРС за победника првог круга избора Томислава Николића (8,3 милиона динара), што је упола мање од издатака за оглашавање које је имала ГГ ИЛС, која је предложила принцезу Јелисавету Карађорђевић (17,5 милиона динара), а која је освојила 2% гласова (на супрот Николићевих 30,6% гласова). Посебан куриозитет код улагања у оглашавање Томислава Николића током председничке кампање није само релативно низак износ, већ потпуно одсуство оглашавања у писаним медијима.

Најактивнији у оглашавању у првом изборном кругу био је Богољуб Карић са процењених 54,7 милиона динара (и освојених 18,4% гласова), за њим следи Драган Маршићанин са 47,2 милиона динара (13,3% гласова), Борис Тадић са 29 милиона динара (27,4% гласова) и Ивица Дачић са 21,7 милиона динара (4% гласова).

Структура издатака за оглашавање на ТВ-у и у штампи са доста поузданости указује којој циљној групи су се кандидати превасходно обраћали. Као што смо већ напоменули, минимално оглашавање у писаним медијима (изражено кроз учешће трошкова оглашавања у штампи у односу на укупне трошкове оглашавања) запажа се код предлагача Томислава Николића (0% од укупне медијске кампање) и Ивице Дачића (6%). На писане медије највише су се ослањали предлагачи Бориса Тадића (29%), Драгана Маршићанина (23%), Јелисавете Карађорђевић (19%) и Богољуба Карића (18%). Додатне анализе на ову тему могле би се извести према структури медија који су одабрани за оглашавање и терминима оглашавања, али би оне захтевале дубља социолошка разматрања која превазилазе обим овог истраживања.

У другом кругу избора, ДС (Борис Тадић) је за посматраних осам дана (16 - 24. јун) уложила већа средства него у претходних месец

---

<sup>174</sup> Реч је о цени закупа рекламних термина и простора, без урачунатог попушта и пореза, на основу података приказаних у документационим прилозима број 5, 6 и 7.

дана председничке кампање (10. мај - 10. јун): пројектоване цене су 29.053.000 динара за други круг и 29.009.000 динара за први, уз већи број изнајмљених термина у другом кругу. То је било двоструко више него што је у другом кругу уложила СРС (Томислав Николић), која је, такође, знатно појачала своје оглашавање у том периоду - у другом кругу пројектована улагања за Николићеву кампању у износу од 13.115.000 динара била су виша за око 40% од издатака за оглашавање у првом кругу избора.

У другом кругу председничких избора, СРС је остала верна пракси да се не оглашава у писаним медијима, с тим да је предлагач њиховог противкандидата, ДС, такође ставила већи нагласак на оглашавање на телевизији у односу на штампу, тако да је удео издатака у Тадићевој кампањи за оглашавање у штампи у збирним трошковима оглашавања у медијима пао са 29 на 16%.

С обзиром да су оба кандидата, која су се нашла у другом кругу, знатно појачала своје оглашавање, за претпоставити да је оно позитивно утицало на број бирача који су за њих гласали, с тим да је веома тешко одредити меру у којој су ови трошкови и активности повећавали шансе за успех<sup>175</sup>, а колику су улогу у коначном тријумфу Бориса Тадића одиграли други фактори.

---

<sup>175</sup> У случају кандидата Николића, увећање броја гласова добијених у другом кругу је нешто веће од увећања суме за медијско рекламирање (50 наспрам 40 %), док код кандидата Тадића, проценат увећања добијених гласова у другом кругу далеко надмашује проценат увећаних улагања у медијску промоцију.

## ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

### Закључци и препоруке за измену појединих одредаба Закона

Први избори, одржани по новом режиму финансирања политичких странака у Србији (избори за председника Србије, јун 2004.), су завршени, али се дефинитиван суд о успешности нових решења не може са сигурношћу дати. Поуздано се може тврдити да је, за развој демократије, изузетно значајно то што Закон о финансирању политичких странака (2003.), за разлику од претходних прописа (1991., 1992., 1997.) настоји да целовито регулише ову важну и надасве политички осетљиву проблематику. Принцип транспарентности формулисан Законом (иако није увек доследно конкретизован), допринео је да се подигне ниво аспирација демократске јавности, која је добила законско право да буде информисана о финансијском пословању партија. То је, свакако, био један од разлога да „политички новац“ постане предмет интересовања и критичких оцена од стране јавности, у мери у којој то није био случај пре јунских председничких избора 2004.

Закон о финансирању политичких странака (2003.), поред одредаба којим је објективно сузио простор партија и њихових лидера за коруптивно деловање и понашање (укидањем анонимних донација, ригорозним санкционисањем прекршаја), увео је још једну далекосежну позитивну промену у односу на претходне прописе. Реч је обавези партија да својим статутом одреде начин контроле свог финансијског пословања

и прокламовању права чланова партија да буду упознати са њиховим финансијским пословањем (о чему је било речи у другом поглављу). На тај начин, законодавац је угрозио важно право партијског руководства, посебно партијског вође, да арбитрарно, без учешћа „партијске јавности“ одлучује о важним финансијским питањима. Интенција законодавца да у расправу о витално важним финансијским питањима партија укључи и, до јуче, потпуно маргинализовано чланство, може да има крупне импликације на унутрашњу демократију у партијама и да допринесе смањивању моћи неприкосновених и непромењивих партијских лидера, по чему партије Србије немају премца у партијама других посткомунистичких земаља Централне и Југоисточне Европе.<sup>176</sup>

Наравно, чак и солидан закон о финансирању партија само је важан корак у борби против корупције, али успех те борбе битно зависи од доследног спровођења у живот тог закона. Није, чак, претерано тврдити да је, генерално узев, питање имплементације закона „Ахилова пета“ правног система не само Србије, него већине постокомунистичких земаља. Овде имамо у виду имплементацију коректно написаних закона, који немају недоследности и правне празнине, закона уз које су, такође, донети одговарајући подзаконски акти. *Тим пре, питање имплементације је актуелно за Закон о финансирању странака, који, и поред тога што представља (као што смо претходно истакли) крупан напредак у односу на раније законско решење, није поштеђен слабости и недостатака, од којих ћемо укратко навести само најважније везане за финансирање изборне кампање (којима смо се подробно бавили у другом поглављу).*

1. Регулисање финансирања кампање за све врсте избора истим нормама.

Оправданост постојећег решења, је врло проблематична и створила је многе тешкоће у примени Закона (пре свега при расподели средстава из буџета), о чему се доста говори у трећем поглављу ове студије. Нема никакве сумње да трошкови изборне кампање имају неке константе, без обзира да ли је реч о изборима инокосног органа (председника Републике, председника општине, градоначелника),

---

<sup>176</sup> Гоати, Цит. дело, стр. 131-137

или чланова колективних тела (посланици и одборници). Међутим, избори за председника Републике и чланове парламента врше се по различитим „изборним формулама“ (у првом случају двокружни већински систем, у другом случају пропорционални систем), али Закон ове специфичности, које имају директне импликације на прикупљање и трошење средстава у изборној кампањи, не уважава. Осим тога, као што је показано у другом поглављу ове књиге, износ који би на основу закона требало да се издвоји за покриће трошкова победничке председничке кампање, вишеструко премашује суму која се, на основу других норми истог закона, у кампањи сме прикупити и утрошити. Имајући то у виду, *требало би раздвојити регулисање финансирања кампање за председника Републике, председнике општина и градоначелнике од финансирања кампање за чланове представничких тела. У том случају, сматрамо да би законодавац требало да смањи износ средстава која се из буџета издвајају за председничке изборе (и изборе за инокосне органе на нижим нивоима) на ниво који се и по садашњем закону стварно може издвојити (укупно 0,04 посто РБ), или да предложи другачију расподелу средстава која су сада прописана (0,1 РБ). Расподелу би требало вршити из три дела: пре првог круга избора свим учесницима, после првог круга - предлагачима кандидата који улазе у други круг, (чиме се обезбеђује равноправност у изборној трци) и после избора - предлагачу победника на изборима (чиме се обезбеђује независност победника од донатора).*

2. Закон не садржи јасну одредбу о укупном износу средстава („плафон“), који се сме утрошити за финансирање изборне кампање.

Не само да постоји потреба за ограничењем расходне стране кампање, већ је то у складу и са препорукама међународних организација. Постојеће решење, у којем се тек извођењем из ограничења приходне стране утврђује „плафон“ потрошње, угрожава правну сигурност, због чега сматрамо да треба *на недвосмислен начин одредити износ који се сме утрошити за потребе изборне кампање.*

3. Закон не уважава специфичности које могу да настану при истовременом одржавању више избора (председничких, парламентарних, локалних).



Реалност је да, у таквом случају, странке које кандидују председника и поднесу посланичку листу финансирају и воде кампању из једног центра. Истовремено одржавање избора има важне финансијске импликације, јер је извесно да у том случају партије, као предлагачи кандидата и подносиоци листа истим акцијама остварују изборну промоцију „на оба колосека“ и тиме штеде део средстава. *Зато би, уместо кумулативног издавања из буџета, требало прецизно одредити новчани износ који се у оваквој ситуацији издава за изборне активности, на пример 2/3 од збира средстава који би био издвојен кумулацијом.* У сваком случају, требало би водити рачуна да се на тај начин не наруши принцип равноправности учесника на изборима, као и да се пропишу одговарајуће норме о начину вођења евиденције, одговорности и контроле за такве „збирне“ кампање.

4. Закон не уважава специфичности статуса „група грађана“, које су легитимни предлагачи кандидата на изборима.

Омогућавање „групама грађана“ да предлажу изборне листе резултат је тежње да политичке партије не узурпирају ту функцију и да тиме битно наруше активно и пасивно право грађана. Поред овог, у великој мери оправданог, страха од „свемоћи партија“ (партитократије), на признавање „групама грађана“ права да учествују у изборном процесу утицали су и међународни документи чији је потписник СЦГ, а који захтевају да грађанин, а не само партије, буде субјект свих фаза изборног поступка. Разлози равноправности, међутим, налажу да партије и „групе грађана“ буду једнаки у правима и обавезама, када је реч о финансирању кампање. Међутим, будући да су „кројена“ према партијама, решења у важећем закону озбиљно нарушавају ту равноправност, зато што једна правила важе за „групе грађана“, а друга за политичке странке. Посебно је то очигледно када је реч о неким санкцијама којима нису подложне „групе грађана“ као *ad hoc* удружења. *Због тога, закон треба променити и допунити, да би те групе, као учесници у изборном процесу, биле - и у сфери одговорности - равноправне са политичким партијама.*

5. Законско одређење трошкова кампање није довољно јасно, а прихваћено тумачење је превише рестриктивно, јер своди расходе само на трошкове рекламирања.

Недовољна јасноћа уводи правну несигурност и отежава откривање злоупотреба, а прихваћена интерпретација обесмишљава у великој мери правила о прикупљању и трошењу средстава која закон поставља. Има пуно оправдања да и други трошкови, осим рекламних, (на пример организација митинга) буду урачунати у трошкове кампање. Посебно је то случај када су предлагачи кандидата „групе грађана“ које попримају организациони облик само зарад избора, па стога и не могу имати друге трошкове осим оних који су везани за кампању. *Потребно је редефинисати трошкове кампање, тако да обухвате све активности које су са кампањом у вези, и омогућити да се, као трошкови кампање, признају и неки расходи који настају после избора (обавеза да се плати објављивање извештаја о прикупљеним и утрошеним средствима у „Службеном гласнику“).*

6. Закон одређује да предлагачи кандидата имају право на део средстава из буџета по основу учешћа на изборима, али тај износ није унапред одређен.

Сврха ових издвајања је да се обезбеди минимум средстава за представљање такмаца на изборима. Нема оправдања да износ који се за ту сврху издваја буде претерано мали, или претерано велики, у зависности од броја учесника на изборима, као што је сада случај. *Због тога би ова сума требало унапред прецизно да буде одређена, према процењеним минималним потребама за представљање кандидата.*

7. Закони којима се уређује кандидовање на изборима настоје да одврате од учешћа кандидате који немају шансе да победе повећавајући „транзакционе трошкове“ (наплатом судских такси за оверу 10.000 потписа), али свим кандидатима који у томе успеју Закон о финансирању политичких странака обезбеђује прилив из буџета за финансирање кампање.

На тај начин се омогућава изигравање иницијалне намере законодавца да грађанима омогући избор између озбиљних кандидата. Начелно узев, никоме не би требало ускратити право да се кандидује на изборима, али нема ни разлога да држава стимулише кандидовање оних, који и поред спознаје да не могу очекивати веће поверење бирача, ипак улазе

у изборни процес. На тај начин се делимично обесмишљава и сврха издвајања из буџета према садашњем решењу, зато што са порастом броја кандидата знатно опада вредност износа који се пред изборе додељује. На ранијим изборима за председника Србије (1990. - 2003.) број кандидата који су добијали подршку више од 5 посто гласача<sup>177</sup> је био мали (2 до 3), а редовна је појава да неко од кандидата добије мање гласова од броја бирача који потписима треба да подрже кандидатуру (десет хиљада), при чему су и они равноправно учествовали у подели средстава из буџета са кандидатима који су добили највеће поверење грађана и сходно томе располагали највећим политичким утицајем. Ни избори из јуна 2004. нису изузетак у овом погледу: тројица кандидата су освојила мање од 10.000 гласова, а „цензус“ од 5% су прешла само четворица од петнаесторо (Документациони прилог, табела 1.). За веровати је да би са условљавањем добијања средстава из буџета постизањем одређеног успеха на изборима, број кандидата који учествују на изборима био мањи, а тиме и веће шансе за адекватно представљање политичких програма. *Због тога би требало прописати да средства из јавних извора неће добити (или да ће морати да врате) предлагачи кандидата који не освоје одређени постотак гласова.*

8. Закон не допушта могућност да се предлагачи конкурената за положај председника задужују, како би превазишли недостатак постојећег начина финансирања, по којем средства из буџета стижу тек пред крај кампање.

То је разлог због којег предлагачи кандидата иницијално морају да прикупљају средства из приватних извора, иако имају право на буџетска. *Имајући то у виду, било би рационално допустити могућност да се предлагачи кандидата задуже до одређеног износа и под одређеним условима (до износа који се фиксно додељује из буџета увећаног за камате до момента када кредит мора да се врати).*

9. Закон не прописује обавезу предлагачима кандидата да све

---

<sup>177</sup> Пет процената гласова је цензус за улазак у парламент на изборима за народне посланике у Србији и цензус за добијање буџетске надокнаде на председничким изборима у Црној Гори (члан 23 Закона о избору председника Републике).

трошкове кампање подмире до тренутка подношења извештаја.

Овај пропуст, уз неодговарајуће тумачење може имати за последицу немогућност обављања контроле извештаја о прикупљеним и утрошеним средствима и крајњу нетранспарентност извора финансирања кампање. У нешто ширем контексту, ову оцену потврђује искуство Централне и Источне Европе које Мартин Валецки овако сумира: "...Теоријски добро усмерена регулација, која захтева подношење извештаја, није нужно ефикасна ако не обухвата све аспекте партијског финансирања. Од мале је важности захтевати обелодањивање само извесних категорија политичког финансирања. То ће само охрабрити коришћење извора новца за које не постоји обавеза обелодањивања".<sup>178</sup>

*Имајући то у виду, било би значајно прописати да се сва потраживања, по основу расхода у току изборне кампање, морају измирити до момента подношења извештаја.*

10. Законом није спречена могућност да предлагач победника на изборима практично затаји изворе финансирања своје кампање од јавности, као ни то да прими из буџета више средстава него што је на законит начин утрошио за кампању.

Уколико би постојала одредба према којој би исплата накнаде из буџета била условљена претходном контролом законитости финансирања, предлагач победника би морао да „затвори финансијску конструкцију“ пре подношења извештаја и не би смео да урачуна у прикупљена средства новац који тек треба да добије из буџета. Тиме би у потпуности било остварено начело транспарентности финансирања изборне кампање, а надлежни органи би били у стању да изврше брзу проверу исправности навода у извештају. *Због тога сматрамо да би предлагачу победника на изборима средства из буџета требало доделити тек након извршене контроле његовог извештаја о приходима и расходима.*

---

<sup>178</sup> „Political Finance in Central Eastern Europe”, In: *Foundation for Democracy, Approaches for Comparative Political Finance*, 2001, Karl – Heinz Nassmacher, Baden – Baden, Nomos, p. 414

11. Законом није установљена обавеза предлагача победника на изборима да по добијању накнаде из буџета врати претходно добијене прилоге донаторима.

Давање накнаде из буџета има за циљ да обезбеди будућем доносиоцу важних одлука независност од финансијера кампање. *Зато, сматрамо да враћање прилога даваоцима мора да постане обавеза, а не могућност, па би требало наложити предлагачу победника на изборима да све добијене прилоге врати непосредно по примитку средстава из буџета.*

12. Закон прописује недовољно јасну обавезу предлагачима кандидата да доставе извештај „о прикупљеним и утрошеним средствима“.

Постојећа формулација је изазвала велике недоумице код највећег броја предлагача на јунским председничким изборима. Осим тога, ако постоје законска ограничења расхода, логично је да се она контролишу и да тој контроли претходи извештај учесника на изборима. Да би се нејасноће отклониле и омогућила адекватна контрола, било би нужно *прописати да предлагачи кандидата подносе два извештаја – један о структури прикупљених средстава за финансирање кампање и други, о структури расхода у току изборне кампање.*

13. Закон не прописује обавезу обелодањивања имена изборних донатора.

Не само да би финансирање било транспарентније, а могућности за контролу веће, уколико би постојала обавеза навођења имена и висине појединачних прилога, већ би се такав захтев лако могао утемељити на осталим одредбама закона. Сврха ограничења висине појединачних прилога физичких и правних лица може се остварити једино уколико и подаци о вредности прилога, које су поједина лица дала буду садржани у извештају. Такође, сврха ограничења круга приложника може да се оствари једино ако се и њихови подаци буду налазили у извештају. У прилог оваквом тумачењу иде и обавеза политичке странке да једном годишње поднесу извештаје о свим приходима чија је висина преко 6000,00 динара (85,7 €). Пошто таква обавеза већ постоји, кад је реч о

редовном финансирању странака, нема разлога да не важи и када је реч о финансирању предизборне кампање. *Укратко, требало би прописати обавезу да извештај о прикупљеним средствима садржи и податке о лицима која су дала прилоге – име даваоца прилога и износ.*

14. Законска категоризација прихода није у потпуности функционална, и претерано је рестриктивна, када је реч о коришћењу приватних средстава кандидата на изборима.

Закон прави разлике у структури прихода које нису од значаја када је реч о финансирању изборне кампање. Као што је показано у другом поглављу, приходи од промотивних активности се могу подвести под друге облике прихода (прилози, приходи од имовине). Чланарина и приходи од имовине политичке странке, када се користе за финансирање кампање, преносе се са сталног рачуна политичке странке на посебан рачун. У моменту преноса се не може утврдити да ли се преносе средства од чланарине, или приходи од имовине, нити је то битно са становишта законитости финансирања. С друге стране, важно је обезбедити да се на овај начин не трансферишу средства добијена за финансирање редовног рада политичке странке.

Закон је пропустио да омогући сâмом кандидату да у већој мери финансира своју кампању него остала физичка лица. Укључивање такве одредбе не би нарушило циљеве закона, уколико би контрола била довољно ефикасна. Требало би увек проверавати да ли су стварно у питању средства самог кандидата, или неког анонимног донатора, а могућност да се таква контрола обезбеди на ефикасан начин је спорна<sup>179</sup>. Ако се контрола не би вршила, постојала би реална опасност да се закон изигра, тако што би се средства из недозвољених извора пласирала у финансирање кампање преко кандидатовог личног рачуна.<sup>180</sup> Зато увођењу ове могућности у наш систем треба приступити са посебном пажњом, и заштити се од злоупотреба на посебан начин (на пример,

---

<sup>179</sup> Кандидат, као физичко лице није дужан да води књиговодство о својој имовини и приходима, нити да оставља писане трагове за трансакције које учини.

<sup>180</sup> На пример, неки приређивач игара на срећу (који због таквог свог статуса не сме да приложи новац за кампању) да новац кандидату на име „старог коцкарског дуга“ „позајмице“ или каквог другог фиктивног посла који се тешко може порећи. Кандидат затим та средства уплаћује сасвим регуларно на посебан рачун за финансирање кампање.

прилагање доказа о пореклу средстава и плаћеним обавезама).

*Укратко, као дозвољене изворе финансирања кампање из приватних извора треба одредити: прилоге, средства са сталног рачуна политичке странке (ако не потичу из јавних извора) односно, средства са приватног рачуна и средства у својини кандидата (уз прилагање доказа о њиховом пореклу и измирењу законских обавеза).*

#### 15. Закон не захтева проверу „бонитета“ донатора.

Како би се савесне странке заштитиле од узимања прилога од лица која нису подобна да тај прилог дају, требало би и формално омогућити политичким странкама да пренесу своју одговорност на даваоце прилога, тако што би од њих узимали писмену изјаву да немају доспелих, а неизмирених обавеза по основу јавних прихода. *У том циљу, требало би прописати обавезу да давалац прилога потпише изјаву о испуњавању законских услова за давање прилога.*

16. Одредба Члана 6. Закона о финансирању политичких странака је у колизији са одредбама других прописа.

Одредба Члана 6. доводи у питање могућност бесплатног представљања кандидата на јавним сервисима које је обезбеђено другим прописима, па стога *треба изричито навести овај изузетак од забране финансирања „од јавних установа и предузећа“.*

17. Законом о финансирању политичких странака није регулисано право на коришћење средстава из неновчаних јавних извора, нити начин за остварење тог права.

Закон је пропустио да прецизно дефинише под којим се условима могу за финансирање кампање користити средства из јавних извора, осим оних која се као новчана дозначују на рачун предлагача кандидата. Кроз одговарајуће допуне закона трабало би *гарантовати право на коришћење јавних просторија, бесплатних термина за представљање на медијима у државном власништву и слична располагања јавним ресурсима, под равноправним условима за све кандидате, као и начин*

за остваривање тог права.

18. Закон ограничава трајање кампање, али не садржи санкције за оне који то правило прекрше.

Кампања је ограничена на период од расписивања до одржавања избора, али нема санкција за оне који „крену раније“, или кампању наставе после завршетка избора. Другим прописима је забрањено емитовање ТВ реклама ван изборне кампање, али не и политичко оглашавање у штампи, преко билборда, лепљење плаката... *Искусство јунских председничких избора 2004. снажно сугерише закључак да је неопходно санкционисати вођење кампање пре расписивања избора и после одржаних избора, како за оног ко такву кампању води, тако и за оне који му то омогуће (писани медији, агенције за изнајмљивање рекламног простора, штампари).*

19. Законска решења се не баве односима између државних органа ангажованих у финансирању кампање.

Иако закон прописује да се додељена а непотрошена буџетска средства враћају, нема разлога да се не предупреди исплата онога на шта предлагачи кандидата и подносиоци листа немају право, тако што би РИК и МФ податке правовремено сравнили (док би се повраћај неутрошених средстава, као корективни механизам, примењивао тек ако се у поступку провере покаже да су трошкови представљени у већем износу од стварних.)<sup>181</sup> *Да би се избегао непотребан губитак времена и енергије, потребно је подробно регулисати механизам комуникације између државних органа укључених у финансирање кампање.*

20. У закону није прописана обавеза РИК-а да ангажује ревизоре, него је то остављено процени тог органа.

---

<sup>181</sup> Ово се односи на расподелу дела средстава која се врши након избора, на основу изборних резултата. Исплата дела средстава која се врши пре избора, на једнаке делове, не може се условљавати подношењем извештаја о трошковима, јер рок за исплату тих средстава пада пре рока за подношење извештаја о прикупљеним и утрошеним средствима.



Документациона подлога прикупљена у овом истраживању подупире закључак да не би требало препустити „слободном уверењу“ РИК да одреди који извештаји, или делови извештаја, ће бити подвргнути ревизији а који не, већ би требало прописати обавезу контроле целокупног финансирања кампање, на овај или на други делотворан начин. *Стога би било корисно прописати обавезу РИК да ангажује овлашћене ревизоре за свеобухватну контролу документације на основу које су сачињени извештаји предлагача кандидата.*

21. Пуком провером извештаја подносилаца кандидатура, коју превиђа Закон, не може се скоро ништа закључити о законитости финансирања.

У извештајима су приказани само сумарни подаци из којих се не може извести потпун закључак о исправности финансирања кампање. *Због тога је неопходно обезбедити ревизорима, који испитују документацију у вези са финансирањем кампање, овлашћења, на основу којих би могли да обаве испитивање не само документације предлагача кандидата, већ и испитивање свих других лица (ТВ станице, рекламне агенције, чланови странке, итд.), која имају сазнања о прикупљању и трошењу средстава у изборној кампањи.*

22. Закон не прецизира када је РИК дужна да покрене прекршајни поступак.

Чак и само овлашћење РИК за покретање прекршајног поступка може се извести само по аналогiji у односу на друге одредбе Закона. Ни у ком случају подношење пријаве против оних који су прекршили правила о финансирању кампање не би смело бити ствар волонтаризма. *Због тога треба недвосмислено одредити да је РИК дужна да покрене прекршајни поступак против свих оних који су прекршили правила финансирања кампање.*

23. Одсуство нормирања суделовања у кампањи организација које не предлажу кандидате (или листе) подстиче сумње у регуларност финансирања кампање.

Многе земље су успоставиле чврста правила у том погледу. Вођење кампање да се на изборе изађе (или не изађе) је легитимна активност у демократском друштву, али би било неопходно, у циљу избегавања ситуација да се такве кампање оспоравају од једног или групе кандидата, да свака организација која овакву кампању намерава да спроведе, претходно провери код учесника на изборима да ли имају замерки на њену неутралност. Искуство јунских председничких избора 2004. говори у прилог да се закону прецизно дефинише *питање учествовања у изборним кампањама организација, које нису предлагачи кандидата или подносиоци листа.*

24. У Закону није на адекватан начин обезбеђена јавност извештаја о прикушљеним и утрошеним средствима.

Очигледно је да у одредби Закона о финансирању политичких странака, којом је прописана обавеза објављивања извештаја, недостају битни елементи потребни за њену примену у пракси - недвосмислено одређивање подносилаца листа/предлагача кандидата као носилаца обавезе објављивања (уместо безличног „објављују се“), одређивање рока за објављивање тих извештаја, одређивање санкције за случај пропуштања да се извештај објави у датом року и органа који би био задужен за надзор над њеним спровођењем и покретањем прекршајног поступка.

Пошто извештаји политичких странака подлежу провери, могло би се размотрити и прописивање обавезе да се јавности, ради стицања потпунијег увида, учине доступним и евентуални налази РИК који би указивали на неправилности у овим извештајима. *Укратко, обавеза објављивања извештаја предлагача кандидата би требало да има јасног титулара, рок и санкције у случају неизвршења. И сама РИК би требало да јавности предочи извештај о спроведеној контроли.*

25. Забрањени извори финансирања нису прописани на одговарајући начин.

Дух Закона би се знатно боље очувао уколико би се забрана из Члана 6., став 1, Закона (која се примењује и на финансирање кампање) односила на „остваривање прихода“ од стране страних држава, физичких

и правних лица, јавних предузећа итд., а не на „примање материјалне и финансијске помоћи од“. *Због тога би требало редефинисати забрањене изворе финансирања изборне кампање.*

26. Орган који контролише финансирање изборне кампање не поседује у довољној мери ни независност ни стручност.

О недостацима постојећих решења у погледу одређивања РИК, као органа који контролише регуларност финансирања изборне кампање, било је речи у другом поглављу ове књиге. Када Србија буде добила врховну институцију за ревизију („ревизорски суд“ или „главног ревизора“), надлежности, које сада има РИК, би требало пренети на тај орган, чиме би *послови контроле законитости финансирања изборних кампања били поверени независном и стручном телу.*

## **Ударац политичкој корупцији или одржање затеченог стања?**

Судбина новог концепта финансирања изборних кампања, још од момента када је закон изашао из скупштине, налази се у рукама оних који би закон требало да примењују. Учесници на изборима и институције задужене за спровођење закона, без обзира на нејасноћу, или непотпуност појединих одредаба, могу да учине пресудан корак ка унапређењу затеченог стања. Тренутно<sup>182</sup> су очи упрте у РИК, који врши проверу извештаја о прикупљеним и утрошеним средствима предлагача кандидата. Ова, прва провера те врсте, не само да је значајна ради кажњавања евентуалних прекшилаца законских одредби, већ би требало да послужи као основ за будуће анализе шта треба мењати у самим прописима, њиховој примени, или у пракси финансирања изборних кампања. Улог је велики. Предлагачи кандидата који су евентуално кршили закон, би требало да буду изложени озбиљним материјалним последицама у

---

<sup>182</sup> У време када је вршена припрема за штампу ове књиге истицао је рок од 90 дана (9. октобар 2004) који РИК има за проверу извештаја.

наредној буџетској години, а тиме и подозрењу бирача на наредним изборним надметањима.

Концепт борбе против корупције, којим се Закон руководи, изложен је ударима и судбина му није нимало извесна. Чињеница да се и у кампању за локалне изборе ушло у септембру 2004., а да није претходно постигнут консензус око оних правила финансирања која нису довољно прецизно постављена у Закону, подстиче сумње у погледу постојања критичне масе политичке воље да се финансирање изборних кампања учини до краја транспарентним. Међутим, иако би се могло чинити да се услед тога Србија у овој области може вратити у стање пре 2004., уверени смо да ће повећано интересовање јавности за та питања дати догађајима обрнут ток.

Искуство председничких избора нас учи да је потребан највећи степен опреза. Нарочито, опасне тезе о „превеликом оптерећењу за буџет“ (које доноси издашно финансирање учесника на изборима из буџета) могу, на крилима анимозитета јавности према политичким странкама уопште<sup>183</sup>, да доведу до напуштања концепта усвојеног 2003., чиме би Закон о финансирању политичких странака у великој мери изгубио своје антикорупцијске ефекте. Такође, недовољна прецизност неких одредаба Закона, чије је тумачење веома сложено за ширу јавност, довела је до тога да грађани и медији не буду у потпуности свесни свих релевантних чињеница, што је кршење закона учинило мање приметним.

Утисак је да је и након ових председничких избора највећи део структуре страначких прихода, а поготово расхода остао обавијен велом тајне. То је последица непотпуних одредаба, недовољне припремљености за спровођење закона и неадекватности контролних механизма. Ти чиниоци ће и убудуће представљати препреку за боље разумевање значаја, који законито и транспарентно финансирање партија има у једној демократији у повоју, као што је данашња Србија. Ширење сазнања да демократија има „цену“, и спремност да се та цена плати су, зато, задатак који стоји пред свима нама у будућности. Можда је пресудан корак на том путу било да се помогне Закону о финансирању политичких странака да „положи испит“, и „прође“ своју прву годину

---

<sup>183</sup> На тај анимозитет указују бројна испитивања јавног мњења, а посредно и велики успех кандидата Богољуба Карића на председничким изборима, чија је кампања у суштини била „антипартијска“. О томе говори и знатно смањена заинтересованост бирача за учешће у демократским процесима, која се огледа у непрестаном паду излазности на изборима током последњих годину дана.

примене. *Може се рећи да Закон на овом испиту још увек није прошао (без обзира што је напредак у односу на пређашње стање неспоран), али да му је дата прилика да у „поправном року“ (контрола извештаја, објављивање резултата контроле, стварање консензуса око основних циљева, измене и допуне закона после објављених резултата) заслужи бољу оцену.*

Сигурно је да и медији могу далеко значајније допринети да значајан процес, као што је финансирање политичких партија и изборних кампања, буде на примеренији начин пропраћен, а уношење додатних законских гаранција за отвореност овог процеса би у томе требало да помогне.

Очекујемо да се по објављивању налаза РИК поведе широка расправа о питањима како у будућности регулисати још потпуније финансирање кампање и како избећи пропусте начињене током овог „ватреног крштења“ закона. Уједно се надамо да ће сазнања до којих смо дошли током овог истраживања послужити као скроман прилог за такву расправу.

*Документациони  
прилог*



## ПРИЛОГ 1

Резултати председничких избора одржаних  
13. јуна 2004 (I круг) и 27. јуна 2004 (II круг)

Ред. бр.	Име и презиме кандидата	Предлагач (странка, коалиција, група грађана)	Број гласова који је кандидат добио	% од броја бирача који су гласали
1.	Љиљана Аранђеловић	Јединствена Србија	11.796	0,38
2.	Владан Батић	Демокришћанска странка Србије	16.795	0,54
3.	Ивица Дачић	Социјалистичка партија Србије	125.952	4,04
4.	Милован Дрецун	Политичка партија „Препород Србије“	16.907	0,54
5.	Драган Ђорђевић	Странка држављана Србије	5.785	0,19
6.	Проф. др Бранислав Бане Ивковић	Социјалистичка народна странка	13.98	0,45
7.	Мирко Јовић	„Народна радикална странка“, „Србија и дијаспора“ и „Европски блок“	5.546	0,18
8.	Јелисавета Карађорђевић	Група грађана „Иницијатива за лепшу Србију“	62.737	2,01
9.	Богољуб Карић	Група грађана	568.691	18,23
10.	Драган Маршићанин	Демократска странка Србије, Политичка странка Г17 ПЛУС, Српски покрет обнове, Нова Србија	414.971	13,30
11.	Зоран Милинковић	Патриотска странка дијаспоре	5.442	0,17
12.	Томислав Николић	Српска радикална странка	954.339	30,60
13.	Борислав Пелевић	Странка српског јединства	14.317	0,46
14.	Маријан Ристичевић	Народна сељачка странка	10.198	0,33
15.	Борис Тадић	Демократска странка	853.584	27,37



Ред. бр.	Име и презиме кандидата	Предлагач (странка, коалиција, група грађана)	Број гласова који је кандидат добио	% од броја бирача који су гласали
1	Томислав Николић	Српска радикална странка	1.434.068	45,40
2	Борис Тадић	Демократска странка	1.681.528	53,24

Извор: Извештај о резултатима гласања за председника Републике Србије на изборима одржаним 13. и 27. јуна 2004. године, Републичка изборна комисија, Београд.

## ПРИЛОГ 2

Извештаји предлагача кандидата о прикупљеним и утрошеним средствима у изборној кампањи (странице 1-15)

**ИЗВЕШТАЈ О ПОРЕКЛУ, ВИСИНИ И СТРУКТУРИ  
ПРИКУПЉЕНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА ЗА ИЗБОРНУ  
КАМПАЊУ ЗА Jiljanu Arandjelovic Јединствена Србија**

Ред. бр.	Прикупљена средства		Утрошена средства	
	врста	износ	износ	РЕПУБЛИКА СРБИЈА РЕПУБЛИКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА БЕОГРАД
1	2	3	4	5
1.	<b>ЈАВНИ ИЗВОЗИ</b>			2004
1.1.	Буџет Републике Србије	607080,00	02	400-1169/04
1.2.	Буџет јединица територијалне аутономије			overa potpisa u sudu: 650.000,00
1.3.	Буџет локалне самоуправе			
	<b>УКУПНО 1:</b>	<b>607.080,00</b>		
2.	<b>ПРИВАТНИ ИЗВОРИ</b>			
2.1.	Чланарина у износу предвиђеном статутом политичке странке			Stampanje propagandnog materijala 700.000,00
2.2.	Прилози			
	2.2.1. Правна лица	500.000,00		
	2.2.2. Физичка лица			
2.3.	Приходи од промотивних активности политичких странака			Marketinske usluge Televizija 1.900.000,00
2.4.	Приходи од имовине политичких странака			Troskovi goriva : 675.660,00
2.5.	Легати			
	<b>УКУПНО 2:</b>	<b>500.000,00</b>		
	<b>УКУПНО 1+2:</b>	<b>1.107.080,00</b>		<b>3.925.660,00</b>

**НАПОМЕНА:** Zbog ne postovanja Zakona o finansiranju politickih stranaka od strane Ministarstva za finansije nismo bili u mogućnosti da izmirimo obaveznu, u iznosu od : 2.818.580,00 din.

Место:  
Јагодина

Датум:  
23.06.2004.god.



1)  
Зоран Марковић  
[Signature]

Naziv političke stranke: **'DEMOKRATSKA STRANKA' BEOGRAD**

Sedište: **TERAZIJE 3 (KRUNSKA 69)**

Matični broj: **7425511**

Šifra delatnosti: **140416**

PIB : **100119052**

Broj računa-partije: **355-1059737-92**

**IZVEŠTAJ O POREKLU, VISINI  
I STRUKTURI PRIKUPLJENIH I UTROŠENIH  
SREDSTAVA ZA IZBORNU KAMPANJU ZA  
Predsednika republike Srbije u junu 2004.god.  
g-dina Borisa Tadića**

Red. br.	Prikupljena sredstva		Utrošena sredstva
	vrsta	iznos	iznos
1	2	3	4
<b>1</b>	<b>JAVNI IZVORI</b>		
1.1.	Budžet Republike Srbije	36.607.080,00	36.607.080,00
1.2.	Budžet jedinica teritorijalne autonomije	-----	-----
1.3.	Budžet lokalne samouprave	-----	-----
	<b>UKUPNO 1:</b>	<b>36.607.080,00</b>	<b>36.607.080,00</b>
<b>2</b>	<b>PRIVATNI IZVORI</b>		
2.1.	Članarina u iznosu predviđenom statutom političke stranke	-----	-----
2.2.	Prilozi		
	2.2.1. Pravna lica		
	2.2.2. Fizička lica	6.337.267,00	6.337.267,00
2.3.	Prihodi od promotivnih aktivnosti političkih stranaka	-----	-----
2.4.	Prihodi od imovine političkih stranaka	-----	-----
2.5.	Legati	-----	-----
	<b>UKUPNO 2:</b>	<b>6.337.267,00</b>	<b>6.337.267,00</b>
	<b>UKUPNO 1 + 2:</b>	<b>42.944.347,00</b>	<b>42.944.347,00</b>

Mesto: Beograd

Datum: 07.07.2004.

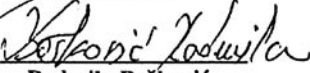
M.P.

Odgovorna lica

1. za DS

  
Marko Đurišić

2. za računovodstvo

  
Radmila Bošković

**ИЗВЕШТАЈ О ПОРЕКЛУ, ВИСИНИ И СТРУКТУРИ ПРИКУПЉЕНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА ЗА  
ИЗБОРНУ КАМПАЊУ ЗА ДЕМОХРИШЋАНСКУ СТРАНКУ СРБИЈЕ**

редни број	Прикупљена средства		Утрошена средства		
	врста	износ	укупан износ	измирено износ	неизмирено износ
1	2	3	4	5	6
<b>1</b>	<b>ЈАВНИ ИЗВОРИ</b>				
1.1.	Буџет Републике Србије	607,080		607,080	
	Буџет јединица територијалне аутономије	0			
1.3.	Буџет локалне самоуправе	0			
	<b>УКУПНО 1:</b>	<b>607,080</b>		<b>607,080</b>	
<b>2</b>	<b>ПРИВАТНИ ИЗВОРИ</b>				
	Чланарина у износу предвиђена Статутом политичке странке				
2.1.		0			
2.2.	Прилози				
	2.2.1. Правна лица	150,000		150,000	
	2.2.2. Физичка лица	0			
2.3.	Приходи од промотивних активности политичке странке				
		0			
2.4.	Приходи од имовине политичке странке				
		0			
2.5.	Легати				
		0			
	<b>УКУПНО 2:</b>	<b>150,000</b>		<b>150,000</b>	
<b>3</b>	<b>ОСТАЛО</b>				
3.1.	Средства са основног рачуна странке				
		619,470		619,470	
	<b>УКУПНО 3:</b>	<b>619,470</b>		<b>619,470</b>	
	<b>УКУПНО 1+2+3:</b>	<b>1,376,550</b>	<b>4,863,344</b>	<b>1,376,550</b>	<b>3,486,794</b>

место: Београд  
датум: 25.06.2004.г.



Одговорна лица  
*Владим Бајић*

Назив политичке странке: Социјалистичка партија Србије  
 Седиште: Нови Београд  
 Матични број: 07007647 Шифра делатности: 91320  
 ПИБ: 101677250 Број рачуна-партије: 205-7395271

**ИЗВЕШТАЈ О ПОРЕКЛУ, ВИСИНИ  
 И СТРУКТУРИ ПРИКУПЉЕНИХ И УТРОШЕНИХ  
 СРЕДСТАВА ЗА ИЗБОРНУ КАМПАЊУ ЗА  
 ПРЕДСЕДНИЧКЕ ИЗБОРЕ**

Ред. бр.	Прикупљена средства		Утрошена средства
	врста	износ	износ
1	2	3	4
<b>1</b>	<b>ЈАВНИ ИЗВОРИ</b>		
1.1.	Буџет Републике Србије	607.080,00	607.080,00
1.2.	Буџет јединица територијалне аутономије		
1.3.	Буџет локалне самоуправе		
	<b>УКУПНО 1:</b>	<b>607.080,00</b>	<b>607.080,00</b>
<b>2</b>	<b>ПРИВАТНИ ИЗВОРИ</b>		
2.1.	Чланарина у износу предвиђеном статутом политичке странке		
2.2.	Прилози		
	2.2.1. Правна лица	5.000,00	5.000,00
	2.2.2. Физичка лица	6.868.258,00	6.868.258,00
2.3.	Приходи од промотивних активности политичких странака		
2.4.	Приходи од имовине политичких странака		
2.5.	Легати		
	<b>УКУПНО 2:</b>	<b>6.873.258,00</b>	<b>6.873.258,00</b>
	<b>УКУПНО 1+2:</b>	<b>7.481.838,00</b>	<b>7.481.832,67</b>

Место: Београд

Датум: 5. VII 2004 г.



Одговорна лица  
 1. [Signature]  
 2. [Signature]

**ИЗВЕШТАЈ О ПОРЕКЛУ, ВИСИНИ И СТРУКТУРИ  
ПРИКУПЉЕНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА ЗА ИЗБОРНУ  
КАМПАЊУ ЗА Milovana Drecuna**

Ред. бр.	Прикупљена средства		Утрошена средства
	врста	износ	износ
1	2	3	4
1.	<b>ЈАВНИ ИЗВОЗИ</b>		TV емисије 720.000
1.1.	Буџет Републике Србије	607.080	
1.2.	Буџет јединица територијалне аутономије		Propagandni materijal 1.656.000
1.3.	Буџет локалне самоуправе		Taks e za overu potpisa i izlazak pisara 603.104
	УКУПНО 1:	607.080	
2.	<b>ПРИВАТНИ ИЗВОРИ</b>		
2.1.	Чланарина у износу предвиђеном статутом политичке странке		
2.2.	Прилози		
	2.1.1. Правна лица		
	2.2.2. Физичка лица		
2.3.	Приходи од промотивних активности политичких странака		
2.4.	Приходи од имовине политичких странака		
2.5.	Легати		
	УКУПНО 2:		
	<b>УКУПНО 1+2:</b>	607.080	2.979.104

Одговорна лица,

Место: Београд

Датум: 07.08.2004.



M. Drecuna

Београд Јединствени центар

**ИЗВЕШТАЈ О ПОРЕКЛУ, ВИСИНИ И СТРУКТУРИ  
ПРИКУПЉЕНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА ЗА ИЗБОРНУ  
КАМПАЊУ ЗА СТРАНКА ДРЖАВЉИНА СРБИЈЕ - РСДП-ДР-ДРАГОЈА**

Фолк

Ред. бр.	Прикупљена средства		Утрошена средства	
	врста	износ	износ	
1	2	3	4	
1.	<b>ЈАВНИ ИЗВОЗИ</b>			
1.1.	Буџет Републике Србије	607.800,00	607.800,00	
1.2.	Буџет јединица територијалне аутономије			
1.3.	Буџет локалне самоуправе		23.06.2004	
	УКУПНО 1:		607.800,00	
2.	<b>ПРИВАТНИ ИЗВОРИ</b>			
2.1.	Чланарина у износу предвиђеном статутом политичке странке		РЕПУБЛИКА СРБИЈА РЕПУБЛИЧКА АСЕМБЛЕЈА КОСОВО И МЕТАХИЈЕ	
2.2.	Прилози		26.06.2004	
	2.2.1. Правна лица		17.400,00	
	2.2.2. Физичка лица			
2.3.	Приходи од промотивних активности политичких странака			
2.4.	Приходи од имовине политичких странака			
2.5.	Легати			
	УКУПНО 2:	607.800	3.242.865,00	
	УКУПНО 1+2:		3.242.865,00	



Одговорна лица,

Место:

Београд

Датум:

22.6.2004



Teu'e Milisav

2)

**ИЗВЕШТАЈ О ПОРЕКЛУ, ВИСИНИ И СТРУКТУРИ  
ПРИКУПЉЕНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА ЗА ИЗБОРНУ  
КАМПАЊУ ЗА СОЦИЈАЛИСТИЧКУ НАРОДНУ СТРАНКУ**

Ред. бр.	Прикупљена средства		Утрошена средства
	врста	износ	износ
1	2	3	4
<b>1.</b>	<b>ЈАВНИ ИЗВОРИ</b>		
1.1.	Буџет Републике Србије	607.080,00	607.080,00
1.2.	Буџет јединица територијалне аутономије		
1.3.	Буџет локалне самоуправе		
	<b>УКУПНО 1:</b>	<b>607.080,00</b>	<b>607.080,00</b>
<b>2.</b>	<b>ПРИВАТНИ ИЗВОРИ</b>		
2.1.	Чланарина у износу предвиђеном статутом политичке странке	150.000,00	150.000,00
2.2.	Прилози		
	2.1.1. Правна лица	500.000,00	500.000,00
	2.2.2. Физичка лица		
2.3.	Приходи од промотивних активности политичких странака		
2.4.	Приходи од имовине политичких странака		
2.5.	Легати		
	<b>УКУПНО 2:</b>	<b>650.000,00</b>	<b>650.000,00</b>
	<b>УКУПНО 1+2:</b>	<b>1.257.080,00</b>	<b>1.257.080,00</b>

**НАПОМЕНА:** Доспеле, а неизмирене обавезе по основу изборне кампање износе 2.443.000,00 динара.

Одговорна лица,

Место:  
Београд

1)

Проф. др Бранислав Ивковић



Датум:  
07.07.2004.

2)

Стеван Ж. Гудурић



**ИЗВЕШТАЈ О ПОРЕКЛУ, ВИСИНИ И СТРУКТУРИ  
ПРИКУПЉЕНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА ЗА ИЗБОРНУ  
КАМПАЊУ ЗА ЧИРКА ЈОВИЋА (НРС, СРБИЈА И ДОСРОКА И ЕВРОПСКИ  
БЛСЦ)**

Ред. бр.	Прикупљена средства		Утрошена средства	
	врста	износ	износ	
1	2	3		
1.	<b>ЈАВНИ ИЗВОЗИ</b>			
1.1.	Буџет Републике Србије	= 607.000,00	- 3.025.000,00	
1.2.	Буџет јединица територијалне аутономије	/	/	
1.3.	Буџет локалне самоуправе	/	/	
	<b>УКУПНО 1:</b>	<b>= 607.000,00</b>	<b>= 3.025.000,00</b>	
2.	<b>ПРИВАТНИ ИЗВОРИ</b>			
2.1.	Чланарина у износу предвиђеном статутом политичке странке	/	/	
2.2.	Прилози	/	/	
	2.1.1. Правна лица	/	/	
	2.2.2. Физичка лица	/	/	
2.3.	Приходи од промотивних активности политичких странака	/	/	
2.4.	Приходи од имовинне политичких странака	/	/	
2.5.	Легати	/	/	
	<b>УКУПНО 2:</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	
	<b>УКУПНО 1+2:</b>	<b>= 607.000,00</b>	<b>= 3.025.000,00</b>	

РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
РЕПУБЛИЧКА ИЗБОРНА КОМИСИЈА  
БЕОГРАД

25.06.2004

021400-1170/04

Одговорна лица,

Место:  
БЕОГРАД

Датум:  
25.06.2004



*Александар Ђукић*  
*Јулијана Ђукић*

ИЗВЕШТАЈ О ПОРЕКЛУ, ВИСИНИ И СТРУКТУРИ  
ПРИКУПЉЕНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА ЗА ИЗБОРНУ  
КАМПАЊУ ЗА ЈЕЛИСАВЕТУ КАРАЂОРЂЕВИЋ

Прикупљено: - 6.07.2004  
Утрошено: 08.10.2004

Ред. бр.	Прикупљена средства		Утрошена средства
	врста	износ	износ
1	2	3	4
1.	<b>ЈАВНИ ИЗВОРИ</b>		
1.1	Буџет Републике Србије	607.080,00	3.040.000,00
1.2.	Буџет јединица територијалне аутономије		
1.3.	Буџет локалне самоуправе		
	<b>УКУПНО 1:</b>	607.080,00	3.040.000,00
2.	<b>ПРИВАТНИ ИЗВОРИ</b>		
2.1.	Чланарина у износу предвиђена статутом политичке странке		
2.2.	Прилози		
	2.1.1. Правна лица	440.000,00	440.000,00
	2.2.2. Физичка лица	4.000,00	4.000,00
2.3.	Приходи од промотивних активности политичких странака		
2.4.	Приходи од имовине политичких странака		
2.5.	Легати		
	<b>УКУПНО 2:</b>	444.000,00	444.000,00
	<b>УКУПНО 1+2:</b>	1.051.080,00	3.484.000,00

Место:

Београд

Датум:

05.07.2004.



Одговорна лица:

1)

*[Signature]*

2)

*[Signature]*

Назив политичке странке: Група грађана-заједнички председнички кандидат Богољуб Карић  
 Седиште: Београд  
 Матични број: 6974554  
 ПИБ: 17019549340

Шифра делатности  
 Број рачуна - партије: 205-73472-56  
 50200-1526458393

**ИЗВЕШТАЈ О ПОРЕКЛУ, ВИСИНИ И СТРУКТУРИ ПРИКУПЉЕНИХ СРЕДСТАВА  
 ЗА ИЗБОРНУ КАМПАЊУ ЗА ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ**

Ред. бр.	Прикупљена средства		Утрошена средства
	врста	износ	износ
1	2	3	4
1.	<b>ЈАВНИ ПРИХОДИ</b>		
1.1.	Буџет Републике Србије	607.080,00	607.080,00
1.2.	Буџет јединица територијалне аутономије		
1.3.	Буџет локалне самоуправе		
	<b>УКУПНО 1.</b>	<b>607.080,00</b>	<b>607.080,00</b>
2.	<b>ПРИВАТНИ ИЗВОРИ</b>		
2.1.	Чланарина у износу предвиђеном статутном пол. странке		
2.2.	Прилози		
	2.2.1. Правна лица	2.889.050,00	2.889.050,00
	2.2.2. Физичка лица	6.215.100,00	6.215.100,00
2.3.	Приходи од промотивних активности политичке странке		
2.4.	Приходи од имовине политичке странке и кандидата		42.149.596,79
2.5.	Легати		
	<b>УКУПНО 2.</b>	<b>9.104.150,00</b>	<b>51.253.746,79</b>
	<b>УКУПНО 1+2</b>	<b>9.711.230,00</b>	<b>51.860.826,79</b>

Место: Београд  
 Датум: 7. Јул 2004.

Одговорна лица,

1. *CRB*
2. *Fovaula Bab*

09.07.2004

021400-1087/04

ИЗВЕШТАЈ О ПОРЕКЛУ, ВИСИНИ И СТРУКТУРИ ПРИКУПЉЕНИХ И  
УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА ЗА ИЗБОРНУ КАМПАЊУ ЗА ПРЕДСЕДНИЧКОГ  
КАНДИДАТА ДРАГАНА МАРШИЋАНИНА

Ред. бр.	Прикупљена средства		Утрошена средства
	врста	износ	износ
1	2	3	4
1.	<b>ЈАВНИ ИЗВОРИ</b>		
1.1.	Буџет Републике Србије	=607080,00	=607080,00
1.2.	Буџет јединица територијалне аутономије	-	-
1.3.	Буџет локалне самоуправе	-	-
	УКУПНО 1:	-	-
2.	<b>ПРИВАТНИ ИЗВОРИ</b>	=607080,00	=607080,00
2.1.	Чланарина у износу предвиђеном статутом политичке странке	-	-
2.2.	Прилози	-	-
	2.2.1. Правна лица	-	-
	2.2.2. Физичка лица	=29.362.700,00	=29.362.700,00
2.3.	Приходи од промотивних активности политичких странака	-	-
2.4.	Приходи од имовине политичких странака	-	-
2.5.	Легати	-	-
	УКУПНО 2:	=29.362.700,00	=29.362.700,00
	УКУПНО 1+2:	=29.969.780,00	=29.969.780,00

Одговорна лица:

Место:  
Београд

Датум:  
09.07.2004



1) *[Signature]*  
2) *[Signature]*

23. 06. 2004

02 400-1173/01

Naziv političke stranke: PATRIOTSKA STRANKA DIJASTORE  
 Sedište: CETINSKA 9  
 Matični broj: 17309820 Šifra  
 delatnosti: 91320  
 PIB: 102685521 Broj računa -  
 partije: 205-7-6665-80

**IZVEŠTAJ O POREKLU, VISINI I STRUKTURI PRIKUPLJENIH I UTROŠENIH  
 SREDSTAVA ZA IZBORNU KAMPANJU ZA PREDSEDNIKA**

Red. br.	Prikupljena sredstva		Utrošena sredstva
	Vrsta	Iznos	Iznos
1	2	3	4
<b>1.</b>	<b>JAVNI IZVORI</b>		
1.1.	Budžet Republike Srbije	607080	3.458.196,46
1.2.	Budžet jedinica teritorijalne autonomije		
1.3.	Budžet lokalne samouprave		
	<b>UKUPNO 1:</b>		
<b>2.</b>	<b>PRIVATNI IZVORI</b>		
2.1.	Članarina u iznosu predviđenom statutom političke stranke		
2.2.	Prilozi		
	2.2.1. Pravna lica		
	2.2.2. Fizička lica		
2.3.	Prihodi od promotivnih aktivnosti političkih stranaka		
2.4.	Prihodi od imovine političkih stranaka		
2.5.	Legati		
	<b>UKUPNO 2:</b>		
	<b>UKUPNO 1+2:</b>	607.080	3.458.196,46

Mesto: \_\_\_\_\_

Datum: \_\_\_\_\_



(M.P.)

Odgovorna lica, .

1). [Signature]  
 2). Bleberković

Назив политичке странке: СРПСКА РАДИКАЛНА СТРАНКА

Седиште: ЗЕМУЊ

Матични број: 07566107

ПИБ: 102252116

Шифра делатности: 91320

Број рачуна - партије: 205-72811-02

**ИЗВЕШТАЈ О ПОРЕКЛУ, ВИСИНИ И СТРУКТУРИ ПРИКУПЉЕНИХ СРЕДСТАВА  
ЗА ИЗБОРНУ КАМПАЊУ ЗА ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ**

Ред. бр.	Прикупљена средства		Утрошена средства
	врста	износ	износ
1	2	3	4
1.	<b>ЈАВНИ ПРИХОДИ</b>		
1.1.	Буџет Републике Србије	607.080,00	607.080,00
1.2.	Буџет јединица територијалне аутономије		
1.3.	Буџет локалне самоуправе		
	<b>УКУПНО 1.</b>	<b>607.080,00</b>	<b>607.080,00</b>
2.	<b>ПРИВАТНИ ИЗВОРИ</b>		
2.1.	Чланарина у износу предвиђеном статутом пол.странке		
2.2.	Прилози		
	2.2.1. Правна лица		
	2.2.2. Физичка лица		
2.3.	Приходи од промотивних активности политичке странке		
2.4.	Приходи од имовине политичких странака	3.888.894,56	3.888.894,56
2.5.	Легати		
	<b>УКУПНО 2.</b>	<b>3.888.894,56</b>	<b>3.888.894,56</b>
	<b>УКУПНО 1+2</b>	<b>4.495.974,56</b>	<b>4.495.974,56</b>

Место: Земун

Датум: 7. Јул 2004.



Одговорна лица,

*[Handwritten signatures]*

Naziv političke stranke: STRANKA SRPSKOG JEDINSTVA  
 Sedište: BEOGRADSKA DM 23  
 Matični broj: 17203377 Šifra  
 delatnosti: 926221  
 PIB: 100214111 Broj računa -  
 partije: 355-1060983-40

**IZVEŠTAJ O POREKLU, VISINI I STRUKTURI PRIKUPLJENIH I UTROŠENIH SREDSTAVA ZA IZBORNU KAMPANJU ZA** BORISLAVA PELEVIĆA

Red. br.	Prikupljena sredstva		Utrošena sredstva
	Vrsta	Iznos	iznos
1	2	3	4
1.	<b>JAVNI IZVOZI</b>		
1.1.	Budžet Republike Srbije	607080	3.476.616,60
1.2.	Budžet jedinica teritorijalne autonomije		
1.3.	Budžet lokalne samouprave		
	UKUPNO 1:		
2.	<b>PRIVATNI IZVORI</b>		
2.1.	Članarina u iznosu predviđenom statutom političke stranke		
2.2.	Prilozi		
	2.2.1. Pravna lica		
	2.2.2. Fizička lica		
2.3.	Prihodi od promotivnih aktivnosti političkih stranaka		
2.4.	Prihodi od imovine političkih stranaka		
2.5.	Legati		
	UKUPNO 2:		
	<b>UKUPNO 1+2:</b>	607080	3.476.616,60

Mesto: BEOGRAD  
 Datum: 23.06.2004



Odgovorna lica,  
 1). [Signature]  
 2). [Signature]

Назив политичке странке:  
Седиште  
Матични број:  
ПИБ:

НАРОДНА СЕЉАЧКА СТРАНКА  
БЕОГРАД  
0957952 Шифра делатности: 91320  
100528002 Број рачуна-партије: 355-1004676-20

ИЗВЕШТАЈ О ПОРЕКЛУ, ВИСИНИ И СТРУКТУРИ ПРИКУПЉЕНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА  
ЗА ИЗБОРНУ КАМПАЊУ ЗА РИСТИЧЕВИЋИ МАНДИЈАН

0

Ред. бр.	Прикупљена средства		Утрошена средства
	врста	износ	износ
1	2	3	4
1	ЈАВНИ ИЗВОРИ		
1.1.	Буџет Републике Србије	607.080,00	
1.2.	Буџет јединица територијалне аутономије	-	
1.3.	Буџет локалне самоуправе	-	
	УКУПНО 1:	-	
2	ПРИВАТНИ ИЗВОРИ		
2.1.	Чланарина у износу предвиђеном статутом политичке странке	-	
2.2.	Прилози	-	
	2.2.1. Правна лица	-	
	2.2.2. Физичка лица	-	
2.3.	Приходи од промотивних активности политичких странака	-	
2.4.	Приходи од имовине политичких странака	-	
2.5.	Легати	-	
	УКУПНО 2:	607.080,00	3.396.139,86
	УКУПНО 1+2:		

Место: БЕОГРАД  
Датум: 15. VI 2004.



Одговорна лица

[Signature]  
2 [Signature]





## ПРИЛОГ 3

Однос прикупљених и утрошених  
средстава за председничку кампању

Кандидат	(1) прикупљен износ (у 000 дин)	(2) трошен износ (у 000 дин)	(2/1)
Љиљана Аранђеловић	1.107	3.926	3.5
Владан Батић	1.377	4.863	3.5
Милован Дрецун	607	2.979	4.9
Драган Ђорђевић	607	3.243	5.3
Мирко Јовић	607	3.025	5
Јелисавета Карађорђевић	1.051	3.484	3.3
Богољуб Карић	9.711	51.861	5.3
Зоран Милинковић	607	3.458	5.7
Борислав Пелевић	607	3.458	5.7
Маријан Ристичевић	607	3.396	5.6
Ивица Дачић	7.482	7.482	1
Драган Маршићанин	29.97	29.97	1
Томислав Николић	4.496	4.496	1
Борис Тадић	42.944	42.944	1
Бранислав Ивковић	1.257	1.257	1



## ПРИЛОГ 4

### Мишљења Министарства финансија о начину спровођења одређених одредаба Закона о финансирању политичких странака



Република Србија  
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА  
Број: 011-00-304/2004-08  
18.06.2004. године  
Београд

#### TRANSPARENCY SERBIA ТРАНСПАРЕНТНОСТ СРБИЈА

11000 БЕОГРАД  
29. новембра бр. 36/Л

У вези са вашим дописом од 26. маја 2004. године, којим тражите од овог министарства да одговори на питање да ли се одредбе Правилника о садржају евиденција и састављању извештаја о прилозима и имовини политичких странака ("Службени гласник РС", број: 119/03) могу применити на подносиоца изборне листе, односно предлагача кандидата, као и давање мишљења у вези примене одредбе члана 5. став 6. овог правилника, дајемо следеће

#### МИШЉЕЊЕ

Одредбом члана 14. став 1. Закона о финансирању политичких странака ("Службени гласник РС", бр. 72/03 и 75/03) утврђено је да је подносилац проглашене изборне листе, односно предлагач кандидата дужан да, у року од десет дана од дана одржавања избора, комплетан извештај о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању поднесе Републичкој изборној комисији. Одредбом става 2. истог члана Закона утврђено је овлашћење министра надлежног за послове финансија да ближе уреди образац извештаја из става 1.

Према одредбама члана 16. ст. 4. и 5. Закона о финансирању политичких странака, по којима су политичке странке обавезне да воде посебну евиденцију о прилозима које су примиле и евиденцију о својој имовини, као и обавезу политичких странака за подношење извештаја о прилозима који прелазе износ од 6.000 динара и извештаја о имовини, садржај тих евиденција и извештаја ближе уређује министар надлежан за послове финансија.

На основу одредбе члана 14. став 2, као и одредаба члана 16. ст. 4. и 5. Закона о финансирању политичких странака, министар финансија и економије, као законом овлашћени министар, донео је Правилник о садржају евиденција и састављању извештаја о прилозима и имовини политичких странака, којим се

ближе уређује садржај и вођење евиденција и састављање извештаја о прилозима и имовини политичких странака и о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању, прописаних Законом о финансирању политичких странака. Такође, овим правилником су утврђени и образци наведених евиденција и извештаја из чл. 14. и 16. Закона, као Прилози бр. 1-5, који су саставни део овог правилника.

Имајући у виду са једне стране материју регулисања овог правилника утврђену у члану 1. ст. 1. и 2. Правилника, као и обавезу политичке странке да, између осталог, саставља и извештај о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању (члан 1. став 4. Правилника) на начин и са подацима утврђеним у члану 5. Правилника и одредбу члана 14. став 1. Закона о финансирању политичких странака, по којој обавезу подношења овог извештаја Републичкој изборној комисији имају сви подносиоци проглашених изборних листа, односно предлагачи кандидата са друге стране, мишљења смо да се одредбе Правилника у делу састављања и начина уношења података у извештај о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању, иако то у њему није децидно назначено, примењују на све подносиоце проглашених изборних листа, односно предлагаче кандидата који учествују у изборној кампањи, а не само на политичке странке. Ово с тога што је обавеза подношења овог извештаја Законом утврђена за све подносиоце проглашених изборних листа, односно предлагаче кандидата, те је одговор на ваше прво питање у смислу напред изнетог.

У вези вашег питања о примени одредбе члана 5. став 6. Правилника, указујемо да с обзиром на садржај ове одредбе, као и на утврђен образац извештаја о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању, у Прилогу 3 који је саставни део Правилника, предлагачи кандидата су обавезни да у оквир позиције 2.2. обрасца извештаја посебно искажу укупна средства примљена од правних лица, а посебно укупна средства примљена од физичких лица, као и утрошена средства. Посебно навођење података о прилозима чија висина је изнад 6.000 динара није обавезна у смислу обрасца овог извештаја.

Поводом вашег захтева за тумачење Закона о финансирању политичких странака, односно појединих његових одредаба, обавештавамо вас да је за давање тумачења, односно аутентичног тумачења закона, према одредби члана 130. Пословника Народне скупштине Републике Србије, надлежна Народна скупштина Републике Србије, с обзиром да је доношење закона у уставној надлежности Народне скупштине (члан 73. тачка 2. Устава Републике Србије).


 МИНИСТАР  
 Мирјана Динкић

4814004.015/c22



Република Србија  
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА  
Број: 011-00-313/2004-08  
29.06.2004. године  
Београд

**TRANSPARENCY SERBIA  
ТРАНСПАРЕНТНОСТ СРБИЈА**

**11000 БЕОГРАД  
29. новембра 36/1**

У вези са вашим дописом од 31. маја 2004. године, којим је овом министарству достављен захтев за давање мишљења тј. тумачења одредаба члана 5. ст. 2. и 3, члана 8. и члана 11. став 4. Закона о финансирању политичких странака ("Службени гласник РС", бр.72/03 и 75/03), као и одговора на постављена питања у вези са применом ових одредаба Закона, дајемо следеће

**МИШЉЕЊЕ**

Одредбом члана 8. Закона о финансирању политичких странака, која гласи: "Под трошковима изборне кампање, у смислу овог закона, подразумевају се трошкови који се односе на активности у току изборне кампање, односно на: плакате, огласе, емисије на радију, телевизији и другим медијима, рекламне спотове, публикације и друге са овим повезане активности у периоду од дана расписивања до дана одржавања избора.", утврђено је шта се подразумева под трошковима изборне кампање у смислу овог закона.

С обзиром да се под трошковима изборне кампање подразумевају трошкови који се односе на активности у току изборне кампање, како је и формулисано у првом делу наведене одредбе, а имајући у виду целокупни садржај одредбе члана 8. Закона, мишљења смо да се овај део одредбе члана 8. не односи на све активности учесника изборне кампање у току изборне кампање, већ само на оне активности које представљају тј. чине изборну кампању. Те активности одређене су у другом делу одредбе члана 8. Закона, који гласи: "односно на: плакате, огласе, емисије на радију, телевизији и другим медијима, рекламне спотове, публикације и друге са овим повезане активности" и то је прецизније одређивање о којим активностима у току изборне кампање је реч. С обзиром на указано, мишљења смо

да таксативно наведене активности нису наведене као примери и не могу се сматрати као навођење примера, већ је то ближе, односно прецизније одређивање активности у току изборне кампање, за чије се трошкове подразумева да су трошкови изборне кампање, у смислу Закона.

Овакав начин одређивања предметних активности, такође по нашем мишљењу није ни исцрпно навођење свих дозвољених врста трошкова, већ јасно одређивање активности изборне кампање за чије се трошкове подразумева да су трошкови изборне кампање, с тим што су поред таксативно наведених обухваћене и друге активности које су повезане са таксативно наведеним активностима, како је то и утврђено у делу одредбе члана 8. Закона: "односно на: плакате, огласе, емисије на радију, телевизији и другим медијима, рекламне спотове, публикације и друге са овим повезане активности".

С обзиром на ваше питање, да ли се за трошкове изборне кампање могу сматрати и издаци за закуп простора, комуникацију, привремено ангажовање особља или ангажовање специјализованих агенција, које ви наводите примера ради, а имајући у виду законом одређено шта се подразумева под трошковима изборне кампање, утврђено на начин из члана 8. Закона, мишљења смо да се одређени трошкови који се односе на активности током изборне кампање морају у конкретном случају ценити једино и само према Законом утврђеном оквиру, како би се могли сматрати трошковима изборне кампање у смислу овог закона.

Полазећи од одредбе члана 5. став 2. Закона, правна и физичка лица могу дати прилог политичкој странци, који у смислу овог закона подразумева и поклоне дате странци, бесплатне услуге или пружање услуге политичкој странци под условима који одступају од тржишних, а овлашћено лице политичке странке дужно је да изда потврду о примљеном прилогу.

Према ставу 3. овог члана, правно или физичко лице које политичкој странци пружа услугу или прода производ мора политичкој странци испоставити рачун, без обзира ко сноси плаћање услуге или производа, односно без обзира да ли је услуга пружена или производ дат без наплате.

С обзиром да се на основу одредбе члана 11. став 4. Закона, на прикупљање средстава за финансирање изборне кампање из приватних извора сходно примењују одредбе члана 5. ст. 2. и 3. Закона, у вези са вашим питањем "да ли се волонтерски рад присталица неког председничког кандидата (нпр: ангажованих на лепљењу плаката, подели промотивних материјала, организацији скупова) сматра "бесплатним услугама", које подлежу обавезама из члана 5. ст. 2. и 3. Закона", мишљења смо да, према начину на који је Законом утврђена обавеза испостављања рачуна (императивно и безусловно) за правна и физичка лица која политичкој странци (односно предлагачу кандидата) пружају услугу или продају производ, при чему Законом нису дефинисане врсте услуга у смислу овог закона, у наведеном случају, без обзира да ли су "бесплатне услуге" или не, примењују се наведене одредбе Закона.

У вези вашег захтева за тумачење појединих одредаба Закона о финансирању политичких странака (члан 5. ст. 2. и 3, члан 8. и члан 11. став 4.) од стране овог министарства, указујемо да је за давање тумачења, односно аутентичног тумачења закона, према члану 130. Пословника Народне скупштине Републике Србије, надлежна Народна скупштина, с обзиром да је доношење закона у уставној надлежности Народне скупштине. Ово министарство може, у оквиру законом утврђеног делокруга, да да мишљење о појединим питањима која су уређена законом, што је и учињено у овом случају, при чему овако дато мишљење нема карактер тумачења, односно аутентичног тумачења у смислу напред наведеног.

  
МИНИСТАР  
Милана Динкић





## ПРИЛОГ 5

Приказ закупљеног рекламног простора  
за представљање кандидата у медијима – ТВ

Огласи* председничких кандидата на тв станицама**			
I круг избора – 10.05.2004. - 10.06.2004.			
Кандидат	Број спотова	Број секунди	Цена у 000 динара ***
1. Борис Тадић	338	8.158	20.56
2. Томислав Николић	189	3.201	8.263
3. Богољуб Карић	477	17.38	44.96
4. Драган Маришићанин	435	8.601	36.2
5. Ивица Дачић	344	7.411	20.31
6. Владан Батић	45	356	941
7. Мирко Јовић	8	243	1.166
8. Љиљана Аранђеловић	7	225	1.08
9. Зоран Милинковић	35	618	395
10. Јелисавета Карађорђевић	79	1.247	14.15
11. Борислав Пелевић	32	427	2.05
12. Бранислав Ивковић	14	352	1.69
II круг избора - 16.06.2004. - 24.06.2004.			
Кандидат	Број спотова	Број секунди	Цена***
1. Борис Тадић	253	5.361	24.48
2. Томислав Николић	183	4.674	13.12

Извор: AGB Strategic Research Serbia и Транспарентност – Србија

\* обухваћени су спотови председничких кандидата, без изнајмљених термина

\*\* истраживањем је обухваћено седам београдских и једна новосадска телевизија

\*\*\* Цене су обрачунате без попушта и пореза на промет



## ПРИЛОГ 6

Приказ закупљеног рекламног простора за представљање кандидата у медијима – штампани медији

Огласи председничких кандидата у штампи			
Посматрани период 01.05.2004 - 13.06.2004			
Кандидат	број огласа	Цена**	Удео у укупним трошковима оглашавања (%)
Драган Маршићанин	128	10.96	23
Богољуб Карић	81	9.67	18
Борис Тадић	60	8.453	29
Јелисавета Карађорђевић	20	3.307	19
Ивица Дачић	18	1.399	6
Борислав Пелевић	8	221	10
Бранислав Ивковић	5	138	8
Посматрани период 01.05.2004 - 13.06.2004			
Кандидат	број огласа	Цена**	Удео у укупним трошковима оглашавања (%)
Борис Тадић	21	4.573	16

Извор: AGB Strategic Research Serbia и Транспарентност – Србија

\* Праћен је огласни простор у девет дневних и осам недељних издања

\*\* Цене су обрачунате у хиљадама динара, без попушта и пореза на промет



## ПРИЛОГ 7

Приказ закупљеног рекламног простора за представљање кандидата у медијима – закупљени ТВ термини

Изнајмљени термини-тв станице и трајање први круг председничких избора	
Богољуб Карић	
РТСЗ	3:58:47
БК	4:19:35
Пинк	1:25:55
Студио Б	2:24:07
Политика	1:55:54
<b>Укупно</b>	<b>14:04:18</b>
Драган Маршићанин	
БК	6:47:40
Пинк	2:22:05
Студио Б	1:01:09
Политика	0:05:06
Б-92	0:04:57
<b>Укупно</b>	<b>10:20:57</b>
Борис Тадић	
Пинк	0:59:25
Студио Б	1:45:14
БК	3:18:45
Б-92	1:00:51
Политика	0:44:16
<b>Укупно</b>	<b>7:48:31</b>
Томислав Николић	
Политика	2:09:58
Пинк	2:15:33
Б-92	0:15:05
БК	1:57:37
<b>Укупно</b>	<b>6:38:13</b>

Ивица Дачић	
Пинк	0:27:27
Политика	0:47:54
<b>Укупно</b>	<b>1:15:21</b>
Владан Батић	
Политика	0:48:25
Пинк	0:25:09
<b>Укупно</b>	<b>1:13:34</b>
Борислав Пелевић	
Пинк	0:29:25
Јелисавета Карађорђевић	
Пинк	0:24:57

Изнајмљени термини-тв станице и трајање други круг председничких избора	
Борис Тадић	
Пинк	2:42:09
Б-92	0:54:54
Студио Б	2:19:40
Политика	2:15:02
БК	2:58:59
<b>Укупно</b>	<b>11:10:44</b>
Томислав Николић	
Пинк	2:12:31
БК	4:39:34
Политика	1:44:48
<b>Укупно</b>	<b>8:36:53</b>

## ПРИЛОГ 8

Приказ расподеле средстава за чланове  
проширеног састава чланова бирачких  
одбора по општинама

Број чланова проширеног састава бирачких одбора у појединим општинама по предлагачима кандидата												
Предлагач	Деспотовца	Чукарица	Кнић	Земун	Рача	Планиште	Ужице	Уб	Апатин	Брачар	Суботица	Укупно
ЈС	77	0	0	0	0	46	0	0	0	114	0	<b>237</b>
ДХСС	38	126	67	0	62	46	150	88	46	119	110	<b>852</b>
СПС	84	182	68	224	62	46	169	97	46	118	208	<b>1304</b>
ПС	81	0	0	146	62	46	128	92	46	0	97	<b>698</b>
СдрС	82	32	0	4	0	46	149	87	46	0	65	<b>511</b>
СНС	82	184	67	198	62	46	172	0	46	113	127	<b>1097</b>
НРС, ЕБ и СД	76	167	69	16	62	46	108	27	46	110	200	<b>927</b>
ГГ ИЛС	62	168	49	150	62	46	144	0	46	50	169	<b>946</b>
ГГ БК	88	177	69	196	62	46	177	56	46	113	210	<b>1240</b>
ДСС, Г 17+, СПО и НС	85	173	68	211	62	46	177	97	46	118	208	<b>1291</b>
ПСД	81	68	66	156	43	0	119	63	46	113	186	<b>941</b>
СРС	80	184	70	226	62	46	180	92	46	120	203	<b>1309</b>
НСС	79	34	0	38	0	46	124	45	0	25	0	<b>391</b>
ДС	86	183	69	209	62	46	168	97	46	120	208	<b>1294</b>
ССЈ	0	0	0	149	62	46	139	32	46	0	0	<b>474</b>
<b>Збир</b>	<b>1081</b>	<b>1678</b>	<b>662</b>	<b>1923</b>	<b>725</b>	<b>644</b>	<b>2104</b>	<b>873</b>	<b>598</b>	<b>1233</b>	<b>1991</b>	





## ПРИЛОГ 9

### ЗАКОН О ФИНАНСИРАЊУ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА ИЗ 2003.

#### I. УВОДНА ОДРЕДБА

##### Члан 1.

Овим законом уређује се финансирање, евиденција и начин контроле финансијског пословања регистрованих политичких странака (у даљем тексту: политичке странке), подносилаца проглашених изборних листа и предлагача кандидата за председника Републике Србије, председника општине и градоначелника.

#### II. КОРИШЋЕЊЕ И ВРСТЕ СРЕДСТАВА

##### *1. Коришћење средстава*

##### Члан 2.

Средства стечена у складу са овим законом могу се користити за финансирање трошкова везаних за:

- 1) редован рад политичке странке;
- 2) изборну кампању за избор председника Републике, посланика, градоначелника, председника општине и одборника.

##### *2. Врсте средстава*

##### Члан 3.

Средства за финансирање активности из члана 2. овог закона могу се стицати из јавних и приватних извора, у складу са овим законом.

Јавне изворе, у смислу овог закона, чине средства из буџета

Републике Србије, буџета јединице територијалне аутономије и буџета јединице локалне самоуправе, одобрена за финансирање редовног рада политичке странке и трошкова изборне кампање.

Приватне изворе, у смислу овог закона, чине: чланарина, прилози правних и физичких лица, приходи од промотивних активности политичке странке, приходи од имовине политичке странке и легати.

### *3. Финансирање редовног рада политичке странке*

#### Члан 4.

Средства из јавних извора која се обезбеђују за финансирање редовног рада политичке странке чији су кандидати изабрани за посланике, односно одборнике, одређују се на нивоу од 0,15% буџета Републике Србије (умањеног за трансфере другим нивоима власти и организацијама обавезног социјалног осигурања), 0,1% буџета јединице територијалне аутономије (умањеног за трансфере од других нивоа власти и другим нивоима власти) односно 0,1% буџета јединице локалне самоуправе (умањеног за трансфере од других нивоа власти).

Средства из става 1. овог члана у висини од 30% распоређују се у једнаким износима политичким странкама које имају посланике или одборнике, а остатак средстава (70%) сразмерно броју посланичких, односно одборничких места.

Министарство надлежно за послове финансија, односно надлежни орган управе јединице територијалне аутономије, односно орган јединице локалне самоуправе, сразмерни део средстава из става 1. овог члана преноси политичким странкама сваког месеца, до десетог у месецу за претходни месец.

#### Члан 5.

Чланарина из члана 3. став 3. овог закона је редовни износ који члан плаћа према одредбама статута политичке странке. Уплата која премашује овај износ сматра се прилогом.

Правна и физичка лица могу дати прилог политичкој странци. У смислу овог закона, прилог политичкој странци подразумева и поклоне дате странци, бесплатне услуге или пружање услуга политичкој странци под условима који одступају од тржишних. Овлашћено лице политичке странке дужно је да изда потврду о примљеном прилогу. О прилогу

политичкој странци мора бити обавештена скупштина акционара и органи управљања правног лица.

Правно или физичко лице које политичкој странци пружа услугу или прода производ мора политичкој странци испоставити рачун, без обзира на то ко сноси плаћање услуге или производа, односно, без обзира на то да ли је услуга пружена или производ дат без наплате.

Укупан износ прилога из става 2. овог члана уколико прилог даје физичко лице, у једној календарској години може износити највише десет просечних месечних зарада у Републици Србији у години која претходи години у којој се прилог даје, према званичним подацима органа надлежног за послове статистике, односно сто просечних зарада уколико прилог даје правно лице.

Приходи од промотивних активности политичке странке су приходи од продаје публикација, симбола и других ознака политичке странке.

Политичка странка може стицати имовину на територији Републике Србије. Годишњи приход политичке странке од имовине у власништву политичке странке може представљати највише 20% износа укупног годишњег прихода политичке странке. У року од тридесет дана након подношења завршног рачуна у складу са чланом 16. овог закона, приход који прелази наведених 20% политичка странка даје у добротворне сврхе једној или више организација које се баве добротворним радом.

Висина средстава из приватних извора, осим средстава од чланарине, која политичка странка прикупља за свој редован рад може, у једној календарској години, износити до 100% средстава која политичка странка добија из буџета Републике Србије. Висина средстава из приватних извора, осим средстава од чланарине, која политичка странка која нема право на средства из буџета Републике Србије може прикупљати не сме у једној календарској години прећи износ од 5% укупних средстава из члана 4. став 1. овог закона.

## Члан 6.

Забрањено је примање материјалне и финансијске помоћи од: страних држава; страних правних и физичких лица; анонимних дародаваца; јавних установа и јавних предузећа, установа и предузећа са учешћем државног капитала, без обзира на висину учешћа; приватних предузећа која обављају јавне услуге по основу уговора са државним органима и јавним службама, за време док постоји такав уговорни однос;

предузећа и других организација која врше јавна овлашћења; синдиката; хуманитарних организација; верских заједница; приређивача игара на срећу; увозника, извозника, продаваца и произвођача акцизних производа и правних лица и предузетника који имају доспеле, а неизмирене обавезе по основу јавних прихода.

Новац или новчану вредност друге имовине стечене на начин супротан овом закону и другим прописима, политичка странка дужна је да пренесе на рачун буџета Републике Србије у року од десет дана од дана њиховог пријема.

#### Члан 7.

Забрањено је вршење било ког облика притиска на правна и физичка лица приликом прикупљања средстава за политичку странку.

Забрањено је давање обећања или стављање у изглед било какве привилегије или личне користи дародавцу политичке странке.

#### *4. Финансирање трошкова изборне кампање*

#### Члан 8.

Под трошковима изборне кампање, у смислу овог закона, подразумевају се трошкови који се односе на активности у току изборне кампање, односно на: плакате, огласе, емисије на радију, телевизији и другим медијима, рекламне спотове, публикације и друге са овим повезане активности у периоду од дана расписивања до дана одржавања избора.

#### Члан 9.

Средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање из члана 8. овог закона обезбеђују се у години у којој се одржавају редовни избори и то у износу од 0,1% буџета Републике Србије (умањеног за трансфере другим нивоима власти и организацијама обавезног социјалног осигурања), 0,05% буџета јединице територијалне аутономије (умањеног за трансфере од других нивоа власти и другим нивоима власти) односно 0,05% буџета јединице локалне самоуправе (умањеног за трансфере од других нивоа власти) за годину за коју се буџет доноси.

У случају одржавања ванредних избора, надлежни органи су дужни да обезбеде средства предвиђена ставом 1. овог члана за трошкове изборне кампање.

#### Члан 10.

Средства из члана 9. овог закона у висини од 20% распоређују се у једнаким износима подносиоцима проглашених изборних листа односно предлагачима кандидата у року од десет дана од дана проглашења изборне листе односно утврђивања листе кандидата, а преостали део средстава (80%) додељује се подносиоцима изборних листа које су освојиле мандате, сразмерно броју освојених мандата односно предлагачу кандидата који је освојио мандат, у року од десет дана од дана проглашења изборних резултата.

Расподелу средстава на начин из става 1. овог члана обавља министарство надлежно за послове финансија, односно надлежни орган управе јединице територијалне аутономије односно локалне самоуправе, на основу података које им достави Републичка изборна комисија, односно изборна комисија јединице територијалне аутономије односно локалне самоуправе.

Ако средства исплаћена по основу одредбе става 1. овог члана премашују износ средстава утрошених за изборну кампању до дана одржавања избора, разлика мора бити враћена буџету Републике Србије односно јединице територијалне аутономије односно локалне самоуправе у року од десет дана од дана исплате.

#### Члан 11.

Подносилац проглашене изборне листе односно предлагач кандидата, за покриће трошкова изборне кампање, може да прикупља средства и из приватних извора, у складу са овим законом.

Висина средстава из приватних извора које подносилац проглашене изборне листе односно предлагач кандидата прикупи за финансирање трошкова изборне кампање не сме прећи износ од 20% средстава из члана 9. овог закона.

Удео који појединачно физичко лице приложи за трошкове изборне кампање не може да пређе износ од 0,5% износа прописаног у ставу 2. овог члана, а удео који појединачно правно лице уложи за изборну кампању не може да пређе 2% тог износа.

На прикупљање средстава за финансирање изборне кампање из приватних извора сходно се примењују одредбе члана 5. ст. 2. и 3. овог закона.

#### Члан 12.

У сврху прикупљања средстава за финансирање трошкова изборне кампање, подносилац проглашене изборне листе односно предлагач кандидата отвара посебан рачун код банке и тај рачун се не може користити у друге сврхе.

Сва средства намењена за финансирање трошкова изборне кампање уплаћују се на рачун из става 1. овог члана и сва плаћања трошкова изборне кампање врше се са овог рачуна.

Средства примљена у готовини морају бити депонована на рачун из става 1. овог члана у року од три дана од дана пријема.

Ако средства за финансирање трошкова изборне кампање прикупљена из приватних извора премаше износ из члана 11. став 2. овог члана, вишак средстава се пребацује на стални рачун политичке странке.

#### Члан 13.

Подносилац проглашене изборне листе односно предлагач кандидата именује два лица која су одговорна за законито прикупљање и наменско трошење средстава за финансирање изборне кампање и за подношење извештаја.

Потпис одговорних лица из става 1. овог члана депонује се код банке код које је отворен рачун из члана 12. став 1. овог закона.

#### Члан 14.

Подносилац проглашене изборне листе односно предлагач кандидата дужан је да, у року од десет дана од дана одржавања избора, комплетан извештај о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава за изборну кампању поднесе Републичкој изборној комисији (у даљем тексту: Комисија).

Образац извештаја из става 1. овог члана ближе уређује министар надлежан за послове финансија.

Проверу података наведених у извештају из става 1. овог члана

обавља Комисија у року од 90 дана од дана његовог пријема. За обављање појединих послова ове провере Комисија може ангажовати овлашћене ревизоре.

Извештај се објављује у "Службеном гласнику Републике Србије" о трошку политичке странке односно предлагача кандидата.

#### *5. Рачун политичке странке, обавеза вођења књиговодства и финансијска контрола*

##### Члан 15.

Политичка странка има рачун, а организациони облици политичке странке могу имати подрачуне на које се дозначују средства у складу са овим законом.

Статутом политичке странке или посебном одлуком донетом на основу статута уређују се међусобни односи организационих облика политичке странке у погледу дозначавања средстава.

##### Члан 16.

Политичка странка дужна је да води књиговодство о свим приходима и расходима.

Књиговодство се води по пореклу, висини и структури прихода и расхода, у складу са прописима којима се уређује рачуноводство.

Књиговодствене евиденције прихода и расхода политичке странке су предмет годишње ревизије у складу са прописима којима се уређује рачуноводство, и могу бити предмет контроле надлежних органа.

Политичка странка је обавезна да води посебне евиденције о прилозима које је примила и о својој имовини. Садржај ових евиденција ближе уређује министар надлежан за послове финансија.

Политичка странка је дужна да одбору Народне скупштине Републике Србије надлежном за финансије (у даљем тексту: "Одбор за финансије") подноси завршни рачун за сваку годину, са сертификатом овлашћеног ревизора, као и извештај о прилозима који прелазе износ од 6.000 динара и извештај о имовини. Садржај ових извештаја ближе уређује министар надлежан за послове финансија.

Завршни рачун и извештаји из става 5. овог члана објављују се у "Службеном гласнику Републике Србије" о трошку политичке странке.



## Члан 17.

Статутом политичке странке мора бити одређен начин обављања унутрашње контроле финансијског пословања и право чланова политичке странке да се упознају са приходима и расходима политичке странке.

Статутом политичке странке мора бити одређено лице одговорно за финансијско пословање, подношење извештаја и вођење књига политичке странке и овлашћено да контактира са Одбором за финансије.

Подносиоци извештаја обавештавају Одбор за финансије о именовану овлашћеног лица из става 2. овог члана у року од три дана од дана његовог именованја и у случају било какве промене статуса тог лица, дужни су да у року од три дана обавесте о тој промени.

Овлашћено лице потписује све извештаје и одговорно је за вођење евиденције у вези са извештајима, а на захтев Одбора за финансије овлашћено лице може доставити извештаје на увид. Политичке странке чувају своје извештаје најмање шест година након подношења.

Одбор за финансије све извештаје ставља на располагање јавности и предузима одговарајуће мере да би се обезбедило да сви грађани имају приступ информацијама које су садржане у извештајима. Сваки грађанин Републике Србије има право на увид у извештаје поднете Одбору за финансије и на копију тих извештаја или појединих њихових делова о свом трошку.

## Члан 18.

Уколико утврди неправилности у погледу прикупљања, коришћења или евидентирања средстава у смислу овог закона, председник Одбора за финансије дужан је да поднесе пријаву надлежним органима.

Уколико политичка странка буде правноснажно кажњена за прекршај прописан овим законом, губи право на средства из јавних извора за наредну календарску годину.

Одлуку из става 2. овог члана доноси Одбор за финансије. Одлука се објављује у "Службеном гласнику Републике Србије".

### III. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

#### Члан 19.

Новчаном казном од 200.000 до 1.000.000 динара казниће се за прекршај политичка странка, ако:

1) прибавља средства супротно одредбама чл. 5, 6, 7. и 11. овог закона;

2) не отвори рачун у складу са одредбама члана 12. овог закона, не уплати средства на рачун или плаћање врши супротно одредби члана 12. став 2. овог закона;

3) води књиговодство супротно одредбама члана 16. овог закона;

4) не поднесе извештаје у складу са одредбама чл. 14, 16. и 17. овог закона.

За прекршај из става 1. овог члана казниће се и одговорно лице из чл. 13. и 17. овог закона новчаном казном од 10.000 до 50.000 динара.

#### Члан 20.

Политичка странка, која за изборну кампању утроши средства у износу који је већи од износа прописаног овим законом казниће се за прекршај новчаном казном двоструко већом од суме о којој је реч.

За прекршај из става 1. овог члана казниће се и одговорно лице из чл. 13. и 17. овог закона новчаном казном у износу од 10.000 до 50.000 динара.

### IV. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

#### Члан 21.

Политичке странке су дужне да у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона ускладе своје статуте са одредбама овог закона.

## Члан 22.

Политичке странке дужне су да, у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, Одбору за финансије поднесу извештај о својој имовини, исказан по врсти, висини и пореклу имовине.

Извештај се објављује у "Службеном гласнику Републике Србије" о трошку политичке странке.

## Члан 23.

Ближи садржај извештаја из члана 14. став 2. и члана 16. став 5. и евиденција из члана 16. став 4. овог закона министар надлежан за послове финансија дужан је да уреди у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.

## Члан 24.

Даном почетка примене овог закона престаје да важи Закон о финансирању политичких странака ("Службени гласник Републике Србије", број 32/97), члан 13а Закона о избору председника Републике ("Службени гласник РС", бр. 1/90, 79/92 и 73/2002), члан 51. став 2. Закона о локалним изборима ("Службени гласник РС", бр. 33/2002, 37/2002 и 42/2002) и члан 103. Закона о избору народних посланика ("Службени гласник РС", бр. 35/2000 и 69/2002).

Даном ступања на снагу овог закона престаје да важи Закон о финансирању политичких странака ("Службени лист СРЈ", број 73/2000), осим одредаба чл. 13. и 14. тог закона.

## Члан 25.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Србије", а примењује се од 1. јануара 2004. године.

## ПРИЛОГ 10

Савет Европе, Комитет министара, Препорука: Рес(2003)4

Априла 2003 - ће Савет Европе је државама чланицама препоручио следећа Општа правила против корупције у финансирању политичких странака и изборних кампања<sup>184</sup>:

### I. СПОЉНИ ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА

#### Члан 1

Финансирање политичких странака из јавних и приватних извора

*И држава и грађани су овлашћени да финансијски подрже политичке странке.*

*Државе треба да обезбеде подршку политичким странкама. Подршка од стране државе треба да буде ограничена на разуман износ. Подршка од стране државе сме да буде финансијска.*

*При расподели државне подршке треба да се примењују објективни, поштени и разумни критеријуми. Државе треба да обезбеде да помоћ коју оне или грађани дају не утиче на независност политичке странке.*

#### Члан 2

Дефиниција прилога који се дају политичким странкама

Прилог је сваки свестан чин којим се поклања нека економска или друга корист политичкој странци.

#### Члан 3

Општи принципи у вези са прилозима

*а. Мере које држава предузима приликом доделе донација политичким странкама треба да пруже правила:*

---

<sup>184</sup> [http://www.cm.coe.int/stat/E/Public/2003/adopted\\_texts/recommendations/2003r4.htm](http://www.cm.coe.int/stat/E/Public/2003/adopted_texts/recommendations/2003r4.htm)

- за избегавање сукоба интереса;
- за обезбеђење транспарентности донација и избегавање тајних донација;
- за избегавање предрасуда о активностима политичких странака;
- за обезбеђење независности политичких странака.

б. Државе треба да:

- i. обезбеде да прилози које партије добијају буду јавни, нарочито донације које прелазе утврђени износ,
- ii. размотре могућност увођења горње границе висине прилога који се може дати политичкој странци,
- iii. усвоје мере за спречавање заобилазног кршења постављених ограничења.

#### Члан 4

##### Пореске олакшице за прилоге

Пореским прописима треба предвидети могућност смањења пореске основице за износ дат као прилог политичким странкама. Могућност смањења пореске основице треба такође да буде ограничена.

#### Члан 5

##### Прилози правних лица

а. *Поред општих принципа о прилозима, државе треба да обезбеде:*

- i. да се донације правних лица политичким партијама региструју у њиховим пословним књигама и на рачунима и
- ii. да деоничари и појединачни чланови правног лица буду информисани о датом прилогу.

*б. Државе треба да предузму мере са циљем ограничавања, забране или другог строгог регулисања донација правних лица која добављају добра и услуге за јавну управу.*

*ц. Државе треба да забране правним лицима која су под њиховом контролом или под контролом других органа власти да дају донације политичким странкама.*

#### Члан 6

Донације ентитетима који су повезани са политичким странкама

Правила која се односе на давање прилога политичким странкама, осим оних која се односе на могућност смањења пореске основице из члана 4, треба да се примене, када је то могуће, и на све ентитете који су непосредно или посредно повезани са политичким странкама или се налазе под њиховом контролом.

#### Члан 7

Донације иностраних донатора

Државе треба да одреде ограничења, забране или да на други начин регулишу прилоге страних донатора.

## II. ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА КАНДИДАТА НА ИЗБОРИМА И ИЗАБРАНИХ ПРЕДСТАВНИКА НАРОДА

#### Члан 8

Примена правила о финансирању кандидата  
на изборима и изабраних представника народа

Правила о финансирању политичких странака треба да се мутатис мутандис примењују и на:

- финансирање изборних кампања кандидата на изборима;
- финансирање политичких активности изабраних представника народа.

### III. ОГРАНИЧЕЊА РАСХОДА ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ

#### Члан 9

#### Ограничења расхода

Државе треба да размотре увођење мера ради спречавања претеране потребе за финансирањем политичких странка, као што је установљење ограничења висине расхода изборне кампање.

#### Члан 10

#### Евиденција о расходима

Државе треба да пропишу обавезу да све странке, предлагачи листа кандидата и сваки кандидат на изборима воде посебну евиденцију о свим расходима, директним или индиректним, који се односе на изборну кампању.

### IV. ТРАНСПАРЕНТНОСТ

#### Члан 11 – Рачуни

Државе треба да захтевају од политичких странака и свих ентитета наведених у члану 6 да воде одговарајуће пословне књиге и рачуноводство. Рачуни политичких странака треба да буду консолидовани, тако да обухватају, када је то могуће, и рачуне ентитета из члана 6.

#### Члан 12

#### Евиденција прилога

*а. Државе треба да захтевају да се у пословним књигама политичких странака евидентирају сви прилози које политичка странка добије, укључујући и врсту и вредност сваког појединачног прилога.*

*б. У случају да је висина прилога већа од утврђене вредности, треба евидентирати и имена донатора.*

### Члан 13

#### Обавеза да се рачуни прикажу и учине јавним

*а. Државе треба да захтевају од политичких странака да рачуне из члана 11 приказују редовно, а најмање једном годишње, независном телу из члана 14.*

*б. Државе треба да захтевају од политичких странака да редовно, а најмање једном годишње, учине јавним рачуне из члана 11, или макар сажетак извода из тих рачуна, који треба да обухвати и информације тражене у члану 10, када је то прикладно, и оне тражене у члану 12.*

## V. НАДЗОР

### Члан 14

#### Независно праћење

*а. Државе треба да обезбеде независно праћење финансирања политичких странака и изборних кампања.*

*б. Независно праћење треба да обухвати и надзор над рачунима политичких странака и расхода у вези са изборним кампањама, као и њихово презентовање и објављивање.*

### Члан 15

#### Специјализовано особље

*Државе треба да уведу специјализацију у оквиру правосуђа, полиције и других служби које се боре против незаконитог финансирања политичких странака и изборних кампања.*



## VI. САНКЦИЈЕ

### Члан 16 Санкције

Државе треба да пропишу да кршење правила у вези са финансирањем политичких странака и изборних кампања подлеже делотворним, сразмерним и одвраћајућим санкцијама.

*(Са енглеског превео Немања Ненадић)*<sup>185</sup>

---

<sup>185</sup> Текст је преведен у оквиру књиге „Best practices in combating corruption“, OSCE (ОЕБС), 2004 . Објављивање српског превода се очекује крајем 2004, под називом „Најбоље методе у борби против корупције“. У тој књизи се након Препоруке СЕ наводи следеће: Даље смернице стижу од 50 шефова држава или влада земаља Комонвелта, садржане у „Оквирним принципима Комонвелта за борбу против корупције“ („Commonwealth Framework Principles on Combating Corruption“). Овај документ садржи и одредбе о финансирању политичких странака. Те одредбе су усмерене на:

- *спречавање сукоба интереса и коришћења неприкладног утицаја,*
- *очување интегритета демократских политичких структура и процеса,*
- *забрану коришћења средстава стечених на незаконит начин или корупцијом за финансирање политичких странака,*
- *заокружење концепта транспарентности финансирања политичких странака увођењем обавезног пријављивања прилога који прелазе одређену границу.*

## ПРИЛОГ 11

Изводи из извештаја посматрачке Мисије ОЕБС

### *Закон о финансирању политичких странака*<sup>186</sup>

Нови Закон о финансирању политичких странака је примењен први пут на овим изборима. Закон, усвојен у Парламенту 2003. великом већином гласова, ступио је на снагу 1. јануара 2004. Закон регулише финансирање кампање за председничке, парламентарне и општинске изборе<sup>187</sup>, и доноси знатно строжији оквир за финансирање странака и финансирање кампања уопште, постављајући ограничења за расходе странака, приходе од имовине и добровољне прилоге.

Док је доношење новог закона било добродошао корак ка повећању транспарентности и одговорности у финансирању странака, његова ефективна примена је била узрок за расправе. Неколико тачака у Закону су председнички кандидати и Министарство финансија различито тумачили, што је довело до усијане расправе и предузимања правних средстава против Министарства.

Најспорнија тачка Закона било је одређивање суме која ће бити предмет расподеле. Према тумачењу Министарства финансија, Закон не одређује тачан износ средстава које Министарство треба да подели за појединачне изборе; уместо тога, Закон установљава укупан износ за све изборе који ће бити одржани у току буџетске године (0,1 посто од годишњег буџета).

Као последица, (оваквог става – прим.прев.) 6. маја Министарство<sup>188</sup> је одредило да се укупно 45 милиона динара (око 642,000 €) расподели међу кандидатима на јунским председничким изборима, као део суме од 228 милиона динара, која је прописана<sup>189</sup> у годишњем буџету. Овакво тумачење Закона, којим се Министарству додељује задатак да одређује

---

<sup>186</sup> Presidential Elections, 13 and 27 June 2004 Pages: 6 -8 Republic of Serbia (Serbia and Montenegro) OSCE/ODIHR Final Report

<sup>187</sup> Тачно одређење избора на које се Закон примењује дато је у члану 1 (прим. прев.).

<sup>188</sup> Одлуку од 6. маја донела је Влада Србије (прим.прев.).

укупан износ средстава који ће се доделити за поједине изборе, пружа Влади значајна дискрециона овлашћења и представља потенцијалну предност за кандидата (странака које су на – прим. прев.) власти.

Треба такође приметити да, приликом писања годишњег буџета за изборе, Влада није узела у обзир нови Закон о финансирању политичких странака (т.ј. одредбе Закона - прим. прев.) Уместо тога, применила је раније прописе, који су били на снази до почетка године, доприносећи на тај начин конфузији која је уследила.

Представници 11 од укупно 15 кандидата у првом кругу избора напали су ову одлуку Министарства финансија пред РИК. Они су тврдили да је износ који треба расподелити пет пута већи него што је одредило Министарство.

Разлике у тумачењима су се можда могле избећи да је Министарство пружило недвосмислене информације о функционисању новог закона. Комуникација између Министарства, политичких странака и РИК могла је да буде боља.

Закона предвиђа да се 20 посто од одобрене суме за покриће трошкова кампање дели на једнаке делове међу свим регистрованим кандидатима, док 80 посто одлази ономе ко освоји мандат(е). Један од очигледних недостатака Закона је то што се не прави разлика између расподеле средстава за изборе који се одржавају по пропорционалном систему (т.ј. за парламентарне и општинске) и према већинском систему, као што је случај са председничким изборима. У ствари, важећа процедура је осмишљена углавном за пропорционални систем, где се већи део средстава расподељује на странке које успеју да освоје мандате на тим изборима. Разлика је превелика у случају надметања за место председника, где се само 20 посто расподељује међу свим учесницима а 80 посто иде победнику. Штавише, кандидат који изгуби у другом кругу је додатно оштећен тиме што је изложен двоструко већим трошковима него остали поражени кандидати, али добија исти износ средстава.

Када је постало јасно да ће кандидати добити по око 600,000 динара (8,700 €), на основу одредбе о расподели 20 посто (износа који се додељује из буџета – прим. прев), уместо 3 милиона динара, како су они израчунали, једанаест од петнаест кандидата покренуло је правну акцију против Министарства финансија због погрешне примене закона,

---

<sup>189</sup> У ствари, износ од 228 милиона динара је требало да буде прописан у Закону о буџету за 2004, на основу одредби Закона о финансирању политичких странака, али то није учињено (више о томе у поглављу „Норме и живот“ – прим. прев).

подносећи тужбу Врховном суду.

Кандидати су тврдили да је ова сума једва довољна да се покрију трошкови који настају у фази подношења кандидатуре, где се тражи, да најмање десет хиљада потписа који подржавају кандидатуру, буде оверено од стране бележника<sup>190</sup>. С друге стране, Министарство финансија је тврдило да су се неки од кандидата кандидовали само да би дошли до државних средстава, иако су знали да немају стварних изгледа за победу.

Закон прописује да се средства за финансирање кампање расподељују кандидатима у року од десет дана од проглашења листе кандидата. Међутим, овај рок није поштован, и средства су пристигла касно, што је поново довело до критика на рачун Министарства финансија. Да би добили средства прописана законом, кандидати треба да отворе посебан рачун у банци и одреде две овлашћене особе задужене за законито прикупљање и трошење средстава за кампању. Министарство је објаснило да је кашњење проузроковано тиме што неки кандидати нису ове услове испунили, и да је то довело до привремене блокаде у трансферу средстава свим кандидатима.

Према новом Закону, два тела су задужена за надзор над његовом применом. Скупштински одбор за финансије надзире регуларност финансирања партија, док је РИК задужена за надзор над финансијским извештајима о трошковима кампање<sup>191</sup>, које кандидати морају да прикажу десет дана након утврђивања коначних резултата избора. И поред ранијих планова да се особљу РИК пружи техничка обука о финансијским питањима, то се није догодило, о и РИК је остала лишена знања о финансијским појединостима. Према Закону, РИК може да упосли независну компанију<sup>192</sup> ради ревизије финансијских извештаја о трошковима кампање.

Према новом закону, износ који се одобрава за финансирање кампање из државних извора, такође одређује максималан износ прилога из приватних извора које странке и кандидати могу да потроше<sup>193</sup> на кампању. Закон такође поставља рок кандидатима да презентују

---

<sup>190</sup> У извештају стоји „нотар“, што је преведено као бележник. У ствари, пошто ова институција још увек не постоји у Србији, реч је о судској овери.(прим.прев.).

<sup>191</sup> У извештају се наводе „прикупљена и утрошена средства“ – више о томе у другом и трећем поглављу (прим.прев.).

<sup>192</sup> У Закону (члан 14, став 3) се не говори о компанији, већ ангажовању ревизора (појединачна или компаније из јавног или приватног сектора) – (прим.прев.).

финансијске извештаје о трошковима кампање, и прописује казне за кандидате који потроше више од ограничења.<sup>194</sup> Неизвесност у погледу износа финансирања које обезбеђује држава отежала је кандидатима да планирају и финансирају кампању.

*Део извештаја у коме се налазе препоруке*<sup>195</sup>

....

6. Министарство финансија треба да, након консултација са другим заинтересованим странама, изађе са својим интерпретацијама свих спорних тачака у Закону о финансирању политичких странака.

7. Финансирање кампање за председничке изборе треба да буде регулисано одвојено, у посебном одељку или члану Закона о финансирању политичких странака. Дистрибуција средстава за кампању за председничке изборе треба да буде регулисана на другачији начин него она која се примењује за парламентарне.

8. Образац који се користи за извештавање о финансирању кампање треба изменити тако да укључи и списак извора финансирања, како би се јасно видело да ли су ограничења приватних прилога била поштована.

9. Треба размотрити могућност да више од једног органа буде задужено за примену прописа о финансирању кампање. Уколико би јој била пружена права обука, Републичка изборна комисија би могла да буде одговарајући орган за обављање ове функције.

---

<sup>193</sup> На описани начин се у Закону одређује максимални износ који предлагачи кандидата (не кандидати!) могу да прикупе за кампању, док је питање да ли су и максимални расходи одређени знатно сложеније (о томе се говори о другом поглављу).

<sup>194</sup> Ове обавезе и казне се односе на предлагаче кандидата, а не саме кандидате (прим.прев).

<sup>195</sup> Presidential Elections, 13 and 27 June 2004 Page: 18 – 19, Republic of Serbia (Serbia and Montenegro), OSCE/ODIHR Final Report

10. Треба пружити техничку обуку органима задуженим за примену прописа о финансирању кампање. Такође, треба размислити и о обуци политичких странака и органа који спроводе изборе. Поред тога, Министарство финансија треба да успостави бољу комуникацију са Републичком изборном комисијом и политичким странкама.<sup>196</sup>

...

*(са енглеског превео Немања Ненадић – превод није ауторизован од стране Посматрачке мисије)*

---

<sup>196</sup> Видети такође препоруке наведене у петом поглављу ове књиге.