



USAID | **SRBIJA**
OD AMERICKOG NARODA



VODIČ O FINANSIRANJU
POLITIČKIH SUBJEKATA:

**REDOVAN RAD I
IZBORNE KAMPANJE**





VODIČ O FINANSIRANJU
POLITIČKIH SUBJEKATA:

REDOVAN RAD I IZBORNE KAMPANJE



Beograd, mart 2014. godine

Izdavač:

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

Urednik:

Bojan Klačar

Prelom i oblikovanje:

Koncepta, Beograd

Lektura:

Miloš Antić

Štampa:

La Mantini, Beograd

Tiraž:

300 primeraka

CIP

Izrada ove publikacije omogućena je uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Za sadržaj ove publikacije odgovorni su autori i on ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

Belimarkovićeve 9, 11 000 Beograd

Telefon: 011/285 2 886

011/285 2 887

e-mail: cesid@cesid.rs

www.cesid.org

SADRŽAJ

PREGOVOR	7	TRANZICIONA POLITIKA FINANSIRANJA PARTIJSKIH AKTIVNOSTI-OGRANIČENJA I MOGUĆNOSTI	126
POLITIKA I NOVAC: FINANSIRANJE POLITIČKIH AKTIVNOSTI U SRBIJI	8	FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA U ZEMLJAMA BIVŠE SFRJ	133
FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA IZ JAVNIH IZVORA	29	MODALITETI PODELE JAVNIH SREDSTAVA: SRBIJA I REGION	154
FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA IZ PRIVATNIH IZVORA	38	UTICAJ ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA NA KONTROLU FINANSIRANJA POLITIČKIH AKTIVNOSTI	159
KONTROLA I SANKCIONISANJE PROCESA FINANSIRANJA POLITIČKIH STRANAKA	45	PLAĆENO POLITIČKO OGLAŠAVANJE	166
FINANSIRANJE IZBORNE KAMPANJE 2012. GODINE	55	PONAŠANJE MEDIJA U KAMPANJAMA ZA PARLAMENTARNE IZBORE U SRBIJI I U CRNOJ GORI 2012. GODINE	172
IZBORNA KOMUNIKACIJA: NOVAC U IZBORNIM KAMPANJAMA	66	UTICAJ DRUŠTVENIH MREŽA NA RAD POLITIČKIH PARTIJA: LOKALNI IZBORI NA VOŽDOVCU	181
KAKO SE (NE)TRANSPARENTNO FINANSIRAJU PREDSEDNIČKI KANDIDATI U AMERICI?	84	IZBORI 2012 - PREDIZBORNA KAMPANJA U UŽIČKIM MEDIJIMA (PRISUTNOST POLITIČKIH STRANAKA I UTICAJ MEDIJA NA OSTVARENE REZULTATE DS I SNS)	188
RADOVI STUDENATA FAKULTETA POLITIČKIH NAUKA U BEOGRADU	100	SUMMARY	193
JAVNI IZVORI FINANSIRANJA PARTIJA KAO METOD SUZBIJANJA KORUPCIJE	100		
FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA U SRBIJI - PRIVATNO ILI JAVNO?	105		
EFIKASNOST KONTROLE U FINANSIRANJU POLITIČKIH SUBJEKATA	110		
FINANSIRANJE POLITIČKIH SUBJEKATA, OD ZAKONSKE REGULATIVE DO STANJA U PRAKSI	115		
(NE)TRANSPARENTNOST TROŠKOVA IZBORNE KAMPANJE 2012. GODINE	120		

PREDGOVOR

Opšti izbori u Srbiji, održani 6. maja 2012. godine, prvi su izbori koji su organizovani i sprovedeni u novom regulatornom okviru u oblasti finansiranja političkih aktivnosti. Usvajanjem zakona 2011. godine preneti su kontrola finansiranja političkih subjekata na Agenciju za borbu protiv korupcije i stvoreni su preduslovi da se troškovi političkih subjekata učine transparentnijim i dostupnijim javnosti.

Publikacija „Vodič o finansiranju političkih subjekata: redovan rad i izborne kampanje“, koja se nalazi pred Vama, ima za cilj da političkim subjektima, stručnoj javnosti i građanima, ponudi detaljan osvrt na sve relevantne aspekte finansiranja političkih subjekata: značaj zakonskog okvira u ovoj oblasti, uporedna iskustva o finansiranju iz javnih i privatnih izbora, iskustva SAD i država regiona u ovoj oblasti, analizu izborne komunikacije i plaćenog političkog oglašavanja, kao i detaljnu analizu finansiranja izborne kampanje 2012. godine (iz različitih uglova).

Publikacija je sadržinski podeljena u dve odvojene celine. U prvoj celini su tekstovi Zorana Stojilkovića (Fakultet političkih nauka u Beogradu), Đorđa Vukovića i Bojana Klačara (CeSID) i Mome Jovanovića (aktivista civilnog društva). U drugoj celini su zastupljeni radovi studenata na Fakultetu političkih nauka u Beogradu koji su uspešno završili radionice iz oblasti finansiranja političkih subjekata.

Radionice su organizovali CeSID i FPN u novembru i decembru 2013. godine.

Nadamo se da će publikacija „Vodič o finansiranju političkih subjekata: redovan rad i izborne kampanje“ biti od koristi svim akterima u javnom životu Srbije, posebno stručnoj javnosti - od državnih institucija, preko političkih stranaka i medija, do organizacija civilnog društva.

Publikacija nastaje u okviru projekta „U susret efikasnijem radu nezavisnih državnih institucija: korak ka uspešnijoj kontroli finansiranja političkih stranaka“ koji je je sproveo Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) uz podršku i pomoć Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) kroz Projekat za reformu pravosuđa i odgovornu vlast (JRGV projekat).

U Beogradu, marta 2014. godine
Bojan Klačar
Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

POLITIKA I NOVAC: FINANSIRANJE POLITIČKIH AKTIVNOSTI U SRBIJI

Prof. dr Zoran Stojiljković, Fakultet političkih nauka u Beogradu

Korupcija, pre svega ona politička, razara društveno tkivo i ključni je neprijatelj krhkih demokratskih institucija i prakse. Povoljno socijalno tle, formirana tradicija i navike zahtevaju zato usvajanje i skrupulozno realizovanje celovite antikoruptivne strategije.

Kada je o strankama i izborima reč, u rukama agencija i revizora su istraživanje i nadgledanje (monitoring), odnosno kontrola i nadzor izbornih troškova i stranačkih finansija. Stranke i stranački organi pri tom imaju obavezu poštovanja zakonski utvrđenih zabrana i ograničenja, kao i obavezu urednog vođenja i blagovremenog objavljivanja finansijskih izveštaja.

Najzad, bez paralelno mobilisane i edukovane javnosti i aktivne uloge medija i organizacija civilnog društva, redukovanje korupcije i transparentan izborni politički proces naprosto nisu mogući.

Inače, pokušaji da se istraže i kontrolišu tokovi novca u politici najbliži su po svojoj suštini slaganju komplikovanih slagalica, a njihov metod najviše nalikuje igri lopova i žandara. Prvo se (uloga lopova), analiziraju svi mogući legalni i nelegalni načini da se dođe do novca, odnosno da se uvećaju prihodi i redukuju troškovi političkih aktera. U drugom koraku (pozicija žandara) nastoji se da se formiraju održivi obrasci koji stimulišu političke igrače da ostanu u okviru legalnog, odnosno obeshrabruju ih da posegnu za nedozvoljenim sredstvima i korupcijom.

1. POLITIČKI AKTERI I KORUPCIJA

Ako vlast može biti itekako nosna, a da pri tom nije dovoljno kontrolisana i odgovorna, onda je put korupciji u politici širok otvoren. Pošto se na vlast dolazi izborima i u međustranačkoj utakmici, onda su izbori i stranke logičan okvir za koruptivnu razmenu i obavljanje transakcija kupovine pozicija, prava ili materijalnih dobara.

Posebno je to slučaj u društvima sa još uvek prisutnim i snažnim netržišnim, pre svega, javnim sektorom u kojima partije, kroz manje-više razvijene kartelske sporazume i aranžmane „poseduju“ državu, odnosno mogu na različitim nivoima vlasti podeliti svojim poslušnicima i miljenicima, koji su ih na ovaj ili onaj način zadužili, na desetine hiljada unosnih poslova i mesta.

U priručniku „Novac u politici: vodič za povećanje transparentnosti u nastajućim demokratijama“ se bliže objašnjavaju mehanizmi uticaja novca na donošenje političkih odluka.

Jedan od vodećih stručnjaka za političke finansije Marcin Valecki je sistematizovao osnovne vidove korupcije stvarajući jednu vrstu tipologije oblika i aktera korupcije vezanih za finansiranje stranaka i njihovih kampanja.

Koruptivni proces je podeljen na dva perioda i tri segmenta.

Prvi, predizborni period, sadrži dva segmenta nelegalnih izbornih prihoda i izbornih troškova.

U rubrici nelegalnih rashoda dominira nelegalna kupovina glasova birača ili poslanika i savetnika pri čemu se obilato koriste državni resursi, pre svega javni fondovi.

Daleko razvijeniju i „kreativniju“ prihodnu stranu čine: prodaja imenovanja, zvanja, titula i pristupa informacijama, iznuda doprinosa od javnih službenika, lično bogaćenje i primanje sredstava od neprimerenih izvora poput organizovanog kriminala, odnosno prisiljavanje privatnika da „plate novac za zaštitu“.

Drugi, postizborni period, uključuje treći segment – „vraćanje duga“, odnosno „legalno“ patronatsko zapošljavanje, imenovanje na visoke položaje ili glasanje u skladu sa obećanjem, ali i nelegalne primere korumpiranja funkcionera, glasanja na prodaju, prijema poklona, putovanja.

Analizirajući „kreativnu praksu“ Pinto-Duschinsky navodi šest oblika izigravanja ili kršenja zakona koji su najkarakterističniji: a) nezakoniti pokloni, b) korišćenje novca stečenog korupcijom za partijske kampanje ili za ciljeve partija, c) upotreba državnih resursa za partijske svrhe, d) prihvatanje sredstava radi obezbeđenja ili obećanja neke koristi, e) uzimanje sredstava iz nečasnih izvora, pre svega iz kriminalnih krugova i f) trošenje novca za zabranjene namene, poput kupovine glasova [1].

Povratno, pojačan interes i pažnja javnosti i međustranačka konkurencija, vodili su otkrivanju slučajeva korupcije i finansijskih partijskih afera i skandala, poput afere Daso u Belgiji, afere Flik i Kolove afere u Nemačkoj, ili „akcije čistih ruku“ u Italiji.

Korupcionaški skandali vezani za nelegalne tokove novca u politici postali su tako u poslednjih pola veka gotovo univerzalni fenomen. Na listi kompromitovanih političara našla su se i svetski poznata imena poput Helmuta Kola, Žaka Širaka, Ehuda Baraka, Bila Klintona ili Borisa Jeljcina. U Japanu i Italiji korupcionaške afere izazvale su krize vlada, dok je u Južnoj Koreji otkriće nelegalnih političkih fondova dovelo do hapšenja dva bivša predsednika države.

Pozitivni efekat manifestovao se, dakle, u sve razvijenijim pravilima i procedurama za njihovo detektovanje i, bar uslovno i preventivno, sprečavanje. Uostalom, još je legendarni sudija Vrhovnog suda SAD, Luis Dembik Brandajs, rekao da je svetlost najbolje dezinfekciono sredstvo u politici. Strah od negativnih reakcija javnosti zbog slučajeva političke i izborne korupcije, uz istovremeni dalji rast potrebe za finansijskim i materijalnim resursima opet je, međutim, zavodljivim činio iznalaženje još složenijih tehnika „upumpavanja i prikriivanja“ sredstava. Pri tom se politička korupcija precizno definiše kao „razmena finansijskih donacija za političke usluge“ [2].

2. ANTIKORUPTIVNI REGULATORNI OKVIR

Zov novca u politici je fenomen star koliko i ljudska težnja za moći i vlašću. Gotovo isto toliko traju i pokušaji da se politika emancipuje od diktata novca. Uprkos tome, stranačke finansije i uloga novca i u demokratskim režimima i kompetitivnoj, višestranačkoj utakmici za podršku birača dugo su predstavljali neku vrstu ekstralegalne ili sive zone uzajamnih transfera ekonomske i političke moći i uticaja, odnosno činile dobro čuvanu tajnu, ljubomorno skrivanu i držanu daleko od očiju javnosti.

Sa izvesnim preterivanjem konstatuje se da „čak ni formula za pravljenje zlata nije čuvana s više pažnje od tajne kako se finansira partija“ [3].

Partijski budžeti, njihova prihodna i rashodna strana, zato su jedan od paradigmatičnih primera

političkih fenomena čija je teorijska artikulacija i empirijska analiza daleko ispod njihovog praktičnog značaja.

Izreka o novcu kao „majčinom mleku” politike, kalifornijskog političara Džesija Arna u ili naše odomaćeno „koliko para – toliko muzike”, na pomalo preteran i pojednostavljen, ali u suštini tačan način, govore o značaju finansija za partijsko-političku aktivnost, odnosno o uticaju novca u politici¹.

Mogli bismo zaključiti da su atraktivan program i harizmatični lideri, kratkoročno gledano, neophodne ključne pretpostavke uspona partija, ali da bi „partija dugoročno bila u stanju da opstane kao važan igrač na političkoj sceni, potrebno je imati tri resursa: organizaciju, rad volontera i novac”.^[4]

Polovinom XX veka su tri osnovna razloga – masovno uvođenje direktnog i opšteg prava glasa, rezultirajuća – rastuća i centralna, pozicija partija u političkom i izbornom procesu, kao i eksponencijalni rast troškova izbornih kampanja, vođenih u dominantnom elektronskom, medijskom okruženju, prosto iznudili opredeljenje da partije postanu ustavna kategorija. Po pravilu, definisanju uloge – „ustavnog tretmanu”, ubrzo je sledila zakonska regulativa kojom se preciznije uređuje formiranje i delovanje partija, uključiv i regulisanje izbornih troškova, kao i finansiranje redovnih stranačkih aktivnosti.

Osnovnu dilemu i podsticaj raspravama činili su zapravo različiti odgovori na pitanje da li iz nesporno važne – konstitutivne uloge partija u oblikovanju izbornog i političkog sistema, treba automatski izvući i zaključak o potrebi njihovog finansiranja i iz javnih izvora.

Protivnici budžetske, državne podrške radu stranaka smatraju da ovakvo finansiranje predstavlja atak na individualnu autonomiju i slobodu i prinudno „zavlačenje ruke u džep” poreskih obveznika koji, ako baš to žele, mogu privatno dobrovoljno finansirati stranke i kandidate na izborima.

Na drugoj strani, ključni argument pristalica finansiranja stranaka i izbornih kampanja i iz javnih izvora sadrži se u stavu da „demokratija košta”, i da učesće u demokratskim procesima ne može biti samo stvar partijske (ne)moći pojedinih aktera.

Ipak, čini se da danas prevladava stav da upravo zbog uzajamnog korigovanja nedostataka i nadopunjavanja, finansiranje stranaka treba da bude „oslonjeno na obe noge” – i na javne i na privatne finansijske izvore. Osnovu ovih procesa čine sve više i međunarodni standardi i preporuke – „meko zakonodavstvo” (soft law) poput Preporuke 1516 skupštine Saveta Evrope iz 2001. godine.

Primeru radi, ovom preporukom se formulišu zajednička pravila usmerena protiv korupcije u finansiranju stranaka i izbornih kampanja, utemeljena na načelima: razumne ravnoteže javnog i privatnog finansiranja; poštenim kriterijumima raspodele državnih davanja strankama; strogim pravilima regulisanja privatnih donacija i utvrđivanju gornjih granica izbornih izdataka. Ona

¹ Možda najbolju ilustraciju u ovom pogledu predstavlja eksponencijalni rast troškova izbornih kampanja dat na primeru troškova kampanja za predsedničke izbore u SAD. Šesnaesti po redu predsednik SAD, Abraham Linkoln je u tri za vlast 1860. godine potrošio 100 hiljada dolara. U kampanji od pre dve decenije kada je Džordž Buš stariji nasledio Ronaldu Regana utrošeno je pedeset devet miliona dolara. Već su 2004. godine Džordž Buš Mladi i njegov protivkandidat potrošili svih 693 miliona. Samo četiri godine kasnije, 2008. godine Obama i Mekejn su lestvicu izbornih troškova podigli na gotovo neverovatnih 2,4 milijarde dolara (Ekonomist magazine, 10.11.2008).

uključuju i potpunu transparentnost računa stranaka i stvaranje nezavisnog revizijskog tela i predviđeni sistem sankcija za nepoštovanje pravila, koji predviđa i mogućnost suspenzije finansiranja iz državnog budžeta.^[5]

Da bi se ograničilo koruptivno delovanje novca u politici Valecki sugerise državama sledećih pet mera: da obezbede dovoljno sredstava za kompetitivne i enerგიčne kampanje koje bi trebalo da obuhvate većinu biračkog tela; ne isključuju visokim limitima nastajuće političke snage; zaštite građane od pritiska da pružaju finansijsku podršku strankama i kandidatima; pruže im jednak šanse da dodu u kontakt sa svojim predstavnicima; ograniče disproporcionalni uticaj velikih finansijera i očuvaju relativnu ravnopravnost opozicionih i partija vlasti [6].

Time bi slobodni i fer izbori i transparentan, sudu javnosti izložen stranački i parlamentarni život zaista činili sine qua non demokratije.

2.1. Izvori finansiranja

Brojni, konkretni načini na koji političke partije mogu prikupljati sredstva za svoje aktivnosti mogu se grupisati u dve osnovne grupe izvora finansiranja ili dve strategije za punjenje partijskih budžeta – privatne i javne izvore i njihovo kombinovanje.

Prvu, tradicionalnu grupu čine privatni izvori finansiranja. Logika oslanjanja gotovo isključivo na privatne izvore, koju najbolje ilustruje praksa u Velikoj Britaniji, bazira se na stavu da su političke partije privatne organizacije sa istina specifičnim pravima i širokim spektrom javnih aktivnosti.

No, čak i u Britaniji se iz javnih izvora strankama sa više od dva poslanika dodeljuje skromni iznos od dva miliona funti, pri čemu se izvestan dodatni iznos dodeljuje samo opozicionim strankama za njihove parlamentarne aktivnosti.^[7]

Na drugoj strani, stav da političke partije igraju ključnu ulogu u formiranju i funkcionisanju političkih institucija predstavljao je osnov za njihovo finansiranje i iz državnog budžeta. Javno finansiranje stranaka uvedeno je pedesetih i šezdesetih godina XX veka, da bi do kraja veka postalo gotovo univerzalna praksa.^[8]

Ipak, istine radi, treba napomenuti da se „država samo uslovno može smatrati nezavisnim činiocem koji utiče na partijski razvoj, jer same partije određuju sadržaj državnih odluka, pa se zato o državnim finansiranju partija može govoriti kao o partijskom finansiranju različitih sopstvenih aktivnosti.”^[9]

2.1.1 Privatni izvori finansiranja

Privatne izvore finansiranja čine, kako sredstva prikupljena unutar samih stranaka (članarine i priloz i pokloni članstva i prihodi od partijskih promotivnih aktivnosti i drugih oblika partijskog preduzetništva), tako i priloz i pokloni fizičkih i pravnih lica i dotacije koje dolaze od interesnih asocijacija – sindikata ili privrednih udruženja.

Članarine nastaju prvo u radničkim partijama kako bi se, prikupljanjem velikog broja malih priloga, konkurisalo finansijski moćnim „partijama buržoazije” i njihovim bogatim mecenama. Obaveza davanja i visina članarine regulisani su inače statutima političkih partija. Danas, međutim,

članarine imaju i nadalje značajnu simboličnu, ali realno veoma ograničenu, praktičnu ulogu i značaj.

Njima se, i u masovnim i dobro organizovanim partijama, teško mogu pokriti i troškovi svakodnevnog političkog delovanja partija. Upravo zbog toga, u brojnim partijama razvijena je praksa naplate „partijskog poreza“ – manje ili više formalizovane, dobrovoljne ili prinudne uplate dela prihoda u stranačku blagajnu od strane funkcionera koji su na političke i javne funkcije izabrani kao predstavnici određene stranke.

Vremenom, ritualni metod prikupljanja članarine od vrata do vrata potisnut je automatskim transferom novca sa bankovnih računa članova. Laburisti su sa prikupljanja članarine u ličnom kontaktu prešli na novu šemu prikupljanja članarine na godišnjem nivou – bilo ispisivanjem čeka ili bankarske menice, organizovanjem partijskih lutrija, partijske kreditne kartice (sa hologramom britanskog parlamenta i na koji se sliva mali procenat od kupovina članstva) ili klubova pristalica laburista, čijim se članom postaje davanjem malih priloga. Sličnu praksu sledili su i konzervativci i liberal-demokrate.[10]

Na evropskom kontinentu situacija se razlikuje od države do države. U Španiji i Francuskoj manje od dva procenta birača ima članske karte neke od stranaka, pa su tako i prihodi od članarina dosta skromni.

S druge strane, nemački sistem predstavlja primer visokog učešća članarina u finansiranju političkih stranaka, koje se u periodu od 1984. do 1999. godine kreće u proseku od oko 30 procenata bez značajnih varijacija. Ekstremni primer predstavlja Holandija u kojoj učešće članarina u finansiranju političkih stranaka dostiže i do 60 procenata. Ovako visok nivo učešća članarina u finansiranju stranaka kombinovan je sa relativno skromnim učešćem državnih subvencija koje ne prelaze 20 procenata budžeta holandskih stranaka.[11]

Ipak, u većini zapadnoevropskih zemalja primetan je znatan pad broja članova stranaka, a time i prihoda od članarina.

Unutarpartijski izvor prihoda predstavljaju i prihodi ostvareni organizovanjem stranačkih priredbi, proslava i manifestacija, prodajom promotivnog materijala i organizovanjem aukcija, kao i prihodi od rada partijskih klubova, organizovanja lutrija i pružanja usluga građanima.

U brojnim zemljama dozvoljeno je i „partijsko preduzetništvo“, odnosno stvaranje sopstvenih preduzeća radi obavljanja užeg ili šireg kruga privrednih aktivnosti.

Najčešće, zakonskom regulativom države ograničavaju krug dozvoljenih partijskih privrednih delatnosti na kulturu i izdavaštvo.

Pokloni fizičkih i pravnih lica – privrednih korporacija, građanskih udruženja i sindikata, u najvećem broju zemalja predstavljaju najznačajniji izvor prihoda za političke partije, posebno kada se radi o pokrivanju troškova izbornih kampanja. On je u velikoj meri i fleksibilan i uslovljen samo sposobnošću prikupljanja sredstava.

Oblici stranačkog fund raisinga poput prikupljanja priloga na večerama sa predsedničkim

kandidatima ili okupljanja darodavaca u president's clubs (SAD), samo su neki od primera invencije finansijskih menadžera stranaka i stranačkih kampanja.

Brojne partije imaju i tradicionalno razvijene odnose saradnje, koja uključuje i finansijsku potporu, sa asocijacijama privrednika ili sindikatima.

Stranke socijaldemokratske opcije, poput Laburista u Velikoj Britaniji ili Socijaldemokratske radničke partije Švedske (SAP), u kojima još postoje oblici akcione veze i isprepletenosti sa sindikatima i kooperativnim pokretom, su primer partija koje su u velikoj meri poduprte od strane „prijateljskih organizacija“.

Sindikalni savez Austrije (ÖGB) je opet primer sindikata koji dopušta organizovanje frakcija, pri čemu frakcije finansiraju bliske stranke u srazmeri koja iskazuje njihov uticaj, ne dovodeći pri tom u pitanje jedinstvo sindikata.[12]

2.1.1.1 Ograničenja prihoda i rashoda

Istovremeno, prilozima fizičkih i pravnih lica su i najviše kritikovani i osporavani izvor prihoda za stranačke finansije. Oni nose realni rizik od „plutokratske opasnosti“ – vladavine najbogatijih i najmoćnijih darodavaca koji, u zamenu za svoje velike priloge, najčešće traže ili očekuju određenu protivuslugu.

Zakonodavci zato nastoje da ove priloge učine pre svega što transparentnijim zabranjujući, po pravilu, mogućnost davanja anonimnih priloga, kao i uvodeći obavezu njihovog registrovanja i (iznad određenog iznosa priloga) javnog objavljivanja.

Osim toga, primenjuje se i praksa ograničavanja visine pojedinih priloga, ali i visine ukupnih stranačkih i izbornih prihoda i rashoda.

Najzad, većina zemalja nastoji i da redukuje krug potencijalnih darodavaca, odnosno direktno zabrani finansiranje stranaka od strane pojedinih donatora – stranih država i organizacija, na primer.

Poseban, gotovo nerešiv praktičan problem predstavlja evidentiranje, procena vrednosti i utvrđivanje granica i prihvatljivog obima različitih oblika nenovčane pomoći i kvazi-volonterskog angažovanja.

Jednako neuhvatljiv i teško rešiv problem predstavlja i evidentiranje i tretman i ograničavanje takozvanog „mekog“ novca (soft money) – novca koji u kampanje unose akteri koji pružaju logističku podršku i direktno ili indirektno (preko „stranačkih“ NVO i obrazovnih centara) finansiraju aktivnosti poput istraživanja za potrebe izbornih pretendanata.

Posredno, radi se i o organizovanju proizbornih, nestranačkih kampanja, odnosno kampanja, organizovanih od „prijateljskih“ organizacija civilnog društva, promovisanja vrednosti i stavova koje promovišu i određeni učesnici izbora, ali bez njihovog direktnog apostrofiranja.

2.1.1.2 Zabrane

Ključni problem predstavlja, dakle, određenje širine kruga subjekata koji čine prihvatljive, legitime donatore. U pozadini ovog pitanja stoji dilema kome, osim pojedinačnih građana, treba dozvoliti finansiranje stranaka i izbornih kampanja a da to ne dovede do konflikta interesa i korupcije.

Najčešće se iz kruga mogućih donatora isključuju strani finansijeri – strane države i pravna i fizička lica.

Ne sporeći načelnu prihvatljivost ovog stava, postavlja se pitanje da li je to ograničenje potrebno (i praktično izvodljivo) kada se radi, recimo, o indirektnoj, tehničkoj i logističkoj podršci (oprema, edukacija, akcioni trening, istraživanja javnog mnjenja) koju određenoj stranci pruža njena međunarodna politička asocijacija ili fondacije „političke porodice“ čiji je stranka član? Naravno, postoje i zemlje, koje pod izvesnim uslovima, dozvoljavaju strano, nedržavno finansiranje (Češka, Grčka, Italija, Meksiko, Holandija, Švedska, Velika Britanija).

Zabrana finansiranja najčešće postoji i kada se radi o priložima državnih preduzeća i preduzeća kod kojih udeo državnog kapitala prelazi određene procenete. Neprihvatljivim se smatra i finansiranje od strane privatnih korporacija i ustanova koje posluju sa državom, odnosno sa njom potpisuju ugovore o nabavkama ili od njenih organa, službi i agencija dobijaju subvencije, bar dok ti aranžmani traju.

Finansiranje od strane sindikata, poslodavačkih unija i građanskih udruženja je u velikom broju zemalja dozvoljena aktivnost (Nemačka, Švedska, Poljska, Britanija, Japan). Tamo gde ona nije dozvoljena (SAD, Francuska, Turska) zabrana se argumentuje odbranom slobodne volje i sprečavanjem mogućnosti ubiranja priloga bez izričite saglasnosti, i čak uz protivljenje dela članstva.

No, i u ovim zemljama postoji mogućnost prikupljanja priloga članstva organizacija civilnog društva preko političkih i akcionih komiteta – „super pakova“. Najpoznatiji primeri takvih komiteta u SAD su Committee for Political Education (COPE) sindikalne konfederacije AFL-CIO, na jednoj, i poslodavački politički fondovi – Business Industry Political Action Committee (BIPAC), ili American Medical Association Political Action Committee (AMIPAC), na drugoj strani.[12]

2.2 Namena, vrste i način raspodele sredstava javnog finansiranja

Sistemi sa javnim finansiranjem stranaka međusobno se razlikuju, pored razlike u pogledu značaja i relativnog udela sredstava iz javnih izvora, i u odnosu na različita konkretna određenja u pogledu kruga primalaca i svrhe dotacije iz javnih izvora, kao i nivoa njihove distribucije.

Dotacije po svojoj nameni, mogu biti usmerene ka pokrivanju izbornih troškova (Francuska, SAD, Italija, Kanada, Poljska) ili ka radu u parlamentu i redovnim stranačkim aktivnostima (Austrija, Češka, Grčka, Mađarska), ili i ka jednoj i ka drugoj nameni, poput prakse u Srbiji i većini zemalja u tranziciji.

Specifičan, „mešovit“ slučaj predstavlja Nemačka, u kojoj se sredstva formalno namenjena izbornim kampanjama strankama dodeljuju u četiri godišnje rate (pri čemu su iznosi najveći u predizbornoj i izbornoj godini) čime se praktično pretvaraju u redovno finansiranje partijskih aktivnosti.[3]

Subjekti – primaoci državne pomoći mogu biti političke stranke ili pojedinačni kandidati. Najzad, u pogledu nivoa distribucije sredstava, sredstva se mogu usmeravati ka partijskim centralama ili i, posebno u zemljama sa razvijenom federalnom i regionalnom strukturom, ka regionalima i lokalnim stranačkim odborima (Australija, Kanada, Austrija, Švedska, Hrvatska, neke države i okruzi u SAD).

Zakonodavac u Srbiji se opredelio za javno finansiranje i stranaka i izbornih kampanja i to na svim nivoima državnog organizovanja.

Ukupna javna sredstva koja se usmeravaju ka finansiranju stranaka i izbornih kampanja vezuju se najčešće za određeni procenat učešća u budžetu države (i regionalnih i lokalnih vlasti) ili za utvrđeni broj prosečnih zarada. Neretko, visina državnih davanja – javne političke finansije, služe i kao parametar za određenje i limitiranje ukupne visine prikupljenih priloga iz privatnih izvora.

2.2.1. Indirektna državna davanja

Pored direktne novčane pomoći veoma su značajne i različite forme indirektnih pomoći i nenovčanih državnih dotacija političkim strankama.

Pre svega, partije se najčešće oslobađaju troškova komunikacije i izborne korespondencije, ili su ti troškovi, kao i troškovi zakupa prostora, predmet značajnih popusta ili, kao i novčane dotacije osnov poreskih olakšica.

Stranke se pod povoljnim uslovima mogu i kreditno zaduživati. Država plaća i stručni aparat koji opslužuje stranačke parlamentarne grupe.

Najznačajnija forma indirektnih državnih davanja su nesumnjivo besplatni termini koje na medijima koji čine javni servis (ali i u drugim medijima) na osnovu državne regulative dobijaju političke stranke i izborni kandidati.

Država naime, određenjem principa i pravila pravedne raspodele medijskog prostora, pored besplatnih termina, bar indirektno, zajedno sa strankama i medijskim kućama, uređuje i obim i formu „korektnih“ upotrebe plaćenih termina i komercijalne političke propagande. Tako su, recimo u Velikoj Britaniji, elektronski mediji u obavezi da besplatno ustupe prostor za oglašavanje partija i kandidata, pri čemu dve najveće partije – Laburisti i Konzervativci, dobijaju podjednako vreme za besplatnu promociju, a ostali akteri daleko manje vreme, srazmerno svojoj snazi i uticaju. U Francuskoj i Nemačkoj besplatni termini se dobijaju proporcionalno izbornim rezultatima ostvarenim na prethodnim izborima. Na drugoj strani u Danskoj, Holandiji i Italiji državna televizija svim strankama ustupa jednako besplatno vreme za promociju.[13]

Izuzetak u ovom pogledu čine SAD u kojima nema besplatnih termina i sve medijsko vreme se, bez limita, mora kupovati po jednakim fer uslovima.

Kada je o plaćenom političkom oglašavanju reč, mnoge ga zemlje ili u potpunosti zabranjuju (Velika Britanija, Holandija, Švedska, Norveška) ili zabrana važi samo za izborni period (Francuska, Nemačka, Irska, Španija).

Plaćeno političko oglašavanje je zapravo predmet ozbiljnih sporova i kontroverzi. Kritičari pre svega ističu plutokratsku opasnost, odnosno tendenciju ozakonjenja nejednakosti i vladavine

najbogatijih i korumpiraja demokratskih režima. Pošto kampanje traže sve više novca, njihovo finansiranje traži sve više sponzora koji mogu da destabilizuju poverenje birača u partije i politički sistem u celini,

Pristalice plaćenog oglašavanja pak ističu da ono omogućuje veću kreativnost i autonomiju, a da se njegovi negativni efekti mogu otkloniti time što će se trajanje i učestalost emitovanja plaćenih političkih poruka ograničiti, ali i uspostaviti jednaki i povoljni uslovi za iznajmljivanje termina na elektronskim medijima po pristupačnim cenama.

Preporuke idu na to da cena političkog reklamiranja bude dovoljno visoka da pokrije troškove i omogući zaradu medijima, ali i da istovremeno bude prihvatljiva finansijski slabijim akterima izbora. Da bi se troškovi kampanje ograničili, prvo se dakle preporučuje ograničavanje vremena za plaćeno reklamiranje, a zatim i princip da njegova cena bude niža od one koja pod istim uslovima (termin i trajanje) važi za privredne oglašivače.

Savet Evrope u ovom pogledu ne upućuje svojim članicama jasnu preporuku, odnosno ne izjašnjava se ni za ni protiv plaćenog političkog oglašavanja. Onima koji ga prihvate, polazeći od stava da se tako širi prostor autonomije aktera izbora, čime se i izbori čine dinamičnijim, sugeriše se postojanje jednakih uslova i cena za sve učesnike. Ujedno, predviđa se i mogućnost ograničavanja ukupnog vremena za plaćeno oglašavanje, (u Srbiji po preporukama Saveta RRA na do 120 minuta po emiteru dnevno) uz zahtev da ono u programima bude i posebno označeno.

Različite javne agencije i medijski saveti pri tom analiziraju poštovanje pravila i signaliziraju slučajeve nekorektnih „prljavih“ kampanje ili pak iznajmljivanja medijskog prostora političkim i izbornim akterima pod različitim, nejednakim uslovima.

2.3. Kontrola i javni nadzor nad stranačkim finansijama

Kontrola i nadzor finansiranja političkih aktera imaju ulogu da prvo ograniče, ako ne i u potpunosti spreče, predizbornu prodaju velikim donatorima, a onda i naknadnu, postizbornu korupciju.

Nastojanje da se spreči podriivanje i potkopavanje ključnih demokratskih vrednosti i procedura svrstava zakone o finansiranju stranaka u red osnovnih antikorupcionih zakona. Jednostavno, birači moraju znati ko i koliko novca daje njihovim političkim zastupnicima, odnosno u kojoj meri postoje i odakle dolaze pretnje njihovoj samostalnosti i autonomiji odlučivanja.

Moć novca i nasušna potreba za njim, i interes da dođe do uzajamne razmene usluga i kupovine uticaja, osnovni su razlog da se uprkos zakonskoj regulativi, razviju brojne tehnike vanzakonskog finansiranja stranaka i kandidata.

Plaćanje u gotovom, „na ruke“ ili preko „svojih“ NVO, pretvaranje priloga u fiktivne poslovne aranžmane i kredite, isplate autorskih honorara za izmišljene usluge, odnosno uspostavljanje računava za fiktivne konsultantske usluge bankama i privrednim preduzećima, samo su neki od primera manipulativnih tehnika nelegalnog punjenja partijskih budžeta.

Na drugoj strani, udeo u „partijskom reketu“ u vidu povlašćene i „preusmerene“ naplate dozvola, odobrenja i kazni, odnosno ubiranje „partijskog mita“ u javnim preduzećima ili „nagrađivanje

zaslužnih“ poslovima na javnim tenderima i nabavkama, oblici su vraćanja duga – protivusluge za dobijene priloge.[14]

Partijski budžet se balansira – „pegla“ tako što se realni partijski troškovi prebacuju na državu i njene organe ili se, primera radi, troškovi putovanja i angažovanja dela zaposlenih „knjiže“ na javna preduzeća dobijena u postizbornoj raspodeli političkog plena. Istovremeno s isumpavanjem partijskih rashoda ide i „pranje“, odnosno legalizacija dela stranačkih prihoda koji dolaze iz koruptivnih operacija vezanih recimo za nameštanje tendera na javnim nabavkama, proces privatizacije ili „proguravanje“ određenih odluka i uredbi koje idu u prilog moćnih „sponzora“.

U Srbiji je, zbog rešenja zakona iz 2003. godine po kojima su stranke mogle iz privatnih izvora da prikupe sredstva maksimalno do iznosa koji su dobile iz budžeta, tako popunjavan jaz između približno dva-tri miliona evra koliko (legalno) prihoduju najveće parlamentarne stranke i bar tri puta većeg iznosa „cene njihovog koštanja“ – pod uslovom da stranke, po realnim iznosima, plaćaju same sve svoje troškove.

Na drugoj strani, kontrola i nadzor nad stranačkim finansijama predstavljaju, bez sumnje, nužnu pretpostavku demokratske legitimnosti poretka i poverenja u političke institucije i aktere. Složeni poslovi kontrole i nadzora stranačkih finansija i monitoringa stranačkih političkih i izbornih aktivnosti su zato predmet zajedničke odgovornosti partijskih i državnih organa, ali i legitimnog angažovanja i pomoći ekspertskih organizacija iz civilnog sektora.

Preporuke IFES-a i drugih međunarodnih organizacija i praksa u okruženju govore u prilog formiranja posebnog, autonomnog i autoritativnog, tela zaduženog za kontrolu političkih finansija².

3. ZAKONI O FINANSIRANJU POLITIČKIH AKTIVNOSTI: KARAKTER I OGRANIČENJA REŠENJA U SRBIJI

U Srbiji je tek nakon promena iz 2000. godine, Zakonom o finansiranju političkih stranaka iz 2003. godine, na koherentan i relativno celovit način regulisano kako finansiranje redovnih stranačkih aktivnosti, tako i finansiranje izbornih kampanja, kao i subjekti, obim i ograničenja privatnih i javnih izvora finansiranja političkih stranaka.

Ovim zakonom, primera radi, državno finansiranje stranaka postaje, u odnosu na gotovo eksponencijalno rastuće troškove medijske izborne kampanje nešto realnije, odnosno izdašnije. Partije, za svoje redovne aktivnosti, mogu, srazmerno izbornim rezultatima računati na 0,15% budžeta Republike Srbije, kao i na 0,1% sredstava iz budžeta teritorijalne autonomije i lokalnih samouprava. Pored toga, u izbornoj godini za finansiranje izborne kampanje, njima se dodeljuje još 0,1% iz budžeta Republike Srbije i 0,05% budžeta opština i pokrajine Vojvodine. Realno, radi se, na republičkom nivou, o iznosima koji se kreću između 5 i 7 miliona evra – približno o iznosu od 1 evro po biraču.

² Primera radi, u BiH je na osnovu primene iskustava iz Slovenije, iz redova stručnjaka i od strane parlamenta, izabrana Centralna izborna komisija. Ova komisija ima autonomne izvore prihoda, mandat da donosi podzakonska akta i raspolaze Službom za reviziju (Petrić, 2006:113-316). Procenjujući pak značaj javnog uzveštavanja i nadzora nad stranačkim finansijama Herbert Alexander, ističe uverenje da će „efektivni sastav javnog izveštavanja dovesti do finansijske odgovornosti, povećati poverenje javnosti u izborni proces i suzbiti ekcese i zloupotrebe, povećavajući politički rizik svakome ko je uključen u nepravedne ili ilegalne prakse izborne kampanje“ [15].

3.1 Zakon o izmenama zakona o finansiranju političkih stranaka

Osnovna uloga zakona kojim se reguliše finansiranje izbornih kampanja i redovnih političkih aktivnosti je da tokove novca u politici učini transparentnim u skladu sa maksimumom da je svetlost (javnost) najbolje dezinfekciono sredstvo u politici.

U Srbiji se, po pravilu, osetljiva antikoruptivna regulativa menja uz broje otvore i manje-više (ne) skrivene manipulacije, postupno, u više polukoraka.

Tako je u slučaju političkih i izbornih finansijskih naknada političkim subjektima prvo – Izmenama zakona o finansiranju stranaka (polovičnim i nedovoljnim) otklonjeno bar najgore rešenje po kome su kontrolu i nadzor nad stranačkim finansijskima i troškovima izbornih kampanja vršili RIK i parlamentarni Odbor za finansije – tela pod kontrolom političkih stranaka!

Prethodna dvodecenijska praksa političkog pluralizma i demokratskih, kompetitivnih višepartijskih izbora u Srbiji imala je, naime, kao jednu od ključnih karakteristika slaba i praktično nesprovodiva i od partija kontrolisana rešenja u pogledu finansiranja političkih aktivnosti.

Indikativno je da i u toku važenja prethodnog zakona (usvojenog 2003. godine) nijedan politički akter nije sankcionisan za kršenje zakonskih odredbi, iako je u javnosti dominirala ocena da se radi o daleko većim sumama i indirektnim davanjima od onih iznosa koji su se našli u izveštajima političkih aktera.

Po ovom zakonu od kraja 2009. godine, odnosno od početka 2010. godine tim poslovima će se baviti novoformirana Agencija za borbu protiv korupcije.

Interesantno je, da iz pragmatско-političkih razloga, ni ova minimalna promena nije imala jednodušnu podršku.

Naime, narodni poslanici iz Poslaničke grupe SRS-a podneli su sedam amandmana na prvih sedam članova zakona, odnosno predložili njihovo brisanje sa istovetnim obrazloženjem – „zato što se kontrolisanje trošenja sredstava iz budžeta namenjenih finansiranju političkih stranaka ne može prepustiti jednom neustavnom organu – Agenciji za borbu protiv korupcije, pogotovo što se, po radikalima očigledno, planira da ona bude ekspozitura jedne stranke“.

Interesantno je ovde napomenuti da se svim poslaničkim grupama koje su zastupljene u parlamentu obratila Transparentnost Srbija sa predlogom da amandmane na zakonski tekst koja je ova NVO napravila prihvate kao svoje i kao ovlašćeni predlagači ih uvrste u skupštinsku proceduru.

Amandmanima na član 4. Predloga zakona Transparentnost nastoji da osnaži i precizira poziciju, tada još nepostojeće, Agencije. Radi se, pre svega, o omogućavanju Agenciji da radi provere tačnosti podataka izvrši uvid u dokumentaciju, ne samo političkih stranaka, nego i pravnih lica koja finansiraju kampanju, pružaju usluge za potrebe kampanje ili izvode radove ili prodaju robu. Ova pitanja postaću deo legitime rasprave među političkim akterima tek dve godine kasnije prilikom novog dizajniranja zakona kojim se reguliše finansiranje političkih aktivnosti.

3.2 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (2011)

Očito, prenošenjem ovlašćenja za vršenje kontrole i nadzora nad finansiranjem političkih stranaka na Agenciju kao nezavisno telo nisu ni iz daleka otklonjene sve brojne i ključne slabosti prethodnog zakonskog rešenja.

Zato je na predlog Agencije za borbu protiv korupcije i uz podršku GRECA Ministarstvo pravde formiralo radnu grupu (u užem i širem sastavu) za izradu novog zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

Radna grupa je novembra 2010. godine uputila zakonski predlog Vladi Srbije, da bi se on, nakon Izveštaja Evropske Komisije za 2010. godinu i višestrukih konsultacija i dobijenih mišljenja GRECA i Venecijanske komisije, kao i obavljenog javnog slušanja, konačno u junu 2011. godine našao u Narodnoj skupštini.

3.2.1 Rasprava i usvajanje zakona

Sama parlamentarna rasprava pokazala je očekivano visoku zainteresovanost i motivisanost narodnih poslanika i poslaničkih grupa za raspravu o zakonu kojim se uređuje relevantni finansijski okvir delovanja političkih subjekata.

Na podneti zakonski predlog, koji sadrži 45 članova zakona, podneto je čak 133 amandmana, uključujući i četiri amandmana skupštinskog Odbora za pravosuđe i upravu.

Pored Odbora za pravosuđe i upravu i Zakonodavnog odbora, pozitivno mišljenje o Predlogu zakona dao je i Odbor za evropske integracije, što govori o visoko procenjenom značaju usvajanja ovog zakona na „evropskoj agendi“ Srbije.

Vlada, kao predlagač je od podneta 133 amandmana, podržala 14 čiji su podnosioci, kako pozicioni, tako i opozicioni narodni poslanici. U pogledu broja podnetih amandmana „apsolutni šampioni“ su narodni poslanici Poslaničke grupe SRS-a sa podnetih 42 podneta amandmana i Poslaničke grupe „Napred Srbijo“ sa 39 podnetih amandmana.

Pored ove dve, značajan broj amandmana podneli su i narodni poslanici sledećih opozicionih grupa:

Nova Srbija	15
DSS	10
LDP	4

Od poslaničkih grupa koje čine parlamentarnu većinu amandmane su podnele:

Poslanička grupa Za evropsku Srbiju	11
Poslanička grupa SPS – JS	5
Poslanička grupa manjina (Riza Halimi)	2

Primeru radi, narodni poslanici SRS-a amandmanima su predlagali da se: uvede zabrana zaduživanja političkih subjekata kod banaka i finansijskih organizacija; omogući sticanje prihoda

od izdavačke i promotivne delatnosti sa simbolima svog vizuelnog identiteta; status političkog subjekta koalicijama i grupama građana da samo povodom izborne kampanje; da se zabrani finansiranje od strane međunarodnih političkih udruženja; da se polaganje izbornog jemstva veže samo za onaj iznos koji je primljen pre proglašenja izbornih rezultata.

Poslednji zahtev oko izbornog jemstva isticali su i narodni poslanici drugih poslaničkih grupa tako da je on prihvaćen i postao deo teksta zakona.

Narodni poslanici DSS-a su podneli amandman na rešenje da se uplate vrše isključivo putem tekućeg računa ističući da nijedan zakon ne nameće fizičkim licima da imaju tekući račun kod banaka, kao i da postoje lica koja ne ispunjavaju uslove da otvore tekući račun.

Pored toga opredeljenje protiv privremene obustave finansiranja političkog subjekta na osnovu toga što je pokrenut prekršajni ili krivični postupak, argumentovali su mogućnošću zloupotreba od strane izvršne vlasti.

Poslanička grupa „Napred Srbijo“ se, pored ostalog, zalagala za uvođenje, pored privatnih i javnih i kategorije sopstvenih sredstava i izvora, kao i za to da se privatna i sopstvena sredstva mogu koristiti i u dobrotvorne svrhe, odnosno za stav da se stranke mogu baviti i humanitarnim aktivnostima. Ovaj stav nije prihvaćen, ali je u praksi veoma praktikovan.

3.2.2 Javno slušanje

Odbor za pravosuđe i upravu održao je, 12. maja 2011. godine, javno slušanje o Predlogu zakona o finansiranju političkih aktivnosti, u skladu sa članom 83. Poslovnika Narodne skupštine, kojim je predviđeno da se javno slušanje može organizovati radi pribavljanja stručnih mišljenja i razjašnjenja pojedinih pitanja značajnih za pripremu predloga akta ili drugog pitanja iz delokruga odbora.

Javnom slušanju prisustvovali su narodni poslanici, predsednik Narodne skupštine, predsednik Vlade, ministar pravde, predstavnik Državne revizorske institucije, predstavnici Agencije za borbu protiv korupcije, članovi Radne grupe za izradu teksta zakona, članovi Republičke izborne komisije, predstavnik Stalne konferencije gradova i opština, predstavnici domaćih i međunarodnih organizacija, kao i predstavnici naučne i stručne javnosti.

U raspravi je Nenad Milić, narodni poslanik (LDP), zatražio objašnjenje rešenja predloženog u članu 25. Predloga zakona kojim je predviđeno da je politički subjekt, prilikom podnošenja kandidature, ukoliko namerava da koristi sredstva iz javnih izvora za finansiranje izborne kampanje, dužan da položi izorno jemstvo u visini sredstava koje je dobio kao podnosilac proglašene izborne liste, u skladu sa članom 21. stav 1. Predloga zakona. Ukazao je, naime, da se u trenutku podnošenja kandidature ne može znati iznos tih sredstava, s obzirom na to da se utvrđuje tek nakon proglašenja svih izbornih lista. Postavio je, takođe, pitanje da li politička stranka koja ne želi da uplati izorno jemstvo i ne koristi sredstva iz člana 21. stav 1. Predloga zakona (sredstva u visini od 20% od procenta sredstava iz budžeta za pokriće troškova izborne kampanje koja se raspoređuju u jednakim iznosima podnosiocima proglašanih izbornih lista) ima pravo da koristi sredstva iz člana 21. Predloga zakona nakon utvrđivanja rezultata izbora, srazmerno broju mandata koji osvoji. Zorana Marković, predsednik Radne grupe za izradu teksta zakona, u odgovoru na postavljeno pitanje, obrazložila je da se Predlogom zakona obezbeđuju sredstva za izbornu kampanju iz javnih izvora svim političkim subjektima koji učestvuju u izbornom procesu i koji žele da ih koriste.

Ovo rešenje omogućuje da i subjekti koji nisu registrovani kao politička stranka, a učestvuju u izbornom postupku, kao npr. grupa građana, koristeći sredstva samo iz privatnih izvora, mogu troškove izborne kampanje da pokriju sredstvima iz javnih izvora. Obaveza polaganja izbornog jemstva postoji za političke subjekte koji se opredele za korišćenje sredstava iz javnih izvora u skladu sa članom 21. Predloga zakona. Prema stavu 1. člana 21. Predloga zakona ova sredstva se podnosiocima izbornih lista raspoređuju u jednakim iznosima u roku od pet dana od dana proglašenja izborne liste, zbog čega stoji primedba da rešenja nisu usklađena jer iznos izbornog jemstva, koji se utvrđuje prema iznosu sredstava dobijenih iz budžeta, nije moguće utvrditi u trenutku podnošenja kandidature. Prema njenim rečima, utisak je da je predloženo rešenje rezultat političkog kompromisa, jer nije poteklo od Radne grupe, čiji je predlog obezbeđivao primenu načela da svi učesnici izbornog postupka imaju jednako pravo da sredstva za izbornu kampanju dobiju iz javnih izvora pod jednakim uslovima.

Zoran Krasić, narodni poslanik (SRS), izneo je stav da je postojeći sistem raspodele sredstava iz javnih izvora nepravičan, kao i da je sistem finansiranja političkih subjekata koji se predlaže neprihvatljiv, jer jedini princip raspodele sredstava iz javnih izvora treba da bude broj osvojenih mandata. Rešenje o mogućnosti zaduživanja kod banaka je neprihvatljivo jer ide u prilog „oligarsima“ i organizovanom kriminalu. Osim toga, stranka ne raspolaže imovinom na koju bi se mogla staviti hipoteka, niti raspolaže sredstvima sa kojima bi mogla banka da se obezbedi. Centralni princip mora biti raspodela sredstava prema broju mandata koje je osvojila politička stranka.

Riza Halimi, narodni poslanik (PDD) i član radne grupe u širem sastavu, izneo je primedbe na član 21. Predloga zakona, koje je isticao i u radu na tekstu zakona, da se ne vodi računa o jednakosti svih učesnika.

3.2.3 Prihvaćeni amandmani

Vlada je, nakon vodene parlamentarne i šire društvene rasprave prihvatila 5 predloženih amandmana: 8 amandmana su predložile narodne poslanice i poslanici vladajuće DS, a 6 opozicioni narodni poslanici i poslanice (NS – 3, LDP – 2, SRS-1).

Uz amandmane koji omogućuju tehnička poboljšanja i pravna preciziranja Vlada je prihvatila amandman narodne poslanice DS Gordane Čomić da se taksativno navede zabrana finansiranja političkih subjekata od strane zadužbine ili fondacije.

Prihvaćen je, takođe, amandman narodne poslanice Čomić, kojim se Agenciji za borbu protiv korupcije daje pravo na neometan pristup evidenciji fondacije ili zadužbine čiji je osnivač politička stranka.

Čedomir Jovanović i grupa narodnih poslanika opozicionog LDP predložili su, a Vlada je prihvatila, da se u tekst zakona (član 9) unese odredba o zabrani vršenja bilo kakvog pritiska, pretnje ili diskriminacije ili stavljanja u nepovoljniji položaj fizičkog ili pravnog lica zato što je dalo prilog (opozicionom) političkom subjektu.

Usvojen je i predlog istog predlagača da se (u članu 38) predvidi i sankcija za pretnju nasiljem ili primenu nasilja zbog davanja priloga političkom subjektu.

3.2.4 Karakter usvojenih rešenja

Najzad, 14. juna 2011. Narodna skupština je većinom glasova (od 132 prisutna poslanika, 130 je glasalo za) prihvatila Predlog zakona u načelu. Narodna skupština je većinom glasova prihvatila i devet amandmana: pet amandmana narodnih poslanika i četiri amandmana Odbora za pravosuđe i upravu.

Vjerica Radeta, narodni poslanik (SRS), iznela je mišljenje da je predloženi zakon loš, o čemu svedoči i rasprava učesnika javnog slušanja, i to rešenja kako o finansiranju političkih stranaka, tako i o finansiranju izborne kampanje, o finansiranju stranaka pre raspodele mandata, o zaduživanju kod banaka, finansiranju od strane međunarodnih političkih udruženja, koja su za Srpsku radikalnu stranku potpuno neprihvatljiva. Predložena rešenja imaće za posledicu političku korupciju i kupovinu mandata, pa i kupovinu skupštinske većine. Trebalo bi pripremiti novi predlog zakona jer se predloženi tekst ni brojnim amandmanima koje je podnela Srpska radikalna stranka ne može popraviti, sve i da ti amandmani budu prihvaćeni.

Gordana Čović, narodni poslanik (DS), istakla je, pored ostalog da bi trebalo razmotriti i odredbe člana 15. Predloga zakona, koji se odnosi na uplatu nezakonito stečenih sredstava, radi preciznijeg uređivanja ove obaveze političkih subjekata, u skladu sa propisima koji uređuju javne finansije. Iz Predloga zakona nije jasno da li se odredbe o načinu finansiranja koje se odnose na većinske izbore (član 21. stav 2) odnose i na predsedničke izbore. Članovi 25. i 26, koji uređuju izborno jemstvo i povraćaj sredstava ako politički subjekti ne osvoje dovoljan broj glasova, nisu po njoj primenjivi s obzirom na to da politički subjekt ne može prilikom podnošenja kandidature znati koliki je iznos sredstava koji mu pripada iz ukupnog iznosa od 20% sredstava (član 21) koji se raspodeljuje iz budžeta, a prema kome se određuje visina izbornog jemstva.

U vođenoj javnoj raspravi su čestvovali i Nada Kolundžija, narodni poslanik i šef poslaničke grupe ZES, Dragan Todorović, narodni poslanik i šef poslaničke grupe SRS, Boško Ristić, predsedavajući javnom slušanju, kao i Mirjana Marković, predstavnik Državne revizorske institucije, Nemanja Nenadić, predstavnik „Transparentnosti Srbije“, Milan Antonijević, predstavnik Komiteta pravnika za ljudska prava, Jovan Čosić, načelnik u Ministarstvu pravde i član Radne grupe, Đorđe Vuković, predstavnik CeSID-a i član Radne grupe i Zoran Stojiljković, član Odbora Agencije za borbu protiv korupcije i član Radne grupe.

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, u odnosu na prethodno rešenje, dakle ima iza sebe široki konsultativni proces, veliki broj uključenih aktera i četiri ključne prednosti.

Pre svega, on je celovit jer, pored delovanja stranaka reguliše i delovanje i finansiranje i drugih političkih subjekata - koalicija i lista grupa građana.

Kao dozvoljeni izvori finansiranja političkih subjekata zakonom su predviđeni javni i privatni izvori. Iz ovih izvora se finansira redovan rad i izborna kampanja.

Za razliku od ranijih rešenja pod javnim izvorima se ne podrazumevaju samo novčana sredstva iz budžeta, već i usluge i dobra koja državni organi (republički, pokrajinski, gradski i opštinski) i organizacije čiji su oni osnivači (javna preduzeća, ustanove kulture i sl.) pružaju ili daju političkim subjektima.

Privatni izvori finansiranja mogu biti članarina, prilozi (novčani i nenovčani: razne usluge koje se pružaju bez naknade ili jeftinije nego inače, pokloni), nasledstvo, legat, prihod od imovine i zaduživanje kod banaka i drugih finansijskih organizacija u zemlji. Za razliku od prethodnog zakona politički subjekti ne mogu da ostvaruju prihod od promotivne i komercijalne delatnosti. Ranije su političke stranke zaradivale novac i prodajom knjiga, publikacija, predmeta na kojima se nalazio znak stranke (majice, bedževi, kape i sl.).

Drugo, ukidaju se ograničenja u pogledu ukupne visine sredstava iz privatnih izvora – akteri politike mogu prikupiti i namenski trošiti onoliko sredstava koliko uživaju poverenje i podršku građana.

Istovremeno, postoje jasna ograničenja u odnosu na visinu pojedinačnih priloga kako ne bi bili zavisni od malog broja bogatih i uticajnih. Limiti su postavljeni na 20 prosečnih plata za fizička lica i 200 za pravna lica – iznose koji su značajni, ali ne i toliki da bi njihov davalac mogao da „kupi“ stranku. Pored ovih davanja za redovne aktivnosti, u izbornoj godini se u granicama istih limita može finansirati i izborna kampanja političkih subjekata.

Zabranjeni su i dalje anonimni, nelegalni i prilozi donatora koji se mogu naći u konfliktu interesa. Sva novčana davanja, izuzev članarine do 1.000 dinara na godišnjem nivou moraju da se uplaćuju sa računa davaoca na račun političkog subjekta, tako da se legalna količina sredstava u gotovom novcu bitno smanjuje i obezbeđuje se efikasna kontrola novčanih tokova političkih subjekata.

Osim toga, sva davanja (prilog, članarina) čija vrednost premaši vrednost jedne prosečne mesečne zarade moraju biti objavljena na sajtu političkog subjekta. Na ovaj način se obezbeđuje transparentnost finansija političkih subjekata. Svako može imati uvid u to ko su finansijeri političkih subjekata. Ovim se ne postiže samo kontrola, već se i otklanjaju i sve nedoumice u pogledu toga ko finansira političke subjekte i vraća se poverenje u političke subjekte.

Kada je o sredstvima iz javnih izvora reč, učesnici izbora dobijaju u jednakom iznosu petinu od ukupnih sredstava za vođenje kampanja, kako bi bili u situaciji da birače upoznaju sa svojim programima. Primećba da će tako svi pohlriti u polje politike otklonjena je obavezom da oni koji ne osvoje minimalni procenat glasova (1%, odnosno za stranke manjina 0,2%) polože izbornu jemstvo, odnosno moraju da vrate dobijena sredstva – što svakako uozbiljuje izbornu upravu.

Sredstva iz budžeta za redovne aktivnosti se dele proporcionalno postignutim rezultatima, uz korekciju u prilog „malih“ koji su uspeali da obezbede parlamentarni status. Najzad, obezbeđuje se i javna dostupnost podataka o prihodima i rashodima, uključiv i one o visini pojedinačnih priloga, ukoliko prelaze vrednost prosečne mesečne zarade.

Umesto organa pod kontrolom stranaka, kontrolu i nadzor vrši nezavisno telo-Agencija za borbu protiv korupcije. Ona će, pored naknadne kontrole ispravnosti izveštaja, vršiti i paralelni monitoring, odnosno procenu realnosti prikazanih iznosa.

Sistem mera i sankcija od upozoravajućih do prekršajnih i krivičnih i administrativnih kojima se, recimo, subjekti prekršički lišavaju dela ili celine sredstava iz javnih izvora treba da bude srazmeran učinjenom prestupu i da ima odvraćajuće dejstvo.

Značajno je, kao i u većini drugih zemalja, produžavanje roka zastarevanja prekršaja na pet godina, što ostavlja dovoljan prostor za njihovo procesuiranje.

3.2.5 Sankcije

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti poznaje tri različita tipa sankcija: krivične, prekršajne i administrativne.

Krivične sankcije su Zakonom predviđene u dva slučaja. Naime, ko daje, odnosno ko u ime i za račun političkog subjekta pribavi sredstva za finansiranje političkog subjekta protivno odredbama zakona, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine. Ako su izvršenjem dela data ili primljena sredstva u iznosu koji prelazi milion i petsto hiljada dinara, učinilac će se kazniti zatvorom od šest meseci do pet godina. Takođe, ko izvrši nasilje ili prei nasiljem, dovodi u neravnotežan položaj ili uskrati neko pravo ili na zakonu zasnovani interes fizičkom ili pravnom licu zbog činjenice da je dalo prilog političkom subjektu, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine.

Prekršajne sankcije su predviđene kako za političke subjekte i odgovorna lica u njima, tako i za donatore političkih subjekata³.

Pored krivične i prekršajne odgovornosti, ovaj zakon predviđa i administrativne zabrane kojima se politički subjekti lišavaju sredstava iz javnih izvora. Ukoliko je politički subjekt, odnosno odgovorno lice kažnjeno krivično ili prekršajno, Agencija će propisati i administrativnu kaznu oduzimanja sredstava iz javnih izvora u iznosu od 10%.

Do 100% od sredstava koja su im iz budžeta za tu svrhu namenjena. Moguća je i mera privremene obustave prenosa sredstava iz javnih izvora dok se pravosnažno ne okončaju (dugi) krivični ili prekršajni postupci. Smisao ove mere je da se spreči moguća zloupotreba sredstava iz javnih izvora i da se istovremeno utiče na efikasnost postupka, budući da je dosadašnja praksa bila da lica protiv kojih se postupak vodi svojim pasivnim držanjem, neučestvovanjem u postupku odugovlače okončanje postupka.

³ Prekršaji u kojima se sankcije izriču političkom subjektu vezani su za sledeće situacije: Neobjavlivanje davanja koja su veća od jedne prosečne plate i njihovo neobjavlivanje na veb sajtu stranke; Ukoliko stranka stiče imovinu suprotno odredbama ovog zakona; Prekrši zakonom propisane zabrane odnosno nezvoljene načina finansiranja političkog subjekta; Ukoliko u procesu prikupljanja sredstava vrši pritisak, daje obećanja ili prikriva identitet davaoca; Ukoliko politički subjekt pribavi sredstva od neke komercijalne aktivnosti koju sprovodi; ako ne izvrši povraćaj nezakonito uplaćenih sredstava; Ako otvori više od jednog računa sa različitim poreskim identifikacionim brojem; Ako koristi sredstva suprotno njihovoj nameni, odnosno različito svrsi redovnog rada i svrsi finansiranja izbornih kampanja; ukoliko ne otvori poseban račun za finansiranje izbornih kampanja; Ukoliko ne vodi Zakonom propisane evidencije; Ako ne dostavi na vreme i u zadatoj formi Godišnji finansijski izveštaj; Potom ukoliko isti izveštaj ne objavi na internet strani i u „Službenom glasniku RS“; Ista je situacija i sa izveštajem koji se odnosi na troškove izborne kampanje; Potom ukoliko sredstva koja su namenjena za potrebe izborne kampanje nisu utrošena a politički subjekat ih ne vrati u javni budžet iz kojih su došla; Ukoliko ne imenuje ovlašćeno lice ili ne prijavi promenu ovlašćenog lica; Ne dozvoli Agenciji neposredan i neometan pristup u procesu kontrole; Kao i ukoliko u predviđenim rokovima ne dostavi Agenciji tražena dokumenta; Ne postupi u skladu sa preporukama koje subjektu izda Agencija u cilju otklanjanja uočenih nedostataka.

Kazna za političku stranku izriče se u obimu od 200.000 do 2.000.000 dinara, dok odgovorno lice za neki od navedenih prekršaja može biti kažnjeno u iznosu od 50.000 do 150.000 dinara.

Prekršajne sankcije se mogu izreći i darodavcima političkih stranaka, odnosno subjektima koji su važni u procesu kontrole rada političkih subjekata. Za proces sankcionisanja predviđene su sledeće situacije: ukoliko donator nije izmirio sva dugovanja po osnovu javnih prihoda; potom ako donator uplati sredstva koja premašuju limite dozvoljene na godišnjem nivou; ukoliko javni organi, banke, kao i pravna i fizička lica koja finansiraju stranke ili su za njih obavljala određene poslove ne omogućuju Agenciji uvid u podatke koji su neophodni za proces obavljanja poslova koje ona ima shodno odredbama ovog Zakona.

3.2.6 Pozicija i ovlašćenja Agencije za borbu protiv korupcije

Nešto širi komentar zaslužuju posebno zakonske odredbe koje se bave krugom odgovornosti i ovlašćenja Agencije za borbu protiv korupcije

U obavljanju poslova propisanih zakonom, Agencija ima pravo neposrednog i neometanog pristupa knjigovodstvenoj evidenciji i dokumentaciji i finansijskim izveštajima političkog subjekta, kao i da angažuje odgovarajuće stručnjake i institucije. Agencija ima i pravo na neposredan i neometan pristup knjigovodstvenoj evidenciji i dokumentaciji zadužbine ili fondacije čiji je osnivač politička stranka.

Na drugoj strani, politički subjekti koji imaju predstavnike u predstavničkim telima i registrovane političke stranke dužni su da:

- vode posebnu evidenciju o priložima, poklonima i pruženim uslugama bez naknade, odnosno pod uslovima koji odstupaju od tržišnih, kao i evidenciju o imovini;
- podnose Agenciji godišnji finansijski izveštaj, kao i izveštaj o priložima i imovini, uz prethodno pribavljeno mišljenje ovlašćenog revizora licenciranog u skladu sa propisima o računovodstvu i reviziji, do 15. aprila tekuće godine za prethodnu godinu.

Politički subjekat koji učestvuje u izbornoj kampanji dužan je da Agenciji podnese i izveštaj o troškovima izborne kampanje, u roku od 30 dana od dana objavljivanja konačnih rezultata izbora. Izveštaj o troškovima izborne kampanje sadrži podatke o poreklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora.

Izveštaj o troškovima izborne kampanje odnosi se na period od dana raspisivanja izbora do dana objavljivanja konačnih rezultata izbora.

I organi Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, banke, kao i pravna i fizička lica koja finansiraju političke subjekte, odnosno koja su u njihovo ime i za njihov račun obavila određenu uslugu, dužni su takođe da, na zahtev Agencije, dostave sve podatke koji su Agenciji potrebni za obavljanje poslova propisanih ovim zakonom⁴.

Obezbeđivanje sredstava potrebnih za obavljanje poslova kontrole

Sredstva za obavljanje poslova kontrole troškova izborne kampanje za izbore za predsednika Republike, izbore za narodne poslanike, poslanike i odbornike, obezbeđuju se Agenciji u budžetu Republike Srbije.

3.2.7 Izgradnja kapaciteta za monitoring izborne kampanje

Sredstva koja se odobravaju Agenciji za ovu svrhu koristiće se u cilju sprovođenja nezavisnog monitoringa izbornih kampanja. Preko mreže svojih saradnika na terenu, odnosno u gradovima

⁴ Kao ključne rezultate u svom radu Agencija navodi da je ustanovljen novi pravni okvir za kontrolu finansiranja političkih subjekata i da je formirana mreža od 165 saradnika koji će pratiti izbornu kampanju u 23 grada Srbije. Od ostalih rezultata u okviru nadležnosti navode se: izrada vodiča kroz Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, izrada metodologije monitoringa izborne kampanje, unapređenje baze podataka koji se odnose na političke subjekte, prevashodno političke stranke, i koji su od značaja za kontrolu njihovog finansiranja.

i opštinama Agencija će skupljati podatke o aktivnostima izbornih lista, odnosno predlagača kandidata. Skupljanje podataka podrazumeva beleženje aktivnosti i troškova koji nastaju u povodu njihove realizacije. Ovi podaci se upoređuju sa podacima iz izveštaja o utrošku sredstava u izbornoj kampanji izbornih lista. Odstupanja i nesuglasice u ova dva tipa podataka biće okvir u kome će Agencija usmeriti svoje dalje aktivnosti u procesu kontrole⁵.

LITERATURA

- [1] Pinto Duschinsky, M.: *Financing politics: A Global View*, Journal of democracy, Volum 13 Number 4, The Johns Hopkins University Press, Baltimore MD 2002
- [2] Edwards, P.: *Defining Political Corruption: The Supreme Court's Role*, BYU Journal of Public Law, Vol. 10, Issue 1, 1996
- [3] Goati, V.: *Partije i partijski sistemi u Srbiji*, OGI Centar, Niš, 2004.
- [4] Nassmacher, K.-H.: *Election Finance Controls: Is There An End Game? In Foundations for Democracy – Approaches to Comparative Political Finance – Essays in Honour of Herbert E. Alexander*, Baden-Baden; Nomos Verlag, Baden – Baden, 2001
- [5] Kregar, J. i Marko, J.: *Finansiranje političkih stranaka*, u *Država i političke stranke*, Narodne novine: Hrvatski pravni centar, Zagreb, 2004
- [6] Walecki, M.: *Political money and corruption*, International Foundation for Election Systems, Washington, 2004
- [7] *Pregled sustava financiranja političkih stranaka u europskim zemljama*, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, sektor za suzbijanje korupcije, Zagreb, 2010. Dostupno na: www.antikorupcija.hr/lgs.axd?t=16&id=2882, 2013.
- [8] Alexander, H., ed.: *Comparative political finance in the 1980s*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
- [9] Mair, P.: *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Clarendon Press, Oxford, 1997
- [10] Vukomanović, D.: *Finansiranje političkih partija – demokratski standardi u svetu i Srbiji*, Srpska politička misao, br. 1-4, 2004.
- [11] Nassmacher, K.-H.: *Political parties, funding and democracy in Funding of political parties and election campaigns*; International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003
- [12] Beyme, von K., (2002), *Transformacija političkih stranaka*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb
- [13] Slavujević Z.: *Politički marketing*, Čigoja štampa, Beograd, 2005.
- [14] Rouz-Ejkerman, S.: *Political Corruption and Democracy*, Faculty Scholarship Series. Paper 592, 1999.
- [15] Alexander, H.: *Financing Politics: Money, Elections and Political Reform*, Congressional Quarterly Press, Washington, DC 1976.

⁵ U toku novembra i decembra 2011. godine Agencija je, na osnovu javnog poziva, odabrala posmatrača izbornih kampanja, koji će na terenu pratiti aktivnosti političkih subjekata u toku izborne kampanje, te će na osnovu tako prikupljenih podataka, Agencija moći da napravi projekciju troškova izborne kampanje. To će biti još jedna od uporednih tačaka za proveru dosadašnjim saznanjima, najveći obim kampanje sprovedi u gradovima bez obzira na nivo izbora, doneta je odluka da se formira mreža od 165 posmatrača koji će pokrivati teritoriju 23 grada (Beograd i 22 grada) u Republici Srbiji, gde će se pratiti aktivnosti političkih subjekata u izbornoj kampanji za parlamentarne, pokrajinske i lokalne izbore. Shodno broju birača u svakom od tih gradova utvrđen je broj posmatrača u svakom od njih (Izveštaj) o radu Agencije za borbu protiv korupcije za 2011.godinu).

DODATNA LITERATURA

- [16] *Dilema oko finansiranja predsedničkih izbora*, Transparentnost Srbija, Beograd, 2012. Dostupno na: http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=184%3Adilema-okolo-finansiranja-predsednikih-izbora&catid=22%3Afinansiranje-politickih-stranaka&lang=sr
- [17] Goati, V.: *Političke partije i partijski sistemi*, Fakultet političkih nauka, Podgorica, 2008
- [18] Agencija za borbu protiv korupcije: *Godišnji izveštaj o radu Agencije za borbu protiv korupcije za 2011. godinu*, Itom, Beograd, 2012. Dostupno na: http://www.acas.rs/images/stories/Godisnji_izvestaj_o_radu_Agencije_za_2011.pdf
- [19] Agencija za borbu protiv korupcije: *Izmene i dopune Pravilnika o evidencijama priloga, imovine i godišnjem finansijskom izveštaju i izveštaju o troškovima izborne kampanje političkih subjekata*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 43/2011, Beograd, 2012
- [20] *Izveštaj o finansiranju izborne kampanje*, Transparentnost Srbija, Beograd, 2012
- [21] Republička radiodifuzna agencija (RRA): *Opšte obavezujuće uputstvo RTV stanicama (emiterima) u predizbornoj kampanji za lokalne, pokrajinske i republičke skupštinske izbore, izbore za predsednika Republike i izbore za Nacionalne savete nacionalnih manjina*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 18/2012, Beograd,
- [22] Agencija za borbu protiv korupcije: *Osnovni podaci o prihodima i troškovima političkih subjekata na predsedničkim i izborima za narodne poslanike*, dostupno na: <http://www.acas.rs/images/stories/osnovnipodaci.pdf>, 2013.
- [24] Ostrogorski, M.: *Demokratija i političke partije*, Napredak, Beograd, 1921
- [25] Petak, Z., *Usporedna analiza financiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj i svijetu, u Država i političke stranke*, Narodne novine: Hrvatski pravni centar; Zagreb, 2004.
- [26] Petrić, B.: *Kontrola finansiranja političkih stranaka – propisi i praksa u BiH*, u *Izbori i izborne koalicije*, Institut za društvene i ekonomske studije, Bijeljina, 2006.
- [27] Pope, J.: *Antikorupcijski priručnik: Suprotstavljanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta*, II izdanje, Transparentnost Srbija, Beograd, 2004, dostupno na: http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=7&lang=sr&knjiga_izvora, 2013.
- [28] Agencija za borbu protiv korupcije: *Pravilnik o evidencijama priloga, imovine i godišnjem finansijskom izveštaju i izveštaju o troškovima izborne kampanje političkih subjekata*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 72/2011, Beograd, 2011
- [29] *Poslovnik Narodne skupštine*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 20/2012, Beograd
- [30] Reed, Q.: *Monitoring Election Campaign Finance: A Handbook for NGOs*, Open Society Institute, New York NY, 2005
- [31] Rouz-Ejkerman, S.: *Korupcija i vlast – uzroci, posledice i reforma*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- [32] Stojiljković, A.: *Administrativni izvori finansiranja stranaka, u Finansiranje političkih partija: između norme i prakse*, FOS/Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd, 2008
- [33] Stojiljković, Z.: *Partijski sistem Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- [34] Stojiljković, Z.; Lončar, J.; Spasojević, D.; *Političke stranke i zakonodavna aktivnost Narodne Skupštine Republike Srbije*, UNDP i Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2012.
- [35] Grupa država za borbu protiv korupcije (GRECO): *Treći krug evaluacije: Izveštaj o transparentnosti finansiranja političkih stranaka za Republiku Srbiju*, Savet Evrope, Strazburg, 2010, dostupno na: http://www.acas.rs/images/stories/Greco_Eval_III_-_Politicke_stranke.pdf
- [36] *Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 97/2008,

FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA IZ JAVNIH IZVORA

Đorđe Vuković, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

1. UVOD

Važnost same teme finansiranja političkih stranaka i veliko interesovanje javnosti za nju potiču iz dominantne uloge stranaka u društvu i politici. One čine javne organizacije koje prenose ključne interesne impulse iz civilnog u političko polje. Prenos i obrada pojedinačnih i grupnih interesa iz građanskog polja i njihovo preoblikovanje u grupne ili opšte političke interese jeste proces koji je neuralgična tačka političkog života. Neophodnost postojanja značajne količine novca u ovom procesu, koji je potreban radi funkcionisanja stranaka, porađa ključno pitanje – da li onaj koji daje novac političkoj stranci može njome i upravljati? Ova se dilema zasniva na onoj narodnoj „Koliko para, toliko muzike“ odnosno, koliko se finansiranje političkih stranaka odvija u senci, pretnje da onaj ko finansira političku stranku može svoj pojedinačni ili korporacijski interes nametnuti kao opšti.

Dugi niz godina, od nastanka prvih modernih stranaka pa sve do kraja Drugog svetskog rata, finansiranje političkih stranaka se obavljalo isključivo iz privatnih izvora i smatralo se da bi bilo kakvo budžetsko zahvatanje stranaka u cilju samofinansiranja bilo neprihvatljivo. Prvi pokušaji da se ovo dato stanje promeni načinio je jedan broj zemalja iz Zapadne Evrope u drugoj polovini dvadesetog veka, time što su se odlučile da iz javnih fondova finansiraju političke stranke. Time se želela smanjiti velika zavisnost političkih stranaka od centara finansijske moći, bogatih pojedinaca ili korporacija.

2. PREDNOSTI I MANE JAVNOG FINANSIRANJA POLITIČKIH STRANAKA I KANDIDATA

Od uvođenja finansiranja stranaka i izbornih kampanja iz javnih fondova traje rasprava i argumentovanje u prilog ili protiv ovakvog mešanja države u finansiranje političkih stranaka. Kao i u svakoj raspravi, iznose se prednosti i mane svakog od stanovišta koje se zastupa. U narednom tekstu ćemo najpre izneti mane, a potom pozitivne strane finansiranja stranaka iz javnih fondova.

Finansiranje stranaka i kandidata iz javnih izvora stvara ili povećava razdor između onih koji se bore za izborne glasove i samih građana, birača. Na taj način građani gube i mogućnost da preko stranaka vrše prenos svojih interesa i potreba u političkom sistemu jedne zemlje. Automatski, stranke postaju manje zainteresovane za rad sa biračima jer su finansijski manje zavisne od njih.

Manja zavisnost stranaka od birača smanjuje i protok ideja i potreba građanstva, koje se inače usmerava ka centrima političkog odlučivanja, političkim strankama. Time se na neki način gubi ključno svojstvo stranaka da artikuliše potrebe građanstva i da ih pretoči u političku ideju.

Javno finansiranje doprinosi održavanju postojeće partijske scene. Ukoliko odredbama o finansiranju nije predviđeno da postoje podsticajni elementi u modelu raspodele sredstava za političke stranke koje nemaju svoje predstavnike u parlamentarnim telima, onda je ovo potpuno relevantna

mogućnost. Postojeće stranke mogu postaviti vrlo visoko lestvicu za kriterijume dobijanja finansijskih sredstava i time blokirati mogućnost novim političkim opcijama da na bilo koji način budu finansirane. Na taj način se vrši „zatvaranje“ postojeće partijske scene, jer novi igrači imaju otežane startne pozicije u odnosu na „stare“ stranke.

Svi građani finansiraju sve stranke, što u praksi znači da neko mora da da novac čak i onim opcijama sa čijim se idejama i programima ni na koji način ne slaže. Kroz sistem redovnog oporezivanja novac se uzima od svih poreskih obveznika. Tako se može desiti da pojedinac faktički bude finansijer one političke opcije za koju ne bi glasao, ali čak neku od opcija vidi kao ne samo političkog protivnika, nego i kao političkog neprijatelja.

U javnim mnjenjima postoji otpor prema ovom tipu finansiranja. U manje-više svim zemljama na svetu postoji definisan negativan stav javnog mnjenja o političarima i političkim strankama. Bilo da je taj stav realno utemeljen, bilo da je reč o predrasudama, većina birača misli da su političari bogati ljudi i da time što se stranke finansiraju iz javnih izvora njima se omogućava da na račun državnog novca postanu još bogatiji. Ukoliko bi se oni pitali o tome, građani su voljni da novac iz javnih fondova usmere na neke druge javne potrebe (obazovanje, bolnice, socijalna davanja), a ne na potrebe finansiranja političke elite.

Javnim finansiranjem stranke postaju državni paraziti, a gube ključno svojstvo aktera koji veže civilno i političko polje. Oslanjanjem na državne fondove stranke gube interes da održavaju kontakt sa velikim brojem građana i organizacija, bez kojih inače ne bi mogli da opstanu. Ukoliko nemaju potrebu da od njih potražuju deo sredstava, postaju državni organi koji zavise od državnog novca. Na sve to je dodatno problematično što stranke same o sebi odlučuju, jer kroz ovaj proces oni su i donosioci odluka (preko svojih predstavnika u parlamentima), ali i korisnici odluka (preko stranačke infrastrukture). Time se objektivno može izraziti sumnja u njihovu nepristrasnost i objektivnost.

S druge strane, praksa pokazuje da najveći deo razvijenih demokratija koristi ova rešenja i odvaja deo javnih fondova u svrhu finansiranja političkih stranaka. Stoga je očigledno argumenatcija u prilog javnog finansiranja jača i ona se može opisati u nekoliko sledećih elemenata:

Korišćenje javnih fondova u ovu svrhu je neophodan trošak koji iziskuje demokratski poredak. Stranke su neizostavno činilac političkog života i na njima se zasniva demokratski poredak. Ukoliko se želi da one ovu ulogu očuvaju i da zadrže mesto koje imaju u pokretu, neophodno je izdvojiti novac za izborni period, za održavanje partijske mrežne infrastrukture, za stvaranje uslova da predstavnici stranaka imaju kontakte sa građanima, da rade na svojim politikama i programu. Za sve to je neophodno da budu finansirani i iz javnih prihoda.

Državni novac smanjuje potrebu za „interesnim novcem“, odnosno novcem onih koji za uzvrat očekuju od stranaka kontra uslugu, te time i smanjuje potencijalnu korupciju. Ne treba imati iluzije da će novac zainteresovanih subjekata naći put da pretoči deo svojih potreba u političku volju. Ali, postojanje državnog novca omogućava stranačkom rukovodstvu da podigne cenu svoje kupovine, što automatski smanjuje broj i mogućnosti za koruptivne radnje. Sa druge strane, ukoliko stranački prvaci smatraju da neka odluka nije u javnom interesu, mogu sa manjim rizicima da se suprotstave zahtevima velikih donatora, ukoliko uvek mogu da se oslone na javne fondove.

Davanjem novca iz javnih izvora, država može zahtevati i određene promene u samoj stranačkoj strukturi. Na taj način može se od stranaka zahtevati da usaglasе svoje akte sa poželjnim modelima

definisanja stranačkog života, mere afirmativne akcije za diskriminisane grupe po bilo kom osnovu (veće učešće žena, mladih, etničkih manjina, imigracione populacije...), demokratizaciju procesa kandidovanja unutar stranaka, bilo da je reč o stranačkim ili državnim političkim pozicijama.

Javni fondovi pomažu i javnost finansiranja. Davanje novca iz javnih fondova znači i mogućnost države da vrši i kontrolu načina na koji se taj novac troši. Po tom kriterijumu stranke postaju javne institucije i najčešće jesu u režimu kontrole pod koji potpadaju i sve ostale državne institucije. Paralelno sa tim, otvara se i mogućnost kontrole čitave stranačke piramide finansiranja, jer su procesi tokova novca iz javnih i privatnih izvora tesno povezani. Na taj način se otvara prostor u kome javnost ima uvid u načine i obime sredstava koji se nalaze u stranačkoj kasi i to može biračima da služi kao reper pri političkom odlučivanju, odnosno glasanju za neku od ponuđenih opcija.

Bez javnih fondova stranke bi bile upućene samo na privatno finansiranje, koje je po prirodi podeljeno po socijalnim linijama, pa bi time i prenos ideja i zahteva građanstva pratio liniju socijalnih podela. To u praksi znači da bi zahtevi i težnje bogatih bile više zastupljene jer oni imaju dovoljno novca da „kupe“ svoj interes. Sa druge strane, niži socijalni slojevi bi imali manje mogućnosti da artikulišu svoje zahteve. U prilog ovom argumentu ide i činjenica da se smanjuje broj članstava i učešće članarina u finansiranju stranaka, pa teza postaje još aktuelnija.

Savremene zajednice i novi modeli javnih komunikacija zahtevaju porast troškova koje klasični, privatni modeli finansiranja ne mogu da pokriju. To je razlog zašto se i javno finansiranje nametnulo kao neizbežno u svrhu očuvanja demokratskih tekovina i procedura. Objektivno, porast troškova ne može da se nadoknadi porastom prihoda iz privatnih izvora. Sve prisutniji modeli javne komunikacije (televizija, Internet) zahtevaju velika finansijska sredstva, a bez pomoći države stranke su ostavljene sa relativno malom količinom novca za te potrebe.

3. SVRHA PODELE JAVNIH SREDSTAVA

Praksa da se iz javnih fondova izdvaja za finansiranje političkih partija postoji u većini razvijenih demokratskih poredaka. Svrha, odnosno cilj izdvajanja tog novca definisan je kroz dve osnovne potrebe. Prva se odnosi na finansiranje izborne kampanje, bilo da je u pitanju izbor inokosnih ili grupnih organa (pojedinci ili stranačke liste), što je praksa u SAD-u, Italiji, Kanadi. Druga svrha izdvajanja odnosi se na finansiranje redovnog rada političkih stranaka što je slučaj sa zemljama poput Češke, Mađarske, Austrije. Ova podela je ključna sa stanovišta svrhe u koju se novac izdvaja, a pojedine zemlje kombinuju oba načina finansiranja (Belgija, Srbija, itd.) ili imaju posebne modalitete podele novca zasnovane na datim podelama⁶.

Pored ove osnovne podele, novac iz javnih fondova se može i po drugom osnovu usmeriti za različite tipove potreba. I dok se o finansiranju izbornih kampanja i redovnog rada dosta govori, čini se da izvesni modaliteti finansiranja nisu dovoljno osvetljeni, pa nije zgoreg da se pomenu. Novac iz budžeta može se dati i u svrhu:

- a) Rada parlamentarnih grupa, što podrazumeva pomoć određene tehničke administracije (sekretarice, vozači, obezbeđenje) koji za svrhu imaju opsluživanje potreba poslaničkog kluba, ali i stručne administracije (saradnika, eksperata) koji za cilj ima modeliranje i istraživanje

⁶ Specifičan je slučaj Nemačke, gde se sredstva koja su namenjena za svrhu izbornih kampanja, dele u četiri godišnje rate, čime faktički postaju sredstva koja su namenjena za redovan rad političkih organizacija.

određenih pravnih rešenja (zakona, podzakonskih akata), istraživanje i razvoj pojedinačnih politika, angažovanje pojedinih grupa ili eksperata i slične aktivnosti.

- b) Edukaciju i obrazovanje stranačkog kadra. To se pre svega odnosi na edukaciju članstva u oblastima vezanim za ideološko pozicioniranje ili stranačku politiku, međunarodnu politiku, razvoj različitih veština i znanja koje za cilj imaju komunikaciju sa biračima i povećanje izborne participacije. Za svaku od tih svrha zakonodavac može da opredeli određena finansijska sredstva.
- c) Pokrivanja troškova različitih tipova analiza i javnomnjenjskih istraživanja. Kao poseban segment finansiranja ističe se pokrivanje troškova različitih tipova analiza i javnomnjenjskih istraživanja koje političke organizacije koriste u svom radu.
- d) Novac za podršku familijarnim strankama u drugim zemljama, najčešće podrazumeva sredstva ili usluge koje fondacije stranaka razvijenih zemalja pružaju strankama slične političke orijentacije u nerazvijenim ili zemljama u razvoju. Po ovom tipu delatnosti ističe se regulativa u SAD-u, Nemačkoj⁷.
- e) Podrške potpredstavljenih grupa. To se pre svega odnosi na određene tipove grupa poput nacionalnih manjina, useljeničkih grupa, populacije mladih, u tradicionalnim društvima manje zastupljenog pola (žena). Ovaj vid usmeravanja javnih fondova ima za svrhu podršku različitim tipovima obuke i kampanje koji kao posledicu imaju veću zainteresovanost i uključenost marginalizovanih grupa.
- f) Ispunjenja zakonskih preduslova kandidovanja. U pojedinim zemljama je izbornim zakonodavstvom predviđeno da postoje različiti tipovi finansijskih uslova ili troškova kojima se na neki način uslovljava i sam proces kandidovanja. Stoga se javna sredstva mogu trošiti i u svrhu ispunjenja takvih rešenja. Ukoliko je zakonodavstvom predviđeno postojanje izbornog depozita, koji se predviđa kao mera za izbegavanje političkih autsajdera, onda nije retka praksa da se novac iz javnih fondova može koristiti u svrhu ispunjenja tog zakonskog uslova. Slična je situacija u kojoj postoji zakonsko rešenje da se kandidature pojedinaca ili lista podrže sa određenim brojem potpisa birača. U tom slučaju novac iz budžeta se može dodeliti za pokrivanje troškova koji nastaju pri ovim aktivnostima.
- g) Obuke birača. To je naročito prihvatljivo ukoliko se dešavaju promene u izbornim sistemima, poput promene samog načina glasanja, uvođenja novih sistema, tehničkih radnji i tehnologija u izbornom procesu, određivanja novih mesta za glasanje. Tada se „javni“ novac dodeljuje političkim strankama sa ciljem da one edukuju građanstvo i osposobe ga za izborni proces.

Dakle, postoji veći broj svrha gde se novac iz javnih izvora može opredeliti za finansiranje političkih stranaka. Iako je osnovna podela vezana za činjenicu da li se novac troši na redovan rad ili na finansiranje izbornih kampanja, o čemu će kasnije biti detaljnije reči, ne treba smetnuti sa uma ni druge svrhe za koje se mogu izdvajati budžetska sredstva za potrebe finansiranja političkih stranaka.

4. MODALITETI PODELE JAVNIH SREDSTAVA

Argumentacija za i protiv finansiranja stranaka iz javnih izvora, kao i svrha koja se time želi postići jesu teme koje ne izazivaju ključna sporenja među samim političkim akterima. Nikada se političke stranke, ukoliko se u jednoj zemlji uveo model finansiranja stranaka iz javnih izvora, nisu vraćale na pređašnje stanje. Međutim, kada se dođe do samog procesa podele sredstava, odnosno do definisanja koliko kojoj stranci novca pripada, i koji je osnov tog pripadanja, onda nastaju značajnije i žešće polemike.

⁷ Postojanje fondacija koje se koristeći državni novac bave međunarodnom stranačkom delatnošću (pomaganje stranaka slične političke orijentacije, obuka kadrova...)

Dakle, posebno je osetljivo polje kako će se novac deliti zainteresovanim akterima, odnosno koja mera ili aršin će se uzimati u tom procesu. Ova podela sredstava iz javnih izvora nije tako jednostavna, a idealno tipiska podela postojećih modela može se zasnovati na tri principa. Ta tri principa počivaju na idejama jednakosti, proporcionalnosti i nužnosti, a shodno tome možemo ih tako i imenovati. Ukazujući na modalitete koji stoje u okviru svakog od ovih principa ukazaćemo i na koncept samog principa.

Postoji nekoliko modaliteta podele zasnovanih na jednakosti. Svi oni imaju zajedničko da se novac deli jednako svim akterima, ali je različit sistem kojim se određuje krug aktera korisnika državnog novca. Kriterijumi za određivanje kruga nosilaca prava su:

Jednaka podela novca svim strankama ili kandidatima koji učestvuju na izborima. Sa jedne strane, ovakav princip potpomaže jednake startne pozicije izbornih aktera, ali kao negativan efekat, on može dovesti do povećanog učešća autsajdera kojima nije cilj političko predstavljanje nego korišćenje „besplatnog“ državnog novca, odnosno zloupotreba javnih medija u cilju ličnog medijskog promovisanja.

Jednaka podela novca onim kandidatima ili listama kandidata koji su osvojili određeni broj glasova ili određeni broj mandata u telu za koje su se izbori obavljali. Ovim se izbegava da do novca dođu autsajderi, ali se stvara problem koji ne dozvoljava novim ili malim partijama da budu na neki način finansirane iz javnih izvora. Ukoliko je sistem većinski, može se desiti da relevantne partije (sa dvocifrenim učešćem u biračkom telu) ne budu korisnici javnih fondova.

Jednaka podela svima koji imaju barem jednog predstavnika u telu koje se bira. Iz ovog principa su isključeni svi oni koji nemaju parlamentarni status, a prednosti i mane su identične onima koji su navedeni za prethodni modalitet.

Poslednji u nizu modaliteta vezanih za princip jednake podele sredstava podrazumeva da se novac jednako deli svim političkim strankama koje su osvojile veći broj glasova od nekog minimuma koji je zakonski propisan. Najčešće je to 1% do 2% od ukupnog broja glasova i po pravilu ovaj se census razlikuje od censusa koji je propisan kada je u pitanju neophodan broj glasova za učešće u procesu raspodele mandata.

Na taj način i stranke ili liste koje nemaju parlamentarni status, a čine relevantan deo biračkog tela mogu da računaju na odgovarajući deo budžetskog „kolača“.

Vidimo da princip jednakosti funkcionise tako što se svim akterima deli jednaka količina novca iz javnih izvora, samo se krug tih aktera definiše različito, a navedeni modaliteti ukazuju na načine kako se to može uraditi.

Drugi idealnotipski model se zasniva na proporcionalnosti. Proporcionalnost podrazumeva da postoji neko polje ili kriterijum na osnovu kojeg se definiše šta je to osnov podele, a potom se prema stranačkom uspehu u tom polju novac raspodeljuje prema njihovoj snazi, učešću, broju, itd. Ti kriterijumi mogu biti:

Podela novca prema broju predloženih kandidata svake od partija, odnosno proglašanih izbornih lista. U praksi, to znači da što stranka ili lista ima veći broj kandidata može da računa na veća sredstva iz javnih fondova.

Podela novca prema kriterijumu potpredstavljenih grupa sa ciljem da se podstakne njihovo učešće u izbornom procesu. Ovaj sistem ima za cilj pozitivnu akciju prema diskriminiranim grupama, pa se tako stranke sa učešćem etničkih predstavnika, manje zastupljenog pola, mladih dodatno osnažuju novcem iz javnih fondova. To automatski „tera“ stranke da kao kandidate imaju predstavnike ovih marginalizovanih grupa, jer na taj način mogu da računaju na veću količinu novca iz javnih fondova.

Podela novca iz javnih izvora prema količini novca koji se dobije iz privatnih izvora. Ovo je modalitet koji pokušava da odgovori činjenici da se stranke sve više udaljavaju od članstva i malih finansijera, te ih ovakav modalitet podstiče da se vrate na tradicionalne tipove skupljanja sredstava. Na taj način se državnim finansiranjem osnažuje privatno finansiranje stranaka i prevazilazi primedba da javni novac „guši“ privatne donacije. Ne treba smetnuti sa uma da ovaj modalitet znatno potpomaže i javnost tokova novca u politici, jer stranke stavlja u poziciju suprotstavljenih interesa. Sa jedne strane, postoji opšta težnja da se tokovi novca sakriju, ali ukoliko postoji ovaj modalitet podele, cena tog „sakrivanja“ je izuzetno visoka, ne samo zbog potencijalnih sankcija, već pre svega zbog nepreuzetog državnog novca.

Od svih navedenih modaliteta, najčešća podela je ona koja podrazumeva da se novac iz javnih fondova deli proporcionalno broju osvojenih mesta u parlamentu svake od stranaka. Često navođene kritike ovog modela podele novca odnose se na činjenicu da on favorizuje formirani partijski sistem, a značajno može da dovede do disproporcije u podeli novca ukoliko izborni sistem dovodi do velike disproporcije između procenta osvojenih glasova i procenta osvojenih mandata. Tako se može desiti da stranka sa manjim brojem osvojenih glasova, ukoliko osvoji veći broj mandata, ima pravo na veću količinu novca iz javnih izvora.

Iz navedenog razloga, kao korekcija principa podele novca prema broju osvojenih mandata koristi se model koji podrazumeva broj osvojenih glasova. Stranke koje imaju parlamentarni status, novac dele prema broju osvojenih glasova svake od lista⁸. Na taj način se prevazilazi problem koji može nastati kao posledica primene različitih izbornih sistema.

Poslednji modalitet u vezi sa proporcionalnom raspodelom tiče se podela novca u proporciji sa brojem članova ili brojem potpisa koji se daju kao podrška nekoj političkoj opciji ili kandidatu. Ovakav model omogućava da se i stranke koje nisu imale izbornu učešće domognu javnih fondova ukoliko u međuzbornom periodu postanu relevantne. Sa ovim modalitetom su povezane dve velike nepoznanice. Najpre, ona koja je vezana za činjenicu da broj osvojenih glasova na izborima ne mora biti u korelaciji sa brojem članova neke stranke. Pored toga, sistem registrovanja članstva je u stalnoj dilemi sa pravom na privatnost političkog izjašnjavanja i političkog organizovanja.

U tom kontekstu nadležnim organima je izuzetno teško da vode evidenciju o broju članova svake političke opcije, a da on bude valjan, odnosno da bude relevantan kao okvir raspodele.

Spisak navedenih modaliteta ukazuje šta su sve kriterijumi za proporcionalnu podelu novca iz javnih fondova i istovremeno ukazuje i na probleme koje svaki od njih može u praksi izazvati.

⁸ U Nemačkoj postoje dva aršina u vezi sa raspodelom ovog novca. Količina novca koja se deli po biraču nije ista, jer se kao kriterijum podele uzima četiri miliona birača i različito se definiše količina novca uz birače. Za prva četiri miliona birača stranke dobijaju 1 € po biraču, a za svaki glas preko po 0,75 €. Na taj način se osnažuju manje parlamentarne stranke.

Poslednji, treći idelanotipski model podele novca može se definisati kao onaj koji nastaje iz nužnosti ili potrebe. U tom okviru mogu se razaznati barem tri različita modaliteta:

Dodela novca novim političkim strankama pravi se u cilju sprečavanja situacija gde se stranačka scena karteliše i zatvara prostor izbornih aktera. Na taj način finansijska potpora iz javnih izvora omogućava rađanje i stabilizovanje novih političkih ideja i političkih organizacija.

Davanje novca malim strankama je potreba ukoliko se sistem zasniva na proporcionalnoj podeli novca shodno broju mandata ili glasova. Postoji praksa da se tada jedan deo novca, nezavisno od drugih modaliteta podele, izdvaja za male stranke koje iskažu iz takve proporcije. Na taj način se njima omogućava da finansijski pokriju troškove, koji su isti za sve stranke⁹, bez obzira na njihovu veličinu i zastupljenost u biračkom telu ili parlamnetu.

Dodela novca strankama ili kandidatima koji predstavljaju manjinske grupe je poslednji u nizu primera koji pripadaju tipu nužnih modaliteta. Ovaj sistem pozitivne akcije u vezi sa manjinskim grupama može se ostvariti preko izuzeća od opštih pravila podele javnih fondova u svrhu finansiranja stranaka ili su u praksi odredbe koje eksplicitno ukazuju na povlašćeni položaj takvih kandidata i lista. Sve je ovo sa ciljem da manjinske zajednice uzmu veće učešće u izbornom i političkom životu.

U praksi se mogu naći različiti primeri, od onih koji pripadaju samo jednom konceptu, preko onih koji koriste elemente dva od tri navedena modaliteta, pa do onih koji kombinuju sva tri načela. Moguće je zamisliti situaciju u kojoj sva tri principa čine jedinstven model ukoliko se deo novca podeli na sve stranke koje imaju predstavnike u parlamentu na jednake delove, potom se deo novca deli prema broju osvojenih mesta ili glasova, a deo novca se deli svim strankama etničkih skupina bez obzira na to da li su položile predviđeni depozit ili osvojile predviđeni minimalan broj glasova, jer su afirmativnim merama izbornog zakonodavstva uzuzete od takvih pravila.

5. POSREDNO JAVNO FINANSIRANJE STRANAKA I KANDIDATA

Dosadašnja izlaganja su se ticala novca koji se iz javnih fondova izdvaja za potrebe političkih stranaka i aktera u političkoj i izbornoj areni. Pored ovog direktnog finansiranja stranaka postoji i posredno finansiranje stranaka koje se ogleda u tipu javnog dobra koje se daje političkim strankama. Direktno finansiranje znači da je u igri novac koji se izdvaja iz javnih fondova, dok za indirektno finansiranje znači da je neka usluga ili dobro omogućeno iz javnih fondova bez naknade ili pod uslovima koji značajno odstupaju od tržišnih. Mnogo manje kontraverzi izazivaju ovi tipovi dobara, jer ne postoji potreba da se prate tokovi novca, a sama upotreba dobra je definisana i vidljiva od strane javnosti, što je najveća brana potencijalnim zloupotrebama. Karakteristično je za demokratije u razvoju da modeli posrednog finansiranja od strane države nemaju značajnije učešće, jer se u praksi podrazumeva da vladajuće stranke imaju upravo prednost nad opozicijom time što bez kontrole koriste državne resurse [1]. Sa druge strane, za stabilizovane demokratije, kao i one koje su na putu stabilizacije. U stabilizovanim demokratijama izdvaja se nekoliko najčešćih modaliteta indirektnog finansiranja.

Najčešće se kao posredna pomoć izbornim takmacima od strane države obezbeđuje slobodno vreme u medijima koji su u državnom ili javnom vlasništvu. Prema različitim kriterijumima određuje se način na koji će se izvršiti podela opredeljenog vremena.

⁹ Pre svega se to odnosi na troškove rada centrale stranke, resornih odbora...

Tako se kao kriterijumi mogu uzeti ukupan broj prijavljenih lista¹⁰, ukupan broj prijavljenih kandidata, politička snaga stranaka u prethodnom sazivu parlamenta, procenjena snaga stranaka prema istraživanjima javnih mnenja. Pored toga, država može stranačkim listama ponuditi povoljnije medijsko vreme nego što su uslovi koji važe na tržištu. Na taj način im omogućava da za manju količinu novca imaju pristup širokom auditorijumu (Bugarska). Skoro kao pravilo, u većini zemalja kao odredbe u delu o finansiranju političkih stranaka, navodi se da bez obzira da li se radi o državnom ili privatnom mediju, pristup svim akterima mora biti jednak. To znači da se svim strankama termini moraju ponuditi pod jednakim i nediskriminirajućim uslovima. Interesanto je da se strankama od strane države može obezbediti i javni prostor za plakiranje (Rumunija) što se uslovno može podvesti pod tip javnog oglašavanja.

Druga pogodnost tiče se ukidanja plaćanja naknada za overu potpisa i drugih radnji koje stranke izvode u svrhu izbornih radnji. U toku većeg broja izbornih procesa postoji potreba opštenja lista sa državnim institucijama, što iziskuje i određena finansijska sredstva. Za razliku od drugih subjekata, stranke i izborne liste su često oslobođene potrebe da plaćaju ovakvu vrstu naknade. To se recimo odnosi na overu potpisa birača kojima se izražava podrška određenim kandidatima ili listama u procesu kandidovanja.

Besplatno korišćenje kancelarija i državnih prostorija, bilo da su u pitanju centrale ili lokalni ogranci stranaka je sledeći u nizu modaliteta posrednog finansiranja. Partijskim infrastrukturama je omogućeno da bez naknade, ili uz propisanu naknadu koja se daje pod povoljnijim uslovima od tržišne, koriste javne zgrade i objekte u cilju stranačkog rada.

Osim korišćenja državnih objekata u svrhu rada političkih stranaka, postoje i prakse u kojima se, pre svega u izbornom periodu, izbornim takmacima omogućava korišćenje javnih objekata u svrhu organizovanja mitinga i vođenja kampanje, a takođe se omogućava i da besplatno koriste javni transportni sistem. Tako stranke i kandidati mogu organizovati različite tipove skupova i konvencija u javnim objektima¹¹ bez nadoknade. S druge strane, postoje rešenja koja predviđaju da za dolazak kandidata, izbornih štabova i stranačkog rukovodstva, pa čak i samih simpatizera, stranka ne mora da izdvaja novac jer država pokriva sve tipove troškova koji su nastali u javnim transportnim sistemima.

Posebno se može izdvojiti činjenica da u nekim zemljama (Nemačka, Italija, Estonija) postoji izuzeće stranaka od plaćanja nekih vrsta poreza, dok sa druge strane postoji i praksa oslobađanja od pojedinih poreskih obaveza onih pojedinaca ili kompanija koje finansiraju stranke ili njihove izborne kampanje(SAD).

Poslednji modalitet koji navodimo tiče se mogućnosti da se bez ili uz smanjenu naknadu koriste neka od sredstava komunikacije stranaka ili kandidata sa biračima (besplatna pošta, telefonske linije, Internet). Time se značajno smanjuju troškovi u vezi sa distribucijom propagandnog materijala. U Velikoj Britaniji svaki kandidat za parlament ima pravo da pošalje po jedno pismo biračima u svojoj izbornoj jedinici koje se oslobađa plaćanja poreza.

¹⁰ Takav je slučaj sa Danskom, Holandijom, Italijom...[2]

¹¹ Shodno tipu javnog objekta i tipu događaja može se raditi o značajnim subvencijama (recimo zakupi kongresnih dvorana, hala, stadiona...)

LITERATURA

- [1] Shultz, J.: *Follow the money: A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues*, Open Society Institute, New York, 2005.
- [2] Slavujević Z.: *Politički marketing*, Čigoja štampa, Beograd, 2007

DODATNA LITERATURA

- [3] Herber, A. ed.: *Comparative political finance in the 1980s*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989
- [4] Walecki, M.: *Political money and corruption*, International Foundation for Election Systems, Washington, 2004
- [5] Stojiljković, Z.: *Partijski sistem Srbije*, Službeni Glasnik, Beograd, 2008
- [6] Goati, V.: *Političke partije i partijski sistemi*, Fakultet političkih nauka, Podgorica, 2008
- [7] Austin, R.; Tjernström, M., eds: *Funding of political parties and election campaigns*; International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003
- [8] Nassmacher, K.-H.: *Political parties, funding and democracy in Funding of political parties and election campaigns*; International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003
- [9] Nassmacher, K.-H.: *Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracy in Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Boulder CO: Westview Press, 1992
- [10] Nassmacher, K.-H.: *Election Finance Controls: Is There An End Game? In Foundations for Democracy – Approaches to Comparative Political Finance – Essays in Honour of Herbert E. Alexander*, Baden-Baden; NomosVerlag, Baden – Baden, 2001
- [11] Von Beyme, K.: *Political parties in Western democracies*, Gower, Aldershot, 1985
- [12] Von Beyme, K.: *Transformacija političkih stranaka*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2002
- [13] Bardi, L.; Morlino L.: *Italy: Tracing the Roots of the Great Transformation in How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, SAGE Publications, London, 1994
- [14] Pinto Duschinsky, M.: *Financing politics: A Global View*, Journal of democracy, Volum 13 Number 4, 2002
- [15] Saff, Y.: *The Funding of Political Parties and Election Campaigns in Africa in Funding of political parties and election campaigns*; International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003
- [16] Park J.: *The Public Funding of Political Parties: An International Comparative Study*, National Democratic Institute, Washington, 1998
- [17] Hughes, C.: *Electoral Bribery*, Griffith Law Review 7 (2), 1998
- [18] Stojiljković, Z.; Milosavljević, M.; Vuković, Đ. i Simić, M.: *Monitoring finansiranja političkih stranaka*, CeSID, Beograd, 2005.
- [19] Michels, R.: *Sociologija partija u suvremenoj demokratiji*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1990.
- [20] *Finansiranje političkih stranaka u Evropi*, Gradanske inicijative, Beograd, 2000
- [21] *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, IFES, Washington, 2005

FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA IZ PRIVATNIH IZVORA

Đorđe Vuković, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

Od nastanka političkih stranaka, privatni izvori prihoda su ključni finansijski resurs. Bez obzira što danas države značajni finansijski pomažu političke stranke, veći deo njihovih prihoda dolazi iz privatnog sektora. Ako je suditi samo prema izveštajima političkih stranaka, onda bi područje Balkana imalo specifičnost da preko četiri petine njihovih prihoda pokriva državne donacije. Čini se da je ovaj podatak, pre svega, pitanje nepostojanja adekvatnih regulatornih mehanizama, nego realne strukture odnosa javnog i privatnog finansiranja. Izveštavanja političkih stranaka, kao i uporedne analize o tim izveštajima, pokazuju da u zemljama uređenih demokratija privatni izvori finansiranja čine oko dve trećine ukupnih sredstava koje sakupi politička stranka.

Prema načinu na koji se prikupljaju sredstva iz privatnih izvora možemo napraviti određenu kategorizaciju ovih tipova donacija. Tu, pre svega, spadaju: članarine, potom pokloni i donacije pojedina i firmi, kao i prihodi koji dolaze iz aktivnosti samih političkih stranaka.

1. ČLANARINA KAO IZVOR FINANSIRANJA POLITIČKIH STRANAKA

Članarina predstavlja tradicionalni metod kojim stranke dolaze do novca neophodnog za njihove aktivnosti ili za vođenje izbornih kampanja. Članarine su nastale kao proizvod situacija u kojima su radničke partije pokušale da uhvate korak sa bogatim strankama koje su reprezentovale srednji i krupni kapital [1][2]. Dok su stranke kapitala imale svoj finansijski oslonac u donacijama različitih bogatih pojedinaca i korporacija, radničke stranke su se morale osloniti na jedini dostupan izvor finansiranja, a to je masovan broj malih donacija, odnosno prikupljanje članarine. Praksi prikupljanja članarine su se okrenule skoro sve partije, ali razlozi za to nisu samo finansijske prirode.

Naime, postojanje članstva i vođenje evidencije članstva, potom kontakti rukovodstva sa članstvom i simpatizerima jesu neizostavan deo partijskog života. Na taj način se grade odnosi poverenja i podiže aktivizam građana.

Neosporno je da udeo članstva, a samim tim i udeo članarina u povećanim troškovima političkih stranaka opada¹², ali teško se može zamisliti da će ovaj tip prikupljanja finansijskih sredstava

¹² Situacija je različita i kada su u pitanju konkretne zemlje i kada su u pitanju konkretne oblasti ili kontinenti. U zapadnom delu kontinentalne Evrope situacija se razlikuje od zemlje do zemlje. Španija skoro i da nema stranke sa razvijenim članstvom, pa tako manje od 2% prihoda u partijskom budžetu dolazi od ove vrste prihoda. U Nemačkoj, iako opada učešće članarine u ukupnoj količini stranačkog novca, ono i dalje iznosi oko 30% partijskog budžeta, dok je verovatno šampion u ovom delu sveta Holandija čije stranke i dalje dominantno zavise od članarine koja iznosi i do 60% prihoda pojedinih parlamentarnih stranaka [3].

U anglosaksonskoj orbiti (SAD, Velika Britanija, Kanada, Australija) je teško razdvojiti članarinu od malih donacija koje su kontinuirane i učestale. Tako je u Britaniji, barem kod dve najveće stranke, naglašeno da je članarina mala, kod konzervativca je nema, a kod laburista je ispod 10% ukupnog stranačkog budžeta. Kod australijskih i kanadskih stranaka male prve privatne donacije iznose i preko dve trećine prihoda. Međutim, priroda ovih sredstava ne sadrži samo članarinu, već pre svega značajnu količinu malih donacija, koje su se u poslednjih nekoliko decada povećale, usled primene određenih sistema smanjenih taksi i oporezivanja od strane države ukoliko građani finansiraju stranke [3].

U istočnom delu evropskog kontinenta učešće članarine u stranačkim finansijama je malo, barem prema prikazanim izveštajima. U mađarskim i bugarskim partijama ovaj prihod je ispod 5%, dok je kod čeških stranaka od 5% do preko jedne trećine [4].

iščeznuti. Možda će njegova finansijska uloga biti minimalna, ali će zato mobilizatorska i identifikacijska funkcija nastaviti da deluju.

U prihode stranaka iz privatnih izvora, a koji se podvode pod članarine, spada i takozvani „partijski porez“. Naime, postoji praksa da određenu količinu novca¹³, partijski predstavnici koji se nalaze na nekoj državnoj funkciji (poslanici, odbornici, direktori državnih i javnih preduzeća, članovi upravnih odbora itd.) uplaćuju na stranački račun. Ovaj se način prikupljanja stranačkog novca ne smatra demokratskom tekovinom i postoje značajne dileme u vezi sa njim. Tako je ovaj tip prihoda u Nemačkoj od strane Komiteta eksperata za partijske finansije proglašen neustavnim.

U drugim zemljama nije retka praksa da stranački poslanici ne žele da plaćaju ovakve tipove nameta, a onda sporovi izbiju u medije i postanu deo folklorja javnog mnjenja. Može se opravdano postaviti pitanje da li je to dvostruko finansiranje stranaka od strane države. Jer pored finansiranja iz javnih izvora, na ovaj način stranke posrednim putem dolaze do nove količine novca koja je pre svega namenjena za državne poslove, odnosno za plate državnih funkcionera. Ova praksa u velikoj meri zavisi i od odnosa koji postoji između stranaka i njihovih predstavnika na različitim funkcijama, te stoga može biti i stvar prečutnih neformalnih obrazaca ponašanja.

2. DONACIJE FIZIČKIH I PRAVNIH LICA KAO IZVOR FINANSIRANJA POLITIČKIH STRANAKA

Jedan od tradicionalnih i najznačajnijih izvora prihoda stranaka u savremenom društvu predstavljaju donacije od strane pojedinaca i firmi. Svakako da je za ovakav tip finansiranja političkih stranaka ključna dilema u vezi sa namerama onih koji finansijski potpomažu političke stranke. Idealno tipski, mogu se odrediti barem tri osnovna modaliteta koji mogu ukazati na ovaj tip veze [3]. Najbenigniji oblik, ako se kao kriterijum uzme moguće koruptivno ponašanje, predstavljaju male donacije koje pojedinci ili njihove firme daju u cilju podrške izborne kampanje ili redovnog rada neke stranke ili kandidata. Potom slede velike donacije koje korporacije daju strankama ili političkim grupama, da bi preko njih imali pristup javnim politikama države. Time se kupuje budući uticaj krupnog kapitala i novca u politici. Treći i najopasniji odnos finansiranja iz javnih izvora u vezi je sa novcem kojim se želi kupiti mesto u državnoj strukturi, veliki posao koji izvodi država ili dozvola koja omogućava različite tipove monopolističkih privilegija. U pojedinim slučajevima, čak i razvijene demokratije nisu bile imune na ovakve tipove ponašanja¹⁴.

U svakom slučaju, bez obzira na društveni kontekst i nivo razvoja pojedinih zemalja, privatno finansiranje stranaka prate dileme, a javno mnjenje je obojeno nepoverenjem i izražava sumnju u motive darodavaca.

Za povećano nepoverenje zaslužno je i nekoliko afera koje su se dogodile u većem broju zapadnoevropskih zemalja u poslednjih nekoliko decenija. U Italiji se kroz akciju „čiste ruke“ došlo do procena koje ukazuju da je 75% javnih nabavki na neki način vezano za koruptivno delovan-

¹³ U Britaniji Laburistička stranka od sume koju država izdvaja za svakog odbornika uzima 3% za akcije koje smatra opravdanim. U SAD zaposleni plaćaju strankama koje su ih dovele na tu poziciju određena sredstva, koja jesu pandan evropskim članarinama. U Nemačkoj su poslanici SDP imali obaveznu da uplate 20% svoje plate na stranački račun. U Estoniji poslanici partije Centra uplaćuju trećinu svojih prinadležnosti u stranačke kasu. U Rumuniji taj procenat iznosi i do 20% poslaničke plate[1].

¹⁴ Von Beyme ukazuje da je u kampanji za izbor predsednika SAD Niksonova stranka, Republikanska, dobila priloge od 23 pojedinaca koji su kasnije postali ambasadori. U Engleskoj su Laburisti imenovali četiri najveća zajmodavca za članove Gornjeg doma, a od njih su za kampanju primili ukupno 14 miliona funti [5].

je [6]. Sa druge strane, podrazumeva se da je ovom procesu prethodilo finansiranje stranaka od strane zainteresovanih subjekata. U Nemačkoj je velika finansijska afera u vezi sa finansijama CDU (Hrišćansko-demokratska unija) gde je „naplata“ stigla i bivšeg kancelara Kola [3]. Nemačku je protresla i afera u vezi sa Rudolfom Sarpingom, bivšim ministrom odbrane, koji je od jedne agencije za odnose sa javnošću dobio značajna finansijska sredstva na ime autorskog honorara. Ispostavilo se da ta agencija ima ekskluzivne ugovore sa vojnom industrijom, te se stoga ovaj ministar našao u „nebranom grožđu“. Zamenjen je drugim ministrom, a argumentacija koju je on izneo ukazala je da je novac dat u humanitarne, ali delimično i u „partijske svrhe“, odnosno u cilju finansiranja političke stranke [7]. Ni anglosaksonska orbita nije imuna na probleme ove vrste.

Ne treba smetnuti sa uma niz afera koje su u vezi sa ovom problematikom u SAD, a poslednja se tiče guvernera koji vuče poreklo sa ovih prostora, Roda Blagojevića [8]. U Japanu je takođe došlo do velike afere 2000. godine kada je utvrđeno da je Mitsubishi finansirao pojedine državne funkcionere u periodu od 1989. do 1994. godine [9]. Može se videti i da razvijene demokratije pate od problema u vezi sa privatnim, pre svega donacijama od srednjeg i krupnog biznisa. Stanje u istočnoevropskim zemljama je još nepovoljnije.

Naime, značajan deo takvih tokova novca nikada ne dospe pod lupu javnosti, a i onda kada dospe najčešće se ne dogodi značajnija sankcija¹⁵. Iz navedenih razloga duži niz godina uticaj velikih privatnih donacija se pokušava ograničiti i učiniti transparentnim.

3. OGRANIČENJA I ZABRANE U VEZI SA PRIVATNIM FINANSIRANJEM

Imajući u vidu različite tipove zloupotreba koji se javljaju u vezi sa privatnim izvorima finansiranja političkih stranaka, zakonodavstva različitih zemalja se opredeljuju za veći broj rešenja kojima pokušavaju da ih spreče ili umanje štetu koju mogu proizvesti. Tako se izdvaja nekoliko osnovnih tipova rešenja.

3.1. Zabrana finansiranja od određenih subjekata

Uobičajno je da postoje ograničenja koja podrazumevaju da određeni skup subjekata ne može finansirati bilo redovan rad, bilo izborne aktivnosti stranaka ili kandidata. To se pre svega odnosi na donacije koje mogu stići od strane drugih država, bilo da su u pitanju vlade tih država, firme ili korporacije koje dolaze iz njih. Po rigoroznosti ovakvog stava su poznate SAD, gde je zabranjen svaki vid ovakvog finansiranja. Ukoliko je pravnim okvirom dozvoljeno da postoje donacije koje potiču iz inostranstva, onda je precizirana količina sredstava koja se može pribaviti na taj način (primeri Poljske, Bugarske).

Ne ulazeći dublje u raspravu o opravdanosti ovog načela, praksa evropskog prostora otvara pitanje o odnosu prema novcu koji potiče iz organizacija koje okupljaju stranke sličnog programskog okvira ili pomoći koja dolazi od strane „sestrinskih“ stranaka iz drugih zemalja. Čini se da ovdje treba naći rešenje koje neće ugroziti poštovanje načela da novac iz drugih zemalja može destabilizovati politički sistem jedne zemlje, ali i omogućiti strankama plodnu i intezivnu međunarodnu saradnju¹⁶.

¹⁵ Takva je situacija sa bivšim ukrajinskim premijerom Lazarenkom, koji je imao dva računa u Švajcarskoj sa ogromnim svotama novca. Slična je i situacija sa premijerom Rusije Putinom, koji je optužen u vezi sa finansiranjem stranke Jedinstvo preko Aeroflota i vezanih firmi u Švajcarskoj. (www.worldbank.com)

¹⁶ Troškovi koji mogu nastati ovom saradnjom su u vezi sa članarinama, putnim troškovima, zajedničkim aktivnostima.

Za skoro sva zakonodavstva je uobičajeno i da postoje zabrane finansiranja od strane preduzeća koja imaju državni ili pretežno državni kapital u svojoj strukturi. Na taj način se želi izbeći sukob interesa onih kojih obavljaju javne funkcije, jer ukoliko bi javna ili državna preduzeća bili darodavci strankama o tome bi odlučivali oni koji njima upravljaju, a to su ljudi iz političkih stranaka. Stoga je u pojedinim zemljama zabranjeno da privatne firme koje imaju ugovore sa državom finansiraju rad političkih stranaka, za vreme dok traje ugovor ili na neki duži vremenski rok (dve do četiri godine po okončanju ugovora).

Posebno je interesantna priča u vezi sa finansiranjem stranaka od strane sindikata, poslodavačkih unija ili organizacija civilnog društva. U pojedinim zemljama ona je dozvoljena (Nemačka, Švedska, Britanija), dok je u pojedinim zabranjena (SAD, Francuska). Ovakve odredbe zakona se tumače željom da nisu svi pripadnici neke organizacije voljni da podrže jednu ili više stranaka i da je to izbor pojedinaca. Sa druge strane, postoji praksa da se u okviru ovakvih organizacija ciljano sakuplja novac za pojedine stranke ili kandidate¹⁷.

U velikom broju zemalja postoji praksa i da se određenim subjektima zabranjuje da finansiraju političke stranke. To se pre svega odnosi na one firme koje do svojih profita dolaze preko igara na sreću, kockanjem i sličnim aktivnostima. Pored njih, u krug subjekata čiji novac nije poželjan u politici spadaju i svi tipovi verskih i religioznih organizacija.

3.2. Ograničavanje pojedinačnih donacija

Bilo da se radi o direktnoj novčanoj pomoći, ili o pomoći koja se pruža u uslugama, postoji često opredeljenje u većem broju zemalja da se ovakav tip podrške strankama limitira. Prema subjektima koji pružaju finansijsku pomoć uspostavljaju se različite granice kao limiti, pa se one mogu razlikovati kada su u pitanju pojedinci ili firme. Svrha postojanja ovakvih limita je da se onemogući da preko finansijske podrške pojedinac, grupa pojedinaca ili neka korporacija imaju presudan uticaj na neku političku opciju.

Shodno dosadašnjoj praksi ukazaćemo na nekoliko primera koji važe u različitim delovima sveta. U okviru anglosaksonske orbite, najinteresantniji je slučaj u SAD gde godišnji prihod koji pojedinac može dati stranci iznosi od 15.000 do 20.000 \$. Ovo ograničenje se odnosi na direktna davanja strankama ili predsedničkim kandidatima. Sa druge strane, ukoliko žele, pojedinci mogu dati bilo koju količinu novca akcionim komitetima, koji u stvari predstavljaju izborne štabove stranaka ili kandidata¹⁸. U zapadnoevropskim zemljama postoje različite prakse. U Španiji je ograničenje za visinu donacije postavljeno na 6.000 €, dok je u Francuskoj visina sredstava različito postavljena za različite subjekte. Za donaciju kandidatu limit je definisan u iznosu od 30.000 €, dok je za stranku on definisan na nivou od 50.000 €. Značajan broj zemalja Zapadne Evrope ne poznaje ovu praksu limitiranja (Nemačka, Velika Britanija). U Istočnoj Evropi je skoro pravilo da postoje ograničenja koja definišu limite i ona su različito postavljena. U Rusiji pojedinac ima pravo darivanja 10.000 minimalnih dnevnica, dok je za kompanije taj limit deset puta veći [1]. U Estoniji je pojedincima dozvoljeno da maksimalno doniraju do 62,5 €, dok za kompanije taj limit ne postoji.

¹⁷ Takav je slučaj sa SAD-om gde sindikat AFL-CIO i poslodavačka unija BIPAC preko svojih političkih komiteta skupljaju novac za sebi bliske političke opcije [10].

¹⁸ Na ovaj način se izašlo u susret odluci Vrhovnog suda iz 1976. godine gde se presudilo da je ograničavanje pojedinca u finansiranju kampanja ravno zabrani njihovog političkog izjašnjavanja ili javnog govora.

3.3. Ograničavanja i zabrane u prihodima i rashodima

Kao opšte mesto u svim zakonodavstvima postoje određene aktivnosti koje su strogo zabranjene, a tiču se zloupotrebe novca u politici. To se pre svega odnosi na „kupovinu glasova“, podmičivanje izbornih službenika i slične forme izbornih zloupotreba. Ono što čini ključni problem u ovom procesu jeste da li se pored normativnog uređenja, zaista u praksi može sprečiti ovakvo ponašanje. Pojedina iskustva govore, da recimo, ukoliko ima onih koji su spremni da kupe glas i onih koji su spremni da ga prodaju, teško je uspostaviti mehanizme koji će to sprečiti [11].

Nije retka praksa i da postoje limiti u ukupnoj sumi koje stranke ili kandidati mogu prikupiti i/ili potrošiti u izbornoj kampanji, odnosno u redovnom radu. U Velikoj Britaniji kandidatima je dozvoljeno da u kampanji potroše 4965 GBP, dok je za stranke koje deluju na teritoriji čitavog Kraljevstva ovaj limit postavljen na nivou od oko 20 miliona GBP. U Kanadi je limit za sredstva koja se mogu potrošiti u izborima vezan za broj elektora u izbornim jedinicama. U Španiji je limit vezan za broj birača po jedinicama, uz godišnju korekciju koja podrazumeva uračunavanje potašačkog indeksa.

U Francuskoj postoji ograničenje i za stranke i za kandidate. Tako je recimo predseničkim kandidatima dozvoljeno da u prvom krugu potroše do 13 miliona €, a u drugom do 18 miliona € [3]. Ovakva praksa postoji i u Istočnoj Evropi, pa je tako u Poljskoj 2000. godine bilo određeno da se u kampanji za izbor predsednika moglo potrošiti do 3 miliona €. U Bugarskoj je definisano da stranka za izbornu kampanju može potrošiti do milion €.

Osim limitiranja u količini novca koji se može prikupiti i potrošiti, postoje i indirektni oblici limitiranja troškova izbornih kampanja. Tako se u jednom radu zemalja kandidatima i listama zabranjuje javno oglašavanje. Imajući u vidu da je to najveća rashodna strana izbornih kampanja, automatski se smanjuju i potrebe za velikim količinama novca za tu svrhu.

Sva navedena ograničenja imaju za cilj da iz procesa finansiranja „izbace“ nepoželjne finansijere, odnosno da ograniče mesto i ulogu novca u radu političkih stranaka.

4. PRIHODI OD AKTIVNOSTI KOJE POLITIČKE STRANKE SAME IZVODE

Treći način na koji se političke stranke mogu finansirati dolazi od aktivnosti koje same političke stranke izvode i na njima zarađuju određena finansijska sredstva. U analizama finansiranja političkih stranaka često se ne obraća pažnja na ovaj model finansiranja. Najpre, jer neka zakonodavstva zabranjuju ili bitno ograničavaju ovakve izvore prihoda političkih stranaka. Sa druge strane, različito ustrojstvo i trajanje političkih stranaka ne dozvoljava pravljenje opštih modela kojima bi se pokrila ova oblast. Ipak, značajno je pomenuti nekoliko ključnih modela po kojima se stanke mogu finansirati po ovom osnovu.

4.1. Izdavačko-propagandna delatnost kao izvor finansiranja političkih stranaka.

Čest je slučaj da svoju kasu političke stranke ponjavaju od sredstava koja dobijaju svojom izdavačkom i propagandnom delatnošću. Izrada majica, bedževa, kapa i drugih obeležja koja se zatim prodaju predstavlja klasičan način prikupljanja sredstava koja se podvode pod aktivnosti političkih stranaka. Najčešće su kupci ovih predmeta simpatizeri političkih stranaka, pa to i

predstavlja svojevrsni indirektni tip donacija. Nije redak slučaj i da postoji izdavačka delatnost političkih stranaka i da se ovim putem prikupljaju određena finansijska sredstva.

4.2. Rentiranje imovine i kamate na štedne uloge kao vid finansiranja političkih stranaka

Uobičajeni tipovi finansiranja političkih stranaka jesu i oni u vezi sa rentiranjem prostora koji poseduju stranke ili davanjem na štednju određenih sredstava koje stranka ima na raspolaganju u određenom vremenskom periodu.

Nije redak slučaj da stranke imaju značajnu imovinu, pre svega u vidu stambenog ili poslovnog prostora i da po osnovu rentiranja ovog prostora zarađuju značajna finansijska sredstva. Kada su u pitanju kamate na određene štedne uloge, u određenim vremenskim periodima političke stranke raspolažu finansijskim sredstvima koja im nisu neophodna, a putem plasiranja tih sredstava mogu dodatno zaraditi.

4.3. Privredne aktivnosti političkih stranaka kao izvor finansiranja političkih stranaka

Iako retko, u pojedinim zemljama (Nemačka, Australija) političke stranke su vlasnici određenih privrednih društava koja izvode klasične privredne aktivnosti. Profit koji u tom poslu ostvare služi tim političkim strankama kao samostalni izvor prihoda. Ovakav tip prihoda izaziva kontraverze, naročito kada se ovakve firme pojave u poslovima koje obavlja država jer se na taj način stvara pogodno tlo za koruptivne radnje.

LITERATURA

- [1] Goati, V.: *Političke partije i partijski sistemi*, Fakultet političkih nauka, Podgorica, 2008
- [2] Stojiljković, Z.: *Partijski sistem Srbije*, Službeni Glasnik, Beograd, 2008
- [3] Nassmacher, K.-H.: *Political parties, funding and democracy in Funding of political parties and election campaigns*; International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003
- [4] Walecki, M.: *Political money and corruption*, International Foundation for Election Systems, Washington, 2004
- [5] Von Beyme, K.: *Political parties in Western democracies*, Gower, Aldershot, 1985
- [6] Bardi, L.; Morlino L.: *Italy: Tracing the Roots of the Great Transformation in How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, SAGE Publications, London, 1994
- [7] Hooper, J.: *Election blow to Schröder as minister is fired over sleaze claim*, The Guardian, 19. jul 2002. Dostupno na: <http://www.theguardian.com/world/2002/jul/19/germany;johnhooper>
- [8] Pinto Duschinsky, M.: *Financing politics: A Global View*, Journal of democracy, Volum 13 Number 4, 2002
- [9] Prideaux, E.: *Japan PM addresses cabinet scandal*, Associated Press, 31. jul 2000. Dostupno na: http://www.apnewsarchive.com/2000/Japan-PM-Addresses-Cabinet-Scandal/id-3b6d0947e9ef495e6911fa5f60ef900?SearchText=Mitsubishi%20corruption%20;Display_
- [10] Von Beyme, K.: *Transformacija političkih stranaka*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2002
- [11] Saff, Y.: *The Funding of Political Parties and Election Campaigns in Africa in Funding of political parties and election campaigns*; International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003

- [12] Nassmacher, K.-H.: *Election Finance Controls: Is There An End Game? In Foundations for Democracy – Approaches to Comparative Political Finance – Essays in Honour of Herbert E. Alexander*, Baden-Baden; NomosVerlag, Baden – Baden, 2001
- [13] Herber, A. ed.: *Comparative political finance in the 1980s*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989
- [14] Austin, R.; Tjernström, M., eds.: *Funding of political parties and election campaigns*; International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003
- [15] Nassmacher, K.-H.: *Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracy in Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Boulder CO: Westview Press, 1992
- [16] Park J.: *The Public Funding of Political Parties: An International Comparative Study*; National Democratic Institute, Washington, 1998
- [17] Hughes, C.: *Electoral Bribery*, Griffith Law Review 7 (2), 1998
- [18] Stojiljković, Z.; Mihajlović, S.; Vuković, Đ., Stojiljković, A., Čolović, I.; Cocić, N.; Milosavljević, M.: *Finansiranje političkih partija: između norme i prakse*, FOS/Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd, 2008
- [19] Stojiljković, Z.; Milosavljević, M.; Vuković, Đ. i Simić, M.: *Monitoring finansiranja političkih stranaka*, CeSID, Beograd, 2005.
- [20] Michels, R.: *Sociologija partija u suvremenoj demokraciji*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1990.
- [21] *Finansiranje političkih stranaka u Evropi*, Građanske inicijative, Beograd, 2000
- [22] *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, IFES, Washington, 2005
- [23] Shultz, J.: *Follow the money: A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues*, Open Society Institute, New York, 2005.
- [24] *The Misuse of Administrative Resources in Election Campaigns in Monitoring election campaign finance: A handbook for NGOs*, Open Society Justice Initiative, New York, 2005

KONTROLA I SANKCIONISANJE PROCESA FINANSIRANJA POLITIČKIH STRANAKA

Đorđe Vuković, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

Ključno polje koje je vezano za finansiranje stranaka tiče se kontrole i javnosti njihovog finansijskog poslovanja i njihovih računa. Proces kontrole i dostupnosti informacija o finansijskom poslovanju stranaka različito je definisan u različitim zemljama. Stoga je, čini se, najdelotvornije poći od klasifikacije koju koristi Nassmacher [1], a kojom ukazuje na tipove regulisanja nadzora stranačkih finansija. Njegova tipska podela je zasnovana na konkretnim zemljama i sadrži sve prednosti i mane koje su nastale kao praksa primene svakog od njih.

1. MODELI KONTROLE FINANSIRANJA POLITIČKIH STRANAKA

Prvi model na koji Nassmacher ukazuje jeste model autonomije. Političke stranke se u ovom modelu tretiraju kao udruženja dobrovoljnih građana koja imaju pravo da samostalno uređuju svoju unutrašnju organizaciju. To automatski znači i da imaju svu slobodu da prikupljaju, troše i čuvaju svoja finansijska sredstva, a čitav taj proces se može odvijati daleko od očiju javnosti. U svom razumevanju ovog koncepta, ističe dve različite opcije – onu koju naziva „naivna“ i onu koju naziva „manje naivna“. Polazište naivne opcije se zasniva na stavu da se glasači sasvim racionalno opredeljuju za pojedine političke stranke i da nikakva propaganda u koju bi bio uložan ogroman novac ne može da poljulja racionalni izbor glasača. Tačnije, da novac i kampanje koje proističu iz njega nemaju značajnijeg uticaja na političko opredeljivanje građana. Kada govori o manje naivnoj opciji polazi od sledeće pretpostavke da se glasači, pored racionalnog opredeljivanja, opredeljuju u velikoj meri i na osnovu emocija, i pod uticajem izbornih kampanja i medija. Svoje polazište nadograđuje stavom o mnoštvu uticaja u pluralističkom društvu, gde nijedan od uticaja nije dominantan, gde postoji međuravnoteža, te se na taj način formira polje slobodnog opredeljivanja građana.

Ukoliko bi država reagovala i pokušala da organizuje i uredi ovo polje slobodnog ljudskog delovanja i udruživanja, ona bi narušila pretpostavljenu ravnotežu različitih međusobno suprotstavljenih centara moći. Stoga, u ovako zamišljenom sistemu ne postoji potreba da se na neki drugi način kontroliše rad i delovanje političkih stranaka, osim na način na koji kontroli podležu bilo koja firma ili privredna organizacija.

Ovakav model ima nekoliko ključnih pretpostavki koje nisu uvek u praksi realno utemeljene. Najpre, problem su startne pozicije koje za pojedine stranke mogu biti potpuno različite. Neke su nastale kao proizvod krupnog kapitala, dok neke imaju malo finansijsko zaleđe, jer su nastale kao medijum interesa nižih socijalnih slojeva.

Osim toga, model tera stranačku organizaciju u striktno hijerarhijsko organizovanje, jer je neophodno da prevlast u ovakvom modelu imaju „tehnokrate“ naspram „demokrata“. Poslednja primedba se tiče koncepta ravnoteže različitih interesnih grupa. Praksa pokazuje da je ravnotežu i međukontrolu različitih interesnih grupa u društvu teško uspostaviti, bez intervencije državne administracije. U tom procesu, koji je stalan, jedna grupa postaje dominantna, i tu poziciju može da zadrži značajno vreme. Imajući u vidu situaciju u nekim postkomunističkim zemljama [1], očito da se teško može govoriti o ravnoteži pluralističkih interesa.

Kao primer ovog modela Nassmacher je uzeo švedski sistem finansiranja političkih stranaka. U Švedskoj se vodi debata o kontroli finansiranja političkih stranaka još od 1951. godine. Tada je po prvi put predstavljen plan za uspostavljanje kontrole finansiranja političkih stranaka i objavljivanje izveštaja, ali on nije mogao postati zakonski tekst. Potom je 1965. godine odlučeno da partije u ovoj zemlji dobijaju novac iz javnih izvora, ali ovaj proces nije pratilo normiranje koje bi definisalo oblike kontrole trošenja tog novca. Potom se 1973. i 1977. godine vodila rasprava o prilogima koji potiču od korporacija, i tada su se Konzervativna i Liberalna stranka, u formi obećanja, obavezale da neće uzimati takve tipove donacija, ali ovo rešenje nije zakonski ozvaničeno.

Izglasavanje zakona koji bi obezbedio kontrolu i transparentnost stranačkih fondova skinuto je sa dnevnog reda 1980. godine kada su se vodeće političke stranke sporazumele da svake godine međusobno razmenjuju izveštaje o svom finansiranju i učine ih dostupnim zainteresovanim subjektima. Na ovaj način izbegnuto je zakonsko regulisanje kontrole stranačkog finansiranja.

Drugi idealno tipski model u Nassmacherovoj klasifikaciji jeste transparentni model. Ovaj model polazi od prava građana da imaju uvid u partijske fondove, njihove izvore i načine upotrebe, dakle, od transparentnosti procesa finansiranja političkih stranaka. Pored toga on se zasniva na pretpostavci da će u obilju informacija koje imaju, građani biti sposobni da o finansiranju stranaka racionalno i znalački sude kada se određuju kojoj stranci će ukazati poverenje. Pre svega, naglasak je na zakonskom regulisanju javnosti pomenutih informacija, dok se sposobnost pojedinačnog građanina da prosuđuje na osnovu dobijenih informacija pretpostavlja.

Ovaj model na neki način podrazumeva „izbegavanje odgovornosti“ od strane države. Klasične državne funkcije u ovoj oblasti vezane su za nadzor stranačkih finansija, kontrolu prihodnih i rashodnih strana, limita – bilo pojedinaca ili firmi, prepuštene su sudu javnosti. Biračima je ostavljeno da samostalno, prema informacijama koje su im dostupne, odluče u kojoj meri različiti tipovi donacija političkim strankama mogu uticati na njihovo političko opredeljenje.

Međutim, sa druge strane opravdano se postavlja pitanje da li je svrsishodno prepuštanje ovog posla biraču iz dva razloga. Prvi se odnosi na kompetentnost birača, odnosno činjenicu da se u prihodnim i rashodnim stavkama stranke teško snalaze i iskusni finansijski stručnjaci, a kamoli obični građani koji nemaju znanja i iskustva u vezi sa finansijama. Drugi razlog se tiče činjenice da, i pored mogućnosti da dodu do svih relevantnih činjenica u vezi sa finansiranjem političkih stranaka, građani najčešće nisu zainteresovani za ovu oblast. Ogromna većina građana informacije o finansiranju političkih stranaka konzumira posredno, najčešće putem medija.

Ove informacije mogu da budu plasirane kao deo propagandnih aktivnosti zainteresovanih subjekata i samim tim gube na objektivnosti. Savremeni birač, čak i kada ga informacije ovog tipa zainteresuju (što najčešće nije slučaj ukoliko informacija nema elemente skandala), rasuđuje na osnovu nekompletne ili jednostrane informacije.

Idealno tipskom transparentnom modelu pandan se može naći u nemačkom sistemu finansiranja političkih stranaka. Imajući u vidu gorko iskustvo veze između krupnog kapitala i finansiranja nacističke stranke Adolfa Hitlera, Nemci su se odlučili da odredbe o dostupnosti informacija o finansiranju stranaka stave u svoj najviši pravni akt. Ta činjenica samo dodatno naglašava važnost uspostavljanja koncepta transparentnosti tokova novca u vezi sa finansiranjem političkih stranaka. Međutim, osamdesetih, sa aferom „Flik“ koja je uzdrmala partijsku scenu Nemačke dopunjeno je ustavno pravilo koje govori o transparentnosti stranačkih finansija. Od 1. januara 1984. godine,

parlamentarne stranke su dužne da svoje stranačke finansije izlože u formi izveštaja, po osnovu prihoda i rashoda, ali i po tipu donacija, stranačkoj hijerarhiji itd. Ovakvi izveštaji se predaju predsestavljajućem saveznim parlamentom, i time se doprinosi većoj „vidljivosti“ ovih informacija. I to nije sprečilo afere u vezi sa finansiranjem stranaka, pa je devedesetih na videlo izbila čuvena afera „Kol“.

Uvidanje da kontrola od strane samih birača nije dovoljna da bi se političke stranke ponašale u skladu sa očekivanjima, stvara osnovu za zasnivanje trećeg idealno tipskog modela – zastupnički model. Dakle, građani nemaju dovoljno znanja niti volje da rasuđuju o stranačkim finansijama, pa umesto njih to mora da učini neko drugi. U praksi to znači formiranje posebnog državnog tela koje će voditi računa o poštovanju zakona koji regulišu finansiranje političkih stranaka. U procesu formiranja ovakvog tela javljaju se svi oni problemi koje smo naznačili kada je u pitanju proces formiranja nezavisnih izbornih tela.

Stoga se mora voditi računa o njegovoj nezavisnosti i nepristrasnosti kako njegov kredibilitet ne bi bio ugrožen. Neophodno je utvrditi precizna pravila koja propisuju šta je dozvoljeno, a šta nije dozvoljeno u procesu finansiranja političkih stranaka. Dakle, nadležnosti tog tela, ali i njegovo stvaranje, su dva ključna procesa da bi ono moglo da valjano obavlja svoju funkciju.

Polazna pretpostavka u vezi sa formiranjem zastupničkog modela odnosi se na formiranje nezavisnog organa koji će se baviti ovim poslom. Nekoliko sledećih kriterijuma može se uzeti kao parametar za formiranje ovakvog tela: mandat ovakvih tela, odnosno njihovih članova treba da traje duže nego mandat parlamenta (mandat poslanika u parlamentu je najčešće 4 godine, dok je članovima ovakvih tela 5 ili 7 godina); neophodno je da članovi ovakvih tela nemaju stranački karakter, odnosno da nisu usko povezani sa različitim stranačkim interesima; podrazumeva se da su to osobe koje imaju besprekornu karijeru, a visok nivo znanja i veština u oblasti su neophodni; oni ne mogu obavljati nijednu drugu funkciju, što zbog sukoba interesa, što zbog usredsređivanja na posao kojim se bave; za njihov izbor se traže određeni tipovi kvalifikovanih većina (apsolutna većina, dvotrećinska većina); mandat članova nezavisnog organa se može prekinuti, pored uobičajenih slučajeva (smrt, gubljenje poslovne sposobnosti, prestanak državljanstva), samo kada pravosuđni organ člana nezavisnog tela proglasi krivim za kršenje zakona. Nezavisnost u radu kontrolnih organa dodatno se pojačava obezbeđivanjem materijalne sigurnosti, bilo za takvo telo u celini, bilo kroz primanja za njihove članove koja su na nivou primanja najviših državnih funkcionera i obezbeđivanje penzije nakon okončanog mandata.

Federalna izborna komisija u SAD-u jeste model iz prakse na koji se oslanja ovaj idealnotipski model. Ovo telo je zaduženo za superviziju svih transakcija koje se odnose na sva tela koja su u vezi sa izbornim kandidatima ili strankama, potom verifikuje sve izveštaje koje su politički subjekti dužni da podnose po osnovu finansiranja, a ima i nadležnosti u vezi sa kandidovanjem i izborima u okviru stranačkih, primarnih izbora.

Svaki od navedenih modela ističe jedan ili više elemenata na kojima treba da se gradi sistem kontrole finansiranja stranaka. Model autonomije se zasniva na međusobnom poverenju stranaka, model transparentnosti na pretpostavljenju zainteresovanosti građana, dok je zastupnički model formiran na ideji kontrolnih tela. U pokušaju da uspostavi najbolji idealnotipski model Nassmacher preporučuje četvrti – diversifikovani model.

Ovaj model podrazumeva upotrebu svih prethodnih modaliteta, ali i spoznaju da je polje finansiranja, zbog svoje prirode netransparentno, te da treba značajno sniziti očekivanja u vezi sa mogućnostima sveobuhvatne kontrole. Ovakav sistem podrazumeva uskladen set pravila koja regulišu različite aspekte finansiranja političkih stranaka.

U tom smislu, navodi da je to proces „hodaња po žici“ između potpune slobode i savršenih zakona koji bi trebalo da počiva na obezbeđivanju transparentnosti finansiranja političkih stranaka, kontrolnom telu koje bi bilo tolerantno prema benignim i teško dokazivim izigravanjima pravila, a opet surovo prema onima koji ozbiljno krše propise i dovode u pitanje funkcionisanje sistema i, veoma bitno, na jačanju interesa javnosti za finansiranje političkih stranaka. Čini se da je ovo angažovanje javnosti ključna pretpostavka, jer najveća i najznačajnija sankcija koja se može odrediti nekoj stranci zbog propusta ili zloupotreba u vezi sa finansiranjem nije vezana za klasične sankcije. Ukoliko javnost bude dovoljno motivisana da se uključi u debatu o finansiranju političkih stranaka i posredstvom nezavisnog kontrolnog tela tačno i sveobuhvatno informisana o ovoj temi, obezbeđuje se sankcija, odnosno nagrada za političke stranke u vidu određenog nivoa poverenja građana materijalizovanog kroz davanje glasa na izborima.

Primer koji može da se uzme kao najbliži ovoj idealnotipskoj projekciji je kanadski model kontrole finansiranja političkih stranaka. Kanada je usvojila ovaj zakon na federalnom nivou 1974. godine, a kao osnov joj je služila praksa koja je bila sprovedena u provinciji Kvebek. Ključni elementi tog zakona su definisani u sledećih nekoliko tačaka: ograničenje troškova izbornih kampanja koji su do tada imali stalni trend rasta; ograničenje vremena koje političke stranke mogu da zakupe na televizijskim programima; finansiranje jednog dela aktivnosti političkih stranaka iz javnih izvora; oslobađanje malih donacija privatnih lica od poreza; obezbeđivanje transparentnosti finansiranja političkih stranaka putem obaveznog podnošenja izveštaja sa navedenim donatorima svih donacija većih od 100 kanadskih dolara; nezavisno telo koje vrši kontrolu finansiranja političkih stranaka i prati poštovanje ustanovljenih pravila; regulisanje učešća „trećih subjekata“ (subjekata koji se ne nadmeću na izborima, ali jasno zagovaraju i promovišu određenu političku opciju) u promociji političkih stranaka.

Ova Nassmacherova klasifikacija daje uvid u modele koji se primenjuju u praksi kontrole finansiranja političkih stranaka. Ipak, set konkretnih pitanja ostaje van ovog fokusa, te je neophodno da na njih posebno ukazemo.

2. PROBLEMI KONTROLE FINANSIRANJA POLITIČKIH STRANAKA

Konkretna kontrola finansiranja političkih stranaka i izbornih subjekata predstavlja problem u svim političkim poređcima. Moglo bi se reći da nema zemlje „u kojoj cveta cveće“ po ovoj temi, i shodno stepenu demokratskog razvoja svake od zemalja imamo različite situacije. Skoro po pravilu, većina razvijenih demokratija se počela ozbiljnije baviti pitanjem finansiranja političkih stranaka onog trenutka kada su u fokus javnosti došle različite korupcionaške afere. Nekoliko sledećih razmatranja ukazuje na ključne odredbe u uspešnoj kontroli tokova novca u politici.

Svako krojenje pravnih normi koje pokušava da reši pitanje tokova novca u politici mora da vodi računa o tome da postoje dva predušlova njegovog delovanja: pravna država i mogućnost da se u procesu kontrole pristupa informacijama. U svom delovanju značajan broj mladih demokratija vrlo često pokazuju manjak volje da se pridržavaju pravila pravne države. Štaviše, pravila koja se

nameću u procesu kontrole novca u politici često se koriste da se opozicione stranke do tačnina proveravaju, dok se stranke vladajuće garniture selektivno propuštaju kroz te mehanizme kontrole.

Ukoliko nema ovog tipa zloupotreba od strane vlasti, kao druga praksa javlja se situacija u kojoj pravila o kontroli tokova postoje samo radi sebe, a iz objektivnog procesa kontrole su kartelski izuzeti svi važni politički subjekti. Druga važna tema se tiče mogućnosti da se pristupi informacijama koje su od važnosti za javnost finansiranja stranaka.

Ona može biti sprečena pravnom regulativom¹⁹, ali je češća situacija u kojoj ne postoji volja izvršne vlasti da se dođe do ovog tipa informacija (u smislu pokušaja da se spreči otkrivanje zloupotreba) ili njene nemoći da do njih dođe (nepostojanje adekvatnih institucija koje se njima bave). Bez mogućnosti da se dođe do svih informacija u vezi sa tokovima novca u politici, ne postoji ni pretpostavka da se proces kontrole može adekvatno obaviti.

Ukoliko postoje ove dve pretpostavke onda se postavlja sledeći niz pitanja u vezi sa kontrolom novca u politici. Ko snosi odgovornost u slučaju prekršaja finansiranja stranaka? Kako javnost saznaje o tome ko su subjekti u procesu finansiranja političkih stranaka? I, možda najvažnije pitanje – kako formirati instituciju koja će se baviti ovim poslovima?

Kao opšte pravilo, iz razloga različitih izbornih i političkih sistema, teško je dati uniforman odgovor na ovo pitanje. U britanskom modelu odgovornost postoji na ličnom nivou, jer su modaliteti izbornih sistema definisani najčešće u jednomandatnim većinskim sistemima relativne većine. Tako se smatra da onaj ko se kandiduje i trči izbornu utakmicu ima i odgovornost za svoje finansije. U Nemačkoj je odgovornost definisana na nivou partijske centrale, kako za centralni stranački nivo tako i za državne, regionalne i lokalne nivoe stranačke organizacije. U SAD-u stvaranjem PAC-ova definisao se i ključni subjekt koji je predmet kontrole i sankcionisanja ukoliko postoje značajnije zloupotrebe na ovom polju.

Uslov da postoji sloboda pristupa informacijama od javnog značaja u vezi je i sa činjenicom da javnost treba da zna odakle dolazi novac koji teče u polju politike. Najdelotvornija sankcija koja se može primeniti na političke aktere u vezi je sa osudom javnosti, a samim tim i umanjenjem broja glasova na budućim izborima. U mladim demokratijama, često se dešava da se informacije o donatorima otkriju i da se ukaže na ozbiljne zloupotrebe, ali da iza toga ne stoji odgovarajuća pravna procedura (rad policije, tužilaštva i sudova).

U razvijenim demokratijama, po pravilu postoji ključna namera da se javnosti učini dostupnom informacija o donatorima političkih stranaka. Put koji vodi do ostvarenja ovakve namere najčešće podrazumeva postojanje pravila o objavljivanju podataka o donatorima.

U pojedinim zemljama granica za objavljivanje podataka o donatorima je mala (Kanada 160 \$, USA 200 \$, Australija 1.000 \$), dok je u nekim zemljama ona dosta visoka (Austrija 7.400 \$, Japan 11.000 \$, Nemačka 15.000 \$)²⁰. Skoro po pravilu, bez obzira na politički poredak o kome govorimo, odredba o javnosti donatora se pokušava izbeći prebacivanjem sredstava na neka druga lica ili podelom sredstava na iznose niže od onih koji su slovom zakona propisani. Pored pojedinačnih priloga, podrazumeva se da javnost ima uvid u sve prihodne i rashodne elemente poslovanja jedne

¹⁹ Švedska, Danska i Irska pripadaju modelu zatvorenih finansijskih sistema gde nema uvida javnosti u stranačke finansije

²⁰ Iznosi su prikazani u USD \$, i predstavljaju promenljive kategorije, bilo zbog zakonskih formulacija bilo zbog kursnih razlika između različitih valuta. Nassmacher 2003, str 142-144.

političke stranke. Neretko, u vezi sa izveštavanjem o tokovima novca, problem predstavlja i vreme u kome treba objaviti izveštaj. U pojedinim zemljama ova distanca je vrlo dugačka i iznosi do 21 mesec, pa se postavlja pitanje šta sa izveštajima koji se dobiju²¹.

Ipak, čini se da je ključan odgovor u kontroli finansiranja političkih stranaka u vezi sa poslednjim pitanjem, oko tipa i formata institucije koja će se baviti kontrolom tokova novca u politici. U pojedinim zemljama u sistem opšte kontrole finansijskih tokova ulaze i poslovi u vezi sa kontrolom finansiranja stranaka, odnosno ovim poslom se bave ministarstva i inspekcije. Važnost i značaj ovom poslu daje i činjenica da u pojedinim sistemima kao kontrolne mehanizme imamo parlamentarne institucije ili kabinet predsednika. U praksi je najčešća situacija da se za potrebe ovog posla formiraju posebne agencije čiji je jedini posao da se bave kontrolom finansiranja političkih stranaka. To se da objasniti uticajem politike na klasične državne mehanizme kontrole tokova novca. Pretpostavka je da će poreske službe ili inspektori imati zazor kada treba da kontrolišu stranke čiji su im predstavnici nadređeni, bilo da se radi o ministrima ili drugim političkim izvršnim funkcijama. Kada već postoji odluka da se formiraju posebna tela za ovu svrhu, onda se postavljaju dva ključna pitanja. Jedno se tiče načina na koji će se ono formirati, a drugo kako mu omogućiti uslove za nesmetan rad.

Kada je u pitanju način na koji se formira ovo telo, nekoliko je ključnih tema koje se moraju pomenuti: a) neophodno je definisati kriterijume za izbor članova ovog tela koji garantuju njihovu nepristrasnost u radu; b) definisati nadležnosti ovog tela u procesu kontrole, nadzora i istražnih radnji; c) omogućiti što jasnije procedure za specifične situacije i zahteve koji se postavljaju pred agenciju; d) omogućiti nesmetano i celishodno izricanje sankcija i pokretanje sporova pred nadležnim institucijama i e) definisanje postupka u kome bi strana koja je kažnjena imala pravo žalbe pred nadležnim sudskim organima.

Ovi elementi se stiču samim normiranjem, odnosno rešenjima koja su deo zakonskih predloga. Drugi aspekt rada ovakvih institucija tiče se uslova koji im se pružaju pri radu. U „nedovršenim demokratijama“, skoro po pravilu, zakonski se odrede svi elementi neophodni za rad ovakvog tipa agencija, ali se onda organizacionim i finansijskim restrikcijama praktično onemogućavaju njihov rad. Da bi se ovakve situacije izbegle, neophodno je da se ispuni nekoliko preduslova: a) trebalo bi da postoji pozitivno iskustvo građana i društva sa ovakvim tipom institucija i „novom granom“ vlasti²². Ukoliko su se rezultati pokazali u drugim oblastima društvenog života utoliko je lakše formiranje ovakve institucije, b) članovi ovog tela bi trebalo da imaju status koji u društvu imaju članovi najznačajnije državne institucije (sudije najviših sudskih instanci, državni revizori, ombudsmeni...), c) ukoliko okolnosti ne dozvoljavaju formiranje nezavisne institucije, onda se kao praksa formiranja ovakvih tela očekuje stranačka zastupljenost koja omogućava međusobnu kontrolu, d) mehanizam promena predsedavajućeg koji omogućava rotiranje članova ili relativno kratak period vođenja ovog tela, e) odsustvo finansijskog i političkog pritiska na ovu instituciju. Ovaj uslov je verovatno centralno mesto postojanja nezavisnih institucija jer bez adekvatne finansijske podrške nije moguć celishodan rad ovakvih institucija, a ukoliko postoje jaki politički pritisci preko izvršne vlasti, krhka institucija može lako biti slomljena²³.

²¹ U Nemačkoj je rok definisan na 18 meseci, a u Kanadi na čak 21 mesec od trenutka dobijanja donacije do trenutka objavljivanja podataka o tome.

²² Sistem institucija koji imaju atribut „nezavisne“ često se naziva novom ili četvrtom granom vlasti.

²³ Američka FEC ima budžet od 40 miliona dolara i preko 350 zaposlenih na poslovima kontrole tokova novca u politici. Njihove nadležnosti su definisane u omogućavanju dostupnosti informacija koje se tiču političkog novca, kontroli dozvoljenih limita, vođenju javnih finansija za predsedničku kampanju i pomoć izbornoj administraciji. Slične detalje ima i australijska AEC komisija. (*Federal Election Commission, www.fec.gov*)

Kada se steknu navedeni uslovi, odnosno dobijemo odgovor na navedena pitanja, aktuelni postaju drugi segmenti koji definišu tokove novca u politici. To se pre svega odnosi na samu politiku institucije koja se bavi kontrolom partijskih finansija, metodologijom i aktivnostima koje koristi u svom radu. Na četiri polja u kojima se ispoljava rad ovih institucija mora se obratiti pažnja [2].

Edukacija stranaka i oslanjanje na dobrovoljnu primenu propisanih zakonskih normi. Oblast regulative finansiranja stranaka, u relativno kratkim vremenskim razmacima, zahteva nove dimenzije i nova rešenja. To znači da se češće nego u drugim oblastima, što zbog promene normi, što zbog prilagođavanja novim tehničkim, programskim i organizacionim uslovima²⁴ vrše promene. Stoga je neophodno kontinuirano vršiti obuku onih na koje se zakon primenjuje. Pre svega, to se odnosi na partijske predstavnike, kandidate ili njihova ovlašćena lica, agencije i medije.

Kroz različite tipove okruglih stolova, javnih rasprava, seminara neophodno je dati sve potrebne informacije o svim važnim aspektima primene zakona. Pored toga, agencija koja se bavi kontrolom finansija stranaka, trebalo bi da ima oformljenu službu koja će biti u mogućnosti da da informacije koje su neophodne u procesu sprovođenja zakonskih rešenja. Shodno vremenu u kome živimo, od agencija se očekuje da koristi različite tipove tehnološko-programskih sistema koji omogućavaju bolji i efikasniji proces vođenja finansija jedne stranke. Uz pomoć agencije neophodno je definisati i da pojedinci ili firme koje daju svoje priloge strankama ne budu ni na koji način izloženi pristiscima izvršne vlasti ili nekog drugog centra koji ima neki tip društvene moći (mediji kroz medijsku kampanju na koje mogu negativno vrednovati pojedine donacije). Postojanje svih ovih uslova otvara prostor da se zainteresovane strane ponašaju shodno zakonskim odredbama, odnosno stvaraju se podstajane mere.

U suprotnom, ukoliko nema informacija i ukoliko je agencija pasivna ne može se očekivati od aktera koji se kontrolišu da se „pretrgnu“ u procesu „samokontrole“.

Javnost podataka o finansiranju stranaka: Moderne rasprave o tokovima novca u politici mogu se najbolje opisati kroz izjavu sudije vrhovnog suda SAD-a Louis Dembic Brandajs da je „svetlost najbolje dezinfekciono sredstvo u politici“. To znači da je centralna uloga institucija koje su zadužene za kontrolu tokova novca u politici, da omogućuju javnost podataka koji su važni za ovu obudu. Bilo da se radi o izveštajima koje stranke predaju u redovnom radu ili izbornoj kampanji, njihovim specifičnim delovima, pojedinim donatorima ili donatorskim firmama i organizacijama...sve mora biti dostupno zainteresovanoj široj javnosti. Shodno tehnološkoj opremljenosti i pismenosti pojedinih društava, ove informacije mogu biti dostupne na jednoj internet stranici²⁵, ili u formi zvaničnih izveštaja u papirnoj verziji nadležnih organa²⁶. Mogućnost da javnost sazna sve značajne informacije o novcu u politici predstavlja najznačajniju branu potencijalnim zloupotrebama i eventualnom postojanju „sivog“ ili „crnog“²⁷ novca u politici. Time izjava američkog sudije dobijaju na snazi. Javnost podataka stavlja u nesigurnu poziciju onog koji želi manipulirati podacima ili ih na neki drugi način falsifikovati.

²⁴ Elektronsko vođenje baza podataka, kompjuterska kontrola računa, hijerarhijsko stranačko izveštavanje o finansijama itd.

²⁵ Takav je slučaj sa SAD-om i Kanadom

²⁶ Ovaj modalitet koristi veći deo evropskih zemalja Nemačka, Italija, Austrija, itd.

²⁷ Termin „sivi novac“ se koristi kada se upućuje na prirodu novca koji je nastao kao predmet koruptivnih radnji u vezi sa pozicijom vlasti (namešteni tenderi i javne nabavke, siva ekonomija, monopoli...). Termin „crni novac“ je vezan za najbeskorpuzniji oblike kriminala (trgovina narkoticima, iznuđe, trgovina ljudima...) i novac koji potiče od tog tipa delatnosti.

Sama dostupnost informacija nije dovoljna, jer je informacije o novcu u politici neophodno obraditi i prevesti u formu koja je jasna i čitljiva najvećem delu medija, a time i samoj populaciji. Stoga je uloga institucija koje se bave kontrolom finansija u politici, ne samo da omogući javnost podataka, nego i da te podatke kanališe i obrađuje tako da mogu biti upotrebljivi za sve zainteresovane strane. Neophodno je da u okviru agencija koje se bave kontrolom finansija stranaka bude formiran niz timova koji će se baviti ovim poslom.

Bez postojanja ovakvih organizacionih elemenata recimo, dosta je teško uočiti kršenja pojedinih odredbi zakona²⁸, iako su podaci o njima javni.

Kontrolni i istražni mehanizmi agencija: Bez obzira da li postoji volja onih na koje se primenjuju zakonske odredbe i da li postoji javna dostupnost podataka o tokovima novca u politici, kontrola i provera su neizostavni deo posla agencija koje se bave ovom temom. Najpre, ova kontrola se odnosi na svrhu korišćenja novca koji je dobijen iz javnih fondova. Sredstva koja svi građani uplaćuju na račun stranaka moraju biti potrošena prema predviđenim mehanizmima i to svakako treba da bude predmet pojedinačne kontrole stranačkih finansija. U procesu kontrole treba razlikovati dva kontrolna polja i sa njima vezane metodologije koje se koriste. Kontrola finansija stranaka koja se vrši po modalitetu provere njihovih izveštaja predstavlja naknadnu kontrolu i najčešće se svodi na revizorsku aktivnost. Ovaj posao agencije mogu obaviti samostalno, ako imaju svoje revizorske mehanizme, ili uz pomoć državnih ili drugih ovlašćenih revizora. Drugi proces provere se tiče praćenja stranačkih ili izbornih aktivnosti i provere usklađenosti izveštaja i onoga što se izvodilo u praksi. Neophodno je imati informacije o obimu aktivnosti koje su postojale, a time i o visini troškova koje su stranke morale imati za pojedine aktivnosti. Na osnovu rashodne strane stranačkog života, vrši se upoređivanje sa podacima iz izveštaja i time određuje istinitost podataka. Ova aktivnost se obavlja paralelno sa samim stranačkim aktivnostima i za ovu svrhu agencije mogu imati svoje organe ili angažovati druge organizacije ili pojedince da im pomognu u tom poslu.

Na osnovu provere izveštaja političkih aktera i prema podacima koji se dobijaju procesom monitoringa vrši se kontrola. Ukoliko u ovom procesu dođe do spoznaje da pojedini elementi izveštaja nisu istiniti, ili da nisu u skladu sa realnim aktivnostima političkih subjekata, onda se pristupa narednoj fazi sankcionisanja političkih subjekata.

Sankcije i kažnjavanje političkih subjekata: Sva pozitivna praksa ukazuje da je sistem sankcija prekršaja tokova novca u politici oslonjen na pravilo „mali prekršaji – male ili simbolične kazne, veliki prekršaji – rigorozne kazne“. Dakle, mali prekršaji ili propusti koji nastaju u procesu izveštavanja stranaka najčešće se sankcionišu novčanim kaznama, dok se za ozbiljne prekršaje u finansijskom poslovanju predviđaju ozbiljne zatvorske ili političke sankcije.

Uporedna praksa kojom se reguliše oblast finansiranja političkih stranaka poznaje setove sankcija kojima odvrća političke subjekte od ponašanja koje nije u skladu sa zakonom, odnosno nalazi pravu meru za kaznu ukoliko je izvršen neki prekršaj u ovoj ovoj oblasti. Ukupan broj mera koje se mogu izreći u procesu sankcionisanja može se podeliti u deset oblasti:

a) Novčane kazne, koje se primenjuju u skoro svim zemljama koje imaju regulaciju finansiranja političkih stranaka.

²⁸ Često navoden primer jeste ograničenje pojedinačne donacije. U SAD-u se vode informacije o svakom donatoru, i kada se pokuša da se veća količina novca dostavi preko posrednih lica, postoje načini kako se to može razotkriti. Predviđeno je da je neophodno navesti zanimanje donatora i ako se u većem broju pojave osobe koje su nezaposlene ili sa socijalnom pomoći, to je signal za dalju istragu.

- b) Gubitak prava na finansiranje iz javnih izvora pripada administrativnim merama koje se primenjuju u slučaju određenih prekršaja koje naprave politički subjekti.
- c) Povratak sredstava koja su pribavljena na nezakonit način jeste mera koja se primenjuje u većem broju zakonodavstava.
- d) Jedan modalitet sankcija predviđa i da politička stranka privremeno gubi svoj status ukoliko počinu određene prekršaje iz oblasti svog finansiranja. Radi se o privremenoj suspenziji političkog subjekta.
- e) Kao posebna mera, ukoliko se radi o prekršajima koji sa sobom vuku značajne negativne posledice, moguća je i oštija verzija prethodnog modaliteta u kojoj se stranka trajno briše iz registra stranaka ili iz dokumentacije u kojoj se ona vodi kao poseban pravni subjekat.
- f) Kazne zatvorom su uobičajene kada su u pitanju sankcije u ovoj oblasti u skoro svim zemljama. Ona je predviđena i za odgovorne u stranci i za one koji počinu dela koja su utvrđena kao krivična dela.
- g) Jedna od mera jeste mogućnost da se usled određenih prekršaja u oblasti finansiranja izbornih kampanja pojedinac ili lista odstrane iz izbornog procesa. Ovakva mogućnost je predviđena u Bosni i Hercegovini.
- h) Posebno intrigantna sankcija se odnosi na mogućnost da izabrani predstavnici, ukoliko se utvrdi određeni prekršaj, mogu da ostanu i bez svog mandata u predstavničkim telima.
- i) U jednom broju zemalja postoji i mogućnost da osobe koje su počinile prekršaje u vezi sa finansiranjem političkih stranaka gube i određena politička prava. Ta prava se mogu odnositi na pravo glasa, odnosno upisa u birački spisak, pravo nominovanja ili učešća u radu izbornih organa. Mera privremenog oduzimanja pasivnog biračkog prava je u Srbiji izrečena bivšem poslaniku Alemu Selimoviću u slučaju afere „Bodrum“.
- j) Posebno drastična mera koja se izriče u nekim zakonodavstvima odnosi se na gubitak državljanstva ukoliko je počinjen neki od prekršaja u oblasti finansiranja političkih stranaka.

LITERATURA

- [1] Nassmacher, K.-H.: *Political parties, funding and democracy in Funding of political parties and election campaigns*; International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003
- [2] Nassmacher, K.-H.: *Election Finance Controls: Is There An End Game? In Foundations for Democracy – Approaches to Comparative Political Finance – Essays in Honour of Herbert E. Alexander*, Baden-Baden; Nomos Verlag, Baden – Baden, 2001

DODATNA LITERATURA

- [3] Herber, A. ed.: *Comparative political finance in the 1980s*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989
- [4] Walecki, M.: *Political money and corruption*, International Foundation for Election Systems, Washington, 2004
- [5] Stojiljković, Z.: *Partijski sistem Srbije*, Službeni Glasnik, Beograd, 2008
- [6] Goati, V.: *Političke partije i partijski sistemi*, Fakultet političkih nauka, Podgorica, 2008
- [7] Austin, R.; Tjernström, M., eds: *Funding of political parties and election campaigns*; International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003
- [8] Nassmacher, K.-H.: *Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracy in Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Boulder CO: Westview Press, 1992

- [9] Von Beyme, K.: *Political parties in Western democracies*, Gower, Aldershot, 1985
- [10] Von Beyme, K.: *Transformacija političkih stranaka*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2002
- [11] Bardi, L.; Morlino L.: *Italy: Tracing the Roots of the Great Transformation in How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, SAGE Publications, London, 1994
- [12] Pinto Duschinsky, M.: *Financing politics: A Global View*, Journal of democracy, Volum 13 Number 4, 2002
- [13] Saff, Y.: *The Funding of Political Parties and Election Campaigns in Africa in Funding of political parties and election campaigns*; International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003
- [14] Park J.: *The Public Funding of Political Parties: An International Comparative Study*, National Democratic Institute, Washington, 1998
- [15] Hughes, C., *Electoral Bribery*, Griffith Law Review 7 (2), 1998
- [16] Stojiljković, Z.; Mihajlović, S.; Vuković, Đ., Stojiljković, A., Čolović, I.; Cocić, N.; Milosavljević, M.: *Finansiranje političkih partija: između norme i prakse*, FOS/Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd, 2008
- [17] Stojiljković, Z.; Milosavljević, M.; Vuković, Đ. i Simić, M.: *Monitoring finansiranja političkih stranaka*, CeSID, Beograd, 2005.
- [18] Michels, R.: *Sociologija partija u suvremenoj demokraciji*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1990.
- [19] *Finansiranje političkih stranaka u Evropi*, Gradanske inicijative, Beograd, 2000
- [20] *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, IFES, Washington, 2005
- [21] Shultz, J.: *Follow the money: A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues*, Open Society Institute, New York, 2005.
- [22] *The Misuse of Administrative Resources in Election Campaigns in Monitoring election campaign finance: A handbook for NGOs*, Open Society Justice Initiative, New York, 2005

FINANSIRANJE IZBORNE KAMPANJE 2012. GODINE

Prof. dr Zoran Stojiljković, Fakultet političkih nauka u Beogradu

Izborna kampanja za parlamentarne, predsedničke, pokrajinske i lokalne izbore 2012. godine je prva koja je sprovedena nakon donošenja novog Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Time je i analiza tokova novca na ovim izborima od velikog značaja za procenu kako uspostavljenog normativnog i institucionalnog okvira i njegovog demokratskog kapaciteta, tako i praktičnog dometa formiranih mehanizama kontrole i nadzora – njihovog antikoruptivnog potencijala.

1. NOVAC U KAMPANJI

1.1. Prihodi političkih subjekata

Najveći deo prijavljenih prihoda izborne kampanje došao je iz budžeta (oko 51% za parlamentarne izbore i 84% za predsedničke izbore).

Drugi najzastupljeniji vid prihoda su krediti banaka, oko 30% (11% za predsedničke izbore), što otvara pitanje iz kojih izvora, i u kojim rokovima, će ovi krediti biti oplaćeni.

Istovremeno, veoma skromni udeo imaju prijavljeni prihodi od priloga pravnih i fizičkih lica – 14 % prihoda za parlamentarne i tek 2% za predsedničke izbore. Radi se o približno 6000 donacija fizičkih lica i oko 200 priloga pravnih lica.

Tabela 1: Predsednički izbori 2012 - struktura prihoda političkih subjekata [1]

Osnova prihoda	Udeo u finansiranju kampanje
Prilozi pravnih i fizičkih lica	2%
Javni fondovi	84%
Sopstvena sredstva	2%
Kredit i zajmovi	11%

Tabela 2: Parlamentarni izbori 2012 – struktura prihoda političkih stranaka [1]

Osnova prihoda	Udeo u finansiranju kampanje
Prilozi pravnih i fizičkih lica	14%
Javni fondovi	51%
Sopstvena sredstva	3%
Kredit i zajmovi	32%

2. PROCENJENA SREDSTVA IZ JAVNIH IZVORA

Za izbornu kampanju za parlamentarne izbore 2012. godine u budžetu je predviđeno 843.228.190 din (oko 7,4 miliona evra po kursu 115 dinara za evro).

Deo (20%) koji se deli u jednakom iznosu je 168.645.638 dinara (oko 1.5 miliona evra). Ovaj deo je i deo u odnosu na koji se računa izorno jemstvo.

Naravno, važi pravilo da što je više prijavljenih, i pri tome platežno sposobnih izbornih lista (kao i kandidata) time se istovremeno smanjuje iznos izbornog jemstva.

Isti iznos, delili su i predsednički kandidati, njih 12. Pri tome, polovina iznosa se delila u jednakom iznosu svim kandidatima koji su prihvatili i položili izorno jemstvo (svi sa izuzetkom Ištvana Pastora i Danice Grujičić). Drugu polovinu, po oko 1,9 miliona evra, dele učesnici drugog kruga predsedničkih izbora Tomislav Nikolić i Boris Tadić.

Dakle, sa dosta preciznosti se može utvrditi koliko su učesnici na izborima mogli da dobiju novca iz budžeta dok je kampanja još trajala.

Reč je o gotovo 10 miliona dinara za svaku izbornu listu i preko 38 miliona dinara za svakog predsedničkog kandidata.

Gruba procena je da je na svim izborima i na svim nivoima vlasti listama i kandidatima iz javnih izvora dato nešto manje od 18 miliona evra.

Zapravo, ukupni prihodi svih političkih subjekata za sve nivoe izvora iznosili su nešto preko tri milijarde dinara, tačnije 3 109 834 700 dinara, pri čemu su prihodi iz javnih izvora iznosili gotovo dve milijarde (1 916 251 944), odnosno 62%, dok su rashodi ostvareni u iznosu od 3 576 057 dinara.

Nakon izbora, od 6 najvećih i najuspešnijih političkih igrača koji su imali svoje kandidate i na predsedničkim i na parlamentarnim izborima, bez prihoda iz javnih izvora sa lokalnih nivoa, iz "državnih kasa" 3 su dobila preko milion evra - koalicija oko SNS 4,1 milion, ona oko DS 4 miliona evra, a koalicija SPS-PUPS-JS nešto više od 1,5 miliona evra. Tri partije i koalicije će od države prihodovali između milion i 800.000 hiljada evra – DSS 940.000, LDP i njeni partneri približno 900.000, a URS oko 820.000 evra (Prilozi 1. i 2.)

3. PRIVATNI IZVORI

Podaci, bar oni oficijelni, o privatnim donacijama, strukturi i visini priloga fizičkih i pravnih lica, kao i o datoj "logističkoj podršci" biće poznati kada Agencija izvrši konačnu proveru tih podataka. Preliminarni nalazi pokazuju, međutim, da su prijavljeni prihodi, sa izuzetkom koalicije oko SPS-a (118 miliona) i URS-a (57 miliona) i delom koalicija oko SNS-a (46 miliona), DS (31 milion) i LDP-a (20 miliona) iz privatnih izvora bili krajnje oskudni.

4. TROŠKOVI KAMPANJE

Vrednost ukupno prijavljenih troškova parlamentarne i predsedničke izborne kampanje iznosi oko 3,5 milijardi dinara ili 30 miliona evra, odnosno oko 7 evra po glasaču.

U prijavljenim troškovima kampanje za obe vrste izbora, najveći deo zauzimaju troškovi oglašavanja, pre svega na TV stanicama (za parlamentarne izbore iznosi 77%, a za predsedničke 66%).

Tabela 3: Predsednički izbori 2012 – struktura troškova političkih stranaka [1]

Osnova troškova	Udeo u troškovima kampanje
Izborni materijal	9%
Oglašavanje	66%
Ostali događaji	3%
Ostali troškovi	22%

Tabela 4: Parlamentarni izbori 2012 – struktura troškova političkih stranaka [1]

Osnova troškova	Udeo u troškovima kampanje
Izborni materijal	13%
Oglašavanje	77%
Ostali događaji	6%
Ostali troškovi	4%

U gotovo četvrtini ukupnih troškova predsedničkih izbora koje čine „ostali troškovi“ lavovski deo (84%) čine troškovi angažovanja marketinških agencija.

Gotovo sva sredstva koja su potrošena na oglašavanje potrošena su na oglašavanje na televiziji (94%), dok je štampa jedina preostala relevantna stavka (4%).

Prema prvim, preliminarnim izveštajima Agencije za borbu protiv korupcije, najviše su u izornoj kampanji potrošile Demokratska stranka, Srpska napredna stranka i Ujedinjeni regioni Srbije.

Demokrate su potrošile oko 867 miliona dinara. Izborne troškove su pokrili tako što su 360 miliona obezbedili iz kredita koji su dobili od Razvojne banke Vojvodine, 460 miliona iz budžeta, a ostalo iz privatnih donacija.

Naprednjaci su za parlamentarne izbore potrošili oko 307 miliona dinara, a ukupno za kampanju 576 miliona dinara.

Najveći deo tog novca prikupili su iz budžeta, 472 miliona, od fizičkih lica 43 miliona, a 48 miliona

od kredita Univerzal banke. Zanimljivo je pritom da oni imaju više od 2.200 pojedinačnih donatora, koji su svi donirali po 19 hiljada dinara.

Istovremeno, URS i Liberalno demokratska stranka su u minusu, budući da su potrošile više novca na kampanju nego što su, prema sopstvenim podacima, za nju sakupile.

URS je potrošio oko 507 miliona dinara, i to najvećim delom na oglašavanje, 448 miliona, ali nisu prijavljenim prihodima (280 miliona) pokrili sve troškove. Ova stranka je dobila od Komercijalne banke kredite od 122 miliona sa grejs periodom.

U minusu je i LDP. Oni su potrošili 290 miliona, a prikupili 113 miliona.

Koalicija SPS– PUPS–JS je na kampanju potrošila oko 300 miliona dinara (od toga iz javnih izvora je dobila oko 178 miliona) od čega je na oglašavanje dala oko 200 miliona dinara, pri čemu je udeo za predsedničku kampanju Ivice Dačića 40 miliona.

DSS je dobio 107 miliona dinara iz budžeta, a sakupila je još šest miliona iz donacija, a toliki iznos je i potrošila i to najvećim delom na TV spotove.

Radikali su potrošili manje novca nego što su sakupili, budući da su iz budžeta dobili devet miliona, koliko su sakupili i od donacija fizičkih lica, a približno toliko, oko 9,5 miliona ranije su imali na račun. Radikali su uzeli i kredit od 53 miliona, ali su vratili nepotrošeni deo od 28 miliona.

5. ODNOS PRIHODA I TROŠKOVA

Kao što se vidi iz tabele, tri politička subjekta su imala značajno manje troškove od ostvarenih prihoda : NOPO je zadržala 41% , SVM 27%, a Socijaldemokratski savez (SDS) svih 89% svojih prihoda.

Na drugoj strani, troškovi šest političkih subjekata prevazišli su nivo raspoloživih prihoda pri čemu u tri slučaja se radi o izrazito velikim razlikama: G17 plus (- 92%), Pokreta radnika i seljaka (PRS) – 157% i koalicije oko LDP-a u čak dvostrukom iznosu (- 192 %).

Poređenjem prihoda i rashoda možemo zaključiti da su na svim nivoima izbora rashodi bili veći od prihoda za 461 890 698 dinara ili za 15 % predstavlja potencijalna dugovanja političkih subjekata. Ukoliko se dugovanjima dodaju i uzeti krediti i zajmovi, može se zaključiti da je nedostatak realnih izvora finansiranja kampanje 2012. godine 978 913 168, odnosno da trećina ukupnih rashoda nije finansirana iz realnih izvora.

6. MONITORING I PRELIMINARNI NALAZI KONTROLE

Agencija za borbu protiv korupcije je tokom kampanje izašla sa procenom da je kampanja u značajnoj meri „jeftinija i pristojnija“ od ranijih. Data ocena bazirana je na tri vrste argumenata.

Prvo, da su troškovi terenske kampanje, odnosno šetnje stranačkih i predsedničkih karavana kroz Srbiju, u velikoj meri prebačeni na državne resurse i korišćenje, besplatno ili uz ogromne popuste, prostora i opreme za promotivne izborne nastupe i tribine. Pored toga, na osnovu nalaza posmatrača, konstatovan je i značajan stepen odbijanja građana da učestvuju u kampanji “od vrata do vrata“, kao i odbijanja da im se u sandučić za poštu ubacuje propagandni materijal.

Drugo, u ovoj kampanji zabeležen je i značajan rast (besplatnih) aktivnosti na sajtovima stranaka i kandidata, kao i na sve popularnijim socijalnim mrežama, što je svakako u znatnoj meri redukovalo troškove izborne kampanje.

Na trećem mestu, i privatne televizije su u značajnoj meri imale, uz velike popuste, organizovana predstavljanja i duele stranaka i kandidata. Posebno su nova pravila RRA lišila građanke i građane Srbije zamornih, dugih i skupih plaćenih terminna elektro elektronskim medijima.

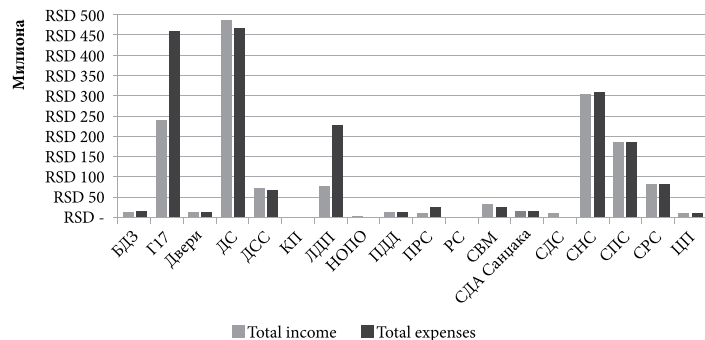
Po nalazima posmatrača Agencije, nakon prilično zamorne i duge, malo vidljive – time i ne posebno skupe, početne faze, tek je u poslednjih 10 - 15 dana - u svom finišu i kampanja završila. Time su, zahvaljujući posebno zahtevnim završnim konvencijama ključnih stranaka, koalicija i predsedničkih kandidata, rasli i troškovi izbornih konkurenata.

Istovremeno, saznanje ko stoji (time i ko plaća) iza spotova, letaka i bilborda sa kritičkom porukom prema suparničkim kandidatima i listama, u velikoj meri je doprinelo da negativna, kritička kampanja ne sklizne lako u prljavu - ad baculam i ad hominem (na čoveka i to batinom) kampanju. Republička radiodifuzna agencija se, saglasno svojim ingerencijama, nije direktno bavila pitanjima finansiranja izborne kampanje. No, njeno „Uputstvo“, kojim se vreme za izbornu propagandu ograničava na 90 minuta dnevno po emiteru, pri čemu se svaki učesnik izbora limitira na 5 minuta, doprinelo je značajnom smanjenju obima tzv. zakupljenih termina na televizijama i radio stanicama, a time posredno doprinelo i umanjenju ukupnih troškova kampanje.

Postoji i obaveza emitera da pružaju oglašni prostor pod istim tehničkim i finansijskim uslovima. U odnosu na ranije izborne procese, primetan je napredak koji se ogleda u tome što je Republička radiodifuzna agencija (RRA) počela da objavljuje tokom kampanje podatke o ukupnom vremenu koje su kod emitera zakupili pojedini učesnici na izborima.

Takođe, zahvaljujući Uputstvu RRA, u velikoj meri onemogućeno je oglašavanje drugih

Приходи наспрам трошкова



Grafikon 1: Parlamentarni izbori 2012; USAID, Serbia

“nepolitičkih” subjekata u vezi sa izbornom kampanjom, odnosno vođenje civilne medijske, stranački nakrivljene, predizborne kampanje.

Na drugoj strani, suprotno prethodnim ocenama, prikupljeni podaci Transparentnosti Srbija pokazuju da je do porasta troškova došlo pre svega kada je reč o oglašavanju na televizijama. Po istraživačima TS samo cena oglašavanja na većim TV stanicama bez obračunatog popusta (koji može biti veliki, naročito kada je reč o privatnim emiterima) u prvom krugu izbora bila je preko 34 miliona evra. Oni ističu uverenje, da čak i kada bi popust bio 50%, sav budžetski novac namenjen za finansiranje kampanje bi jedva bio dovoljan da podmiri samo ovaj vid oglašavanja.

No, činjenica je da stranke i kandidati, posebno oni koji uđu u vlast, odlažu plaćanje na više godina, ili tek na kraju samo delimice plate troškove svog medijskog oglašavanja. Naravno, neizmirena potraživanja za kampanju mogu biti još jedno sredstvo pritiska političkih struktura na medije, ili pak trgovine uticajem u kasnijoj dodeli javnih fondova medijima.

7. „DRŽAVNI MARKETING“ ILI SPORNO KORIŠĆENJE JAVNIH RESURSA U KAMPANJI

Makar i na preliminarnoj ravni, monitoringom je stvoren utisak o raširenoj praksi primene “državnog izbornog marketinga”, odnosno korišćenja prednosti pozicije vlasti za sticanje povoljnije pozicije u izbornoj utakmici.

Pre svega, i ovoga puta tokom kampanje su se, mada manje nego ranije, otvarala “Potemkinova sela”, odnosno putevi, mostovi i objekti javnog standarda.

Svojim plaćenim tekstovima u novinama i posebnim novinskim dodacima, a ređe na TV stanicama, izbornoj klijenteli su se obraćale i pojedine javne institucije, najčešće lokalne samouprave i javna preduzeća. Imajući u vidu da se u ovim tekstovima (o trošku poreskih obveznika) pohvalno govori o radu aktuelne vlasti, često uz fotografije ili izjave kandidata na izborima, očigledno je da je reč o korišćenju javnih resursa za potrebe izborne kampanje.

Najzad, u kampanjama nekih lista (naročito od strane URS i koalicije oko DS) korišćene su, u plaćenim oglasima, informacije o ugovorima i poslovima koje je država zaključila u doba mandata prošle vlade sa pojedinim poznatim firmama.

Budući da nije saopšteno da su se navedene firme usprotivile ovakvom oglašavanju, ova činjenica se može tumačiti kao posredna podrška tih firmi kampanjama pojedinih kandidata, i kao nenovčani prilog njihovim kampanjama (Transparentnost Srbija).

Postoje indicije o korišćenju već odomaćenih mehanizama zloupotrebe javnih resursa u stranačke svrhe – primera radi kroz raširenu praksu “last minute” povećanog primanja u radni odnos u javne službe, dodele raznih vidova pomoći pri zapošljavanju, angažovanju zaposlenih u javnim preduzećima i drugim javnim institucijama u kampanji, odnosno čak pojave njihovog (indirektnog) reketiranja.

Osim (zlo)upotrebe javnih resursa, najkrupniji problem u vezi sa sprovođenjem samih izbora su slučajevi kupovine glasova, od kojih su neki i dokumentovani (npr. snimak iz jednog novosadskog naselja). Prema informacijama koje je TS dobijala, u kupovinu glasova je bilo umešano više

političkih stranaka, među kojima ima i vladajućih i opozicionih. Meta kupovine su bili uglavnom siromašniji Romi, cena je navodno bila između 10 i 20 evra, ali o svemu ovome ne postoje dokazi jer učesnici uglavnom ne žele da o tome svedoče.

Treća, sa stanovišta poštovanja izborne procedure i predizborne tišine, legalna, ali nekorektna, pre svega iz ugla poštovanja odredbi Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, praksa je prikupljanje tzv. sigurnih glasova, odnosno uznemiravanje građana sms porukama i pozivima, kao i proveravanje da li su se tzv. „sigurni glasovi“ pojavili na biralištima.

Sve ovo, čak i kada se zakon ne krši otvoreno, ozbiljno narušava tajnost glasanja, nesporno ključni postulat fer i poštenih izbora i bazični princip (izborne) demokratije.

8. KRŠENJE PROPISA

Istovremeno, do sada obrađeni i dostupni podaci Agencije, omogućuju formulisanje sledećih polaznih pretpostavki vezanih za ispunjenje zakonskih obaveza od strane izbornih aktera.

Brojni politički subjekti nisu ni godinu dana nakon izbora prijavili finansijske izveštaje sa izborne kampanje i pored toga što je Agencija objavila spisak svih političkih subjekata koji nisu ispunili ovu svoju obavezu.

Veliki broj finansijskih izveštaja političkih subjekata sa izbornih kampanja sadrži značajan broj formalnih nedostataka poput podnošenja zbirnih finansijskih izveštaja pojedinih političkih subjekata za izbore održane na različitim nivoima vlasti.

Veliki broj političkih subjekata ostavio je iza sebe dugove po osnovu troškova vezanih za izbornu kampanju, koje nisu izmirlili trenutkom podnošenja finansijskog izveštaja iz izborne kampanje. Proces naknadnog izmirenja ovih dugova posledično rađa prekršaj. Ukoliko se dug iz izborne kampanje vraća sa računa za redovan rad, ovaj proces se smatra nenamenskom potrošnjom sredstava za potrebe redovnog rada (član 24, stav3) Ukoliko se, sa druge strane, vraća sa računa za izbornu kampanju, prekršaj se odnosi na nedozvoljene promete po računu koji je trebalo da bude zatvoren trenutkom predaje finansijskog izveštaja političkog subjekta sa izborne kampanje.

Pojedini politički subjekti su dobili kredite dajući nezadovoljavajuće kreditne garancije pod uslovima koji ne odgovaraju tržišnim. U ovom procesu se pojavljuju banke u kojima postoji (delimično) državno vlasništvo, što logičnom čini pretpostavku da su neki krediti dati pod političkim uticajem izvršne vlasti i političkih stranaka.

Značajan broj političkih subjekata je imao transakcije na posebnom računu za izbornu kampanju i po predaji finansijskog izveštaja za izbornu kampanju, što ukazuje na mogućnost da je bilo prikrivanja tokova novca u periodu posle izborne kampanje.

Veliki broj političkih subjekata nisu u svojim finansijskim izveštajima niti kroz strukturu troškova prikazali određene javne događaje (mitinge, konvencije, tribine, punktove...) koji su se prema podacima koje Agencija ima iz MUP-a, kao i podacima koje su monitori prikupili odigrali u vreme kampanje.

U finansijskim izveštajima pojedinih političkih subjekata nisu prikazani prilozi pravnih ili fizičkih

lica, a postoje izvodi sa bankarskih računa koji upućuju na te donacije. Postoje i obratne situacije, u kojima u izveštajima političkih subjekata donatori bivaju navedeni, ali na izvodima sa računa ne postoje tragovi o tim donacijama. Najzad, jedan broj pravnih i fizičkih lica koji su donatori političkih stranaka nisu prijavljeni niti kroz izveštaje političkih subjekata, niti na bankarskim izvodima računa za izbornu kampanju političkih subjekata. Sve ove situacije bude sumnje u nameru donatora ili primaoca donacija da prikrivaju svoje izvore finansiranja.

Određeni broj političkih subjekata u svom izveštaju i kroz strukturu troškova nije prikazao emitovanje spotova i oglasa u medijima (televizija, radio, štampa, internet...) koji su se odigrali i koji su sa sobom povlačili određene finansijske troškove. U pojedinim slučajevima radi se o neprijavlivanju bilo kakve aktivnosti i troškova ovog tipa, dok u pojedinim imamo da su troškovi koji su prijavljeni višestruko niži od onih koji su prikazani u ugovorima.

Kao i kod medijskih troškova jedan broj političkih subjekata u svojim izveštaju i kroz strukturu troškova nije prikazao troškove oglašavanja putem bilborda ili drugih sličnih načina oglašavanja (panoi, mini bilbordi, banderole...). Podaci o nesaglasju između izveštaja političkih subjekata i onoga što se desilo u stvarnosti dobijeni su na osnovu izveštaja monitora na terenu i na osnovu ugovora koje su agencije koje izdaju reklamni prostor imale sa političkim subjektima.

U periodu izborne kampanje, politički subjekti su bili obavezni da objave spisak svih donatora koji su dali donaciju političkom subjektu koja prelazi visinu jedne prosečne plate. Ovu obavezu nisu uopšte ili su selektivno ispunjavali određeni politički subjekti.

9. DONATORI

Određeni broj donacija političkim subjektima dolazi od strane fizičkih lica koja su primaoci socijalne pomoći. U ovakvoj situaciji postvalja se pitanje da li je "moralno" da oni koji su korisnici socijalne pomoći finansiraju političke subjekte. Moguće je da su politički subjekti preko ovih "donatora", odnosno svoje mreže članova i simpatizera, novac dobijen u gotovini "ubacili" u legalne tokove.

Primećeno je da postoji i značajan broj donacija političkim subjektima od strane fizičkih lica koji imaju prihode koju su manji ili približni donaciji koja je data. Kao i kod donatora primalaca socijalne pomoći rađa se sumnja vezana za proces „upumpavanja“ novca preko trećih lica, koji najverovatnije potiče iz „sive“ ili „crne“ zone. Pored toga moguće je da su u ovakvim situacijama sama fizička lica ona koja ostvaruju svoje prihode u "sivoj" ili "crnoj" zoni i time izbegavaju svoje zakonske obaveze.

Određeni broj pravnih lica koji su donatori političkih subjekata imaju promet i prihode koji su manji ili bliski donaciji koja je data političkom subjektu. Ovo logično budi sumnju u motive darodavca, odnosno u način na koji je obezbedio sredstva za donaciju političkom subjektu. Moguće je i da su treća pravna lica uplatama preko ovih pravnih lica izbegavala odredbe zakona koje definišu limite u visini sredstava koje političkom subjektu može dati neko pravno lice.

Značajan broj pravnih lica koja su donatori političkih subjekata nisu izmirila svoje obaveze po osnovu javnog duga i samom donacijom su napravili prekršaj. Ukoliko je odgovorno lice, ispred pravnog lica koje donira političkog subjekta, dalo izjavu o tome da ne postoje nikakve obaveze po osnovu javnog duga, onda ne postoji odgovornost političkog subjekta. Ukoliko politički subjekt nije zatražio takvu izjavu odgovornost postoji i na strani primaoca, političkog subjekta.

Pravna lica koja su donatori političkih subjekata ili su za potrebe političkih subjekata obavljala neke poslove u periodu izborne kampanje, u pojedinim slučajevima se registruju neposredno pre, u toku, ili čak i posle izborne kampanje. Jedan broj njih se briše iz registra ubrzano po okončanju izbora i predaji finansijskih izveštaja političkih subjekata.

10. PRUŽAOCI USLUGA

Pojedini pružaoci usluga u izbornom procesu su različitim političkim subjektima pružali svoje usluge pod različitim uslovima. To budi sumnju u dovođenje političkih subjekata u nejednak položaj. Time se ujedno ostvaruju nedozvoljene veze između političkih subjekata i pojedinih pravnih lica. Moguće je da ovakvo ponašanje bude uslovljeno ranijim ili budućim povoljnijim tretmanom ovih pravnih lica u poslovima vezanim za javne nabavke .

11. DRŽAVNI ORGANI

Proverom načina na koji se iz javnih fondova vršila podela finansijskih sredstava utvrđen je značajan niz propusta. Pokrajinski, gradski i opštinski organi koji su bili zaduženi za ovaj proces nisu protumačili zakonske obaveze jednoobrazno i postoje razlike u načinu i sumama novca koje su isplaćene političkim subjektima koji su učestvovali na izborima.

Dovršene poslove kontrole i nadzora i javno publikovanje dobijenih nalaza su osnovna pretpostavka za podizanje kapaciteta organa zaduženih za kontrolu izbora, ali i za ispunjenje prava građana da znaju ko, i pod kojim uslovima, daje novac onima koji se takmiče za njihovu podršku. Istovremeno, to je i prvi korak kojim se formira solidna osnova za široku javnu raspravu o ponašanju aktera izbora i održivosti postojećih zakonskih rešenja.

LITERATURA

[1] Agencija za borbu protiv korupcije: *Osnovni podaci o prihodima i troškovima političkih subjekata na predsedničkim i izborima za narodne poslanike*, Beograd, 2012.

PRILOG

IZVEŠTAJ AGENCIJE ZA BORBUTIV KORUPCIJE (2012. GODINA)

1. Broj izveštaja o finansiranju politikih aktivnosti tokom kampanje koji je morao biti dostavljen

Politički subjekti su bili dužni da dostave 1.656 Izveštaja o troškovima izborne kampanje u 2012. godini. Do 31. decembra 2012. godine dostavljeno je 1.035 izveštaja o trškovima izborne kampanje, od čega je 1.020 verifikovano. Razlika od 15 izveštaja predstavlja zbirne izveštaje tj. Agencija nije mogla da utvrdi za koju izbornu kampanju su podneti.

Politički subjekti uglavnom se nisu pridržavali propisanog roka, tako da se Agenciji izveštaji o troškovima izborne kampanje iz 2012. godine, dostavljaju i u 2013. godini. Poslednji dostavljeni izveštaj o troškovima izborne kampanje koji je obuhvaćen u Prvom Izveštaju o kontroli troškova političkih subjekata – izborne kampanje 2012. godine dostavljen je 24. aprila 2013. godine (Ukupno dostavljeno 1.076 izveštaja).

2. Broj regularnih godišnjih izveštaja o finansiranju političkih aktivnosti koji je verifikovan?

U 2012. godini, od 83 političke stranke za koje je postojala obaveza da podnesu godišnje finansijske izveštaje, to je učinilo njih 69. Priljeni izveštaji su skenirani i objavljeni na internet strani Agencije.

3. Broj subjekata od kojih su tokom godine zatražene dopune izveštaja o finansiranju političkih aktivnosti?

Ukupno je poslato 50 zahteva za dopunu godišnjih finansijskih izveštaja za 2011. godinu.

4. Broj subjekata koji su tokom godine dostavili zatražene dopune?
Ukupno 36 političkih subjekata.

5. Broj pokrenutih (prekršajnih) postupaka zbog nepodnošenja izveštaja o finansiranju političkih aktivnosti?

U 2012. godini Agencija je podnela 53 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka: jedan (1) zahtev zbog nenamenskog trošenja sredstava, 13 zahteva zbog podnošenja godišnjeg finansijskog izveštaja nakon isteka zakonom predviđenog roka i 39 zahteva zbog nepodnošenja izveštaja o troškovima izborne kampanje.

Broj dostavljenih i nedostavljenih izveštaja sadržan je u sledećem pregledu:

Nivo izbora	Ukupno dostavljenih izveštaja	Ukupno nedostavljenih izveštaja
Predsednički izbori	12	0
Parlamentarni izbori	17	1
Pokrajinski izbori	12	2
Izbori za gradske skupštine	201	62
Izbori za skupštine opština	834	515
Ukupno	1076	580

Politički subjekti su bili dužni da podnesu izveštaje za 1656 izbornih lista. Dostavljeno je 1076 izveštaja na svim nivoima, što čini 65% od ukupnog broja onih koji su bili dužni da podnesu izveštaje. Nije dostavljeno 580 izveštaja. U okviru nedostavljenih izveštaja nalazi se i jedanaest zbirnih izveštaja (jedan izveštaj za više izbornih kampanja) dostavljenih od strane političkih subjekata koji zbog sadržinske neispravnosti, nisu mogli da budu predmet analize.

Politički subjekt	Ukupno dostavljenih izveštaja	Ukupno nedostavljenih izveštaja
Koalicija oko SNS	161	0
Koalicija oko SPS	126	23
Koalicija oko URS	92	53
Koalicija oko DS	161	0
Koalicija oko LDP	55	66
DSS	111	29

Činjenice koje ukazuju na povredu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i pojave uočene u postupku kontrole analize rashoda:

Neprikazivanje troškova izborne kampanje (član 29, stav 2) (DSS, koalicija oko LDP, koalicija oko SPS, koalicija URS, koalicija oko DS, koalicija oko SNS)

Izmirivanje troškova kampanje sa računa namenjenih za kampanju drugog nivoa izbora (član 24, stav 3) (koalicija oko LDP, koalicija URS, koalicija oko SPS, koalicija oko DS, koalicija oko SNS)

Određeni politički subjekti su troškove nastale sa jednog nivoa izbora izmirivale preko računa sa drugog izbornog nivoa. Tako su najčešće sa računa za republičke izbore plaćani troškovi pokrajinskih, gradskih i opštinskih izbora.

Izmirivanje troškova kampanje sa drugih računa koji nisu namenjeni izborima (član 19 i član 24, stav 3) (koalicija oko URS)

Politički subjekti su deo svojih troškova nastalih u izornoj kampanji izmirivali sa računa za redovan rad ili sa računa koji ne pripadaju političkom subjektu. Ovo stvara sumnju u nenamensko trošenje sredstava, ali i u prikrivanje tokova novca političkog subjekta u periodu izborne kampanje.

IZBORNA KOMUNIKACIJA: NOVAC U IZBORNIM KAMPANJAMA

ELECTORAL COMMUNICATION: MONEY IN ELECTION CAMPAIGNS

Bojan Klačar, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

Sadržaj: U ovom radu se opisuje istorijat i značaj izborne komunikacije, sa posebnim naglaskom na plaćeno političko oglašavanje. U radu se prikazuje i način kako se menjao uticaj medija na birače odnosno na izbornu odluku birača. Poseban segment rada čini stanje u Srbiji: kako je regulisana izborna komunikacija, prednosti i mane koncepta plaćenog političkog oglašavanja u Srbiji, uloga regulatornog tela i presek medijskog tržišta za 2012. godinu. Autor prezentuje veličinu i strukturu troškova koje su politički subjekti imali u kampanji 2012. godine.

Ključne reči: Srbija, izborna komunikacija, politički subjekti, plaćeno političko oglašavanje, RRA, troškovi, mediji.

Abstract: In this paper, author describes history and importance of electoral communication, with special emphasis on paid political advertising. The paper shows also how the changing media impact on voters. The special part of the paper describes situation in Serbia: regulation of electoral communication, advantages and disadvantages of the concept of paid political advertising in Serbia, role of regulation body and media market overview for 2012. Author describes size and structure of costs of political subjects during the financing of election campaign 2012.

Key words: Serbia, electoral communication, political subjects, paid political advertising, RRA, costs, media.

1. Uvodne napomene

Dana 6. maja 2012. u Republici Srbiji održani su izbori za predsednika Republike, Narodne poslanike u Narodnu skupštinu Republike Srbije, poslanike u Skupštinu Autonome Pokrajine Vojvodine i odbornike u skupštinama jedinica lokalnih samouprava. Tada je po prvi put nadležna institucija – Agencija za borbu protiv korupcije realizovala monitoring aktivnosti političkih subjekata i uporedila dobijene podatke sa onim što su u zvaničnim izveštajima dobili od strane političkih subjekata. Podaci su pokazali ono što je bilo očekivano (a što je već odavno trend svuda u svetu) – da najveći deo troškova čine troškovi oglašavanja: 77% u kampanji za parlamentarne, odnosno 66% u kampanji za predsedničke izbore. Podsećanja radi, vrednost ukupno prijavljenih troškova parlamentarne i predsedničke izborne kampanje 2012. iznose oko 3,5 milijardi dinara ili 30 miliona evra, odnosno oko 7 evra po glasaču.[1] Za kampanju 2014. stranke će samo iz budžeta dobiti oko sedam miliona evra, što je (ako se podaci uporede sa 2012. godinom) dovoljno samo za polovinu troškova (pre dve godine „javni novac“ je činio oko 53% ukupnih troškova).

Ako se zadrže trendovi od prethodnih izbora o minimum dvotrecinskom udelu troškova za oglašavanje, sasvim je jasno da je relacija između medija i političkih subjekata (tokom kampanje)

jedno od najvažnijih pitanja za nadležne institucije i stručnu javnost. Značaj ispitivanja novčanih tokova u izbornim kampanjama u Srbiji dobija na značaju kada se uzme u obzir činjenica da se naša zemlja faktički nalazi u permanentnoj kampanji: od uvođenja višestranačja 1990. godine samo su dve vlade imale pun mandat (vlade M. Marjanovića i M. Cvetkovića), a od 10 parlamentarnih izbora (računajući i predstojeće 16. marta 2014. godine) čak sedam su bili vanredni. Ne računajući savezne izbore i predsedničke izbore 24. septembra 2000. godine koji su doveli do pada S. Miloševića, građani Srbije su na birališta izlazili 15 puta – izbori u martu će biti 16. glasanje za neke od izbora na nacionalnom nivou (predsednički oba kruga plus parlamentarni izbori). Ako uzmemo da su kampanje u proseku trajale 50 dana (a bilo je slučajeva kada su trajale i više), Srbija je za nešto više od 13 godina (od decembra 2000), oko dve godine bila u izbornim kampanjama! Ako na to dodamo i proces formiranja vlada koji je u proseku trajao (minimum) oko mesec dana (i tu je bilo perioda kada je to trajalo znatno duže, kao nakon izbora 2008. godine), država Srbija je skoro 2,5 godine izgubila na kampanjama i pregovorima oko novih vlada.

Ova studija ima za cilj da otvori pred stručnom javnošću pitanje regulacije izborne komunikacije u Srbiji, sa naglaskom na plaćeno političko oglašavanje, što bi neminovno dovelo i do veće transparentnosti u radu svih subjekata - medija, stranaka, medijskih agencija.

2. Mediji, novac i izbori

Ispitivanje odnosa između medija i izbora odnosno plaćenog oglašavanja u medijima i izbornih kampanja jedno je od najizazovnijih istraživačkih i naučnih tema. To je ujedno i tema sa puno kontroverzi u kampanjama, posebno u neuređenim medijskim sistemima kakav je slučaj u Srbiji. Međutim, umesto da jedna takva tema bude signal i upozorenje da se jedan osetljiv proces unapredi i kvalitetno reguliše, u Srbiji je ova tema ostala na marginama stručne i akademske zajednice, a politički subjekti su je mahom koristili (samo) u političke svrhe.

Koji su to faktori koji utiču na države prilikom odabira načina na koji će regulisati izbornu komunikaciju? Šta je to što zapravo treba imati u vidu kada se koncipira regulacija odnosa između medija i političkih subjekata tokom izbornih kampanja? Faktora je više, ali ćemo za potrebe ovog rada izdvojiti tri najvažnija: izborni sistem za koji se opredelila jedna država, uređenje medijskog sistema i institucionalni okvir, pre svega nadležnosti i uloga regulatornih tela.

2.1. Izborni sistem

Izborni sistem je deo političkog sistema i jedan je od najvažnijih „podistema“ za funkcionisanje demokratije u celini. Prema Robertu Dalu četiri od sedam institucija neophodnih za funkcionisanje poliarhije, povezani su sa izborima: biranje funkcionera, slobodni izbori, opšte pravo glasa i pravo kandidovanja.[2] Ne ulazeći u detalje, u osnovi postoje dve vrste izbornih sistema – većinski i proporcionalni. Shodno svojoj istoriji i političkoj kulturi, različite zemlje biraju različite izborne sisteme, sa svim modifikacijama koje su moguće u pogledu broja izbornih jedinica, formule za obračun mandata i visine izbornog praga. U Srbiji se išlo od većinskog (prvi višestranački izbori su održani prema ovom modelu) prema proporcionalnom sistemu, da bi se postojeci sistem „ustalio“ poslednjih 10 godina. Radi se o proporcionalnom sistemu, sa jednom izbornom jedinicom, glasanjem za liste, censusom od 5% (istim i za stranke i za koalicije) i raspodelom mandata po D'Ontovoj matrici. Međutim, u Srbiji se izborna komunikacija nikada nije modelirala u skladu sa ovako odabranim sistemom, iako bi to trebao da bude jedan od važnih kriterijuma (nipošto ne jedini i dominantan). Pojednostavljeno rečeno, ne može biti ista regulativa u Velikoj Britaniji

sa dugovečnim jednokružnim većinskim sistemom ili u nekoj od zemalja u kojoj je zastupljen neki od varijeteta proporcionalnog sistema. Niti je moguće prelistati izborna medijska pravila iz SAD na neku od zemalja jugoistočne Evrope, na primer. Prilagodavanje izbornom sistemu se pre svega ogleda prilikom koncipiranja debatnih programa ili besplatnog predstavljanja (da li će se vreme raspodeljivati jednako ili proporcionalno), ali nije nevažno ni za plaćeno oglašavanje. Kada godinama imate stabilan izborni sistem, kao što je slučaj sa Velikom Britanijom, onda možete da ukinete plaćeno oglašavanje na televizijama, dok je tako nešto gotovo nemoguće (verovatno i nepoželjno) u sistemima u kojima postoji veliki broj partija i vrlo česte i difuzne koalicije.

2.2. Uređenje medijskog sistema

Od toga za kakav se koncept država odlučila u uređenju medijskog sistema, umnogome zavisi i kakva će biti pravila u izornoj komunikaciji. U načelu, važno je sagledati dve stvari: razlike između uređenja štampe, interneta, radija i televizije i da li u zemlji postoji tradicija postojanja javnih servisa. Naravno, neizostavan i prožimajući element za sve navedeno jeste (ne)postojanje demokratske tradicije i slobode medija.

Opšti je trend da za štampu i (kasnije) internet ne postoje čvrsta pravila, već da se njihovo uređenje zasniva na samoregulaciji i radu različitih novinarskih udruženja. Na ova dva medija se uglavnom odnose univerzalni principi i načela, dok se Svet Evrope bavi jedino štampom u državnom vlasništvu. Sa televizijom je drugačiji slučaj i u većini zemalja ona podleže veoma jasnoj regulaciji. Obično se smatra da čvrsta regulacija u medijima nije poželjna, ali kod televizije često važi obrnut trend: što je regulacija televizije u kampanjama čvršća (ne rigidna), obično je i izborna komunikacija kvalitetnija. Većina zemalja koja pripada krugu „starih evropskih / zapadnih demokratija“, ima veoma velika ograničenja kada je televizija u pitanju, posebno plaćeno oglašavanje na njima. Dva su ključna razloga za tako nešto: prvi je taj što je televizija najuticajnije medij u političkoj komunikaciji (samim tim može da proizvede najveću neravnopravnost izbornih učesnika), a drugi je taj što koristi frekvenciju kao ograničeno javno dobro. Bez obzira na veliki porast digitalnih medija, televizija će i u narednim godinama zadržati oreol dominantnog medija, na kome se faktički nalazi od 1960. godine i sada već čuvenog TV duela između Dž. F. Kenedija i R. Niksona koji je posmatralo 70 miliona gledalaca. Srbija tu nije izuzetak: više od 96% građana gleda televiziju, a petina među njima dnevno provodi pet i više sati ispred televizora. Srbija je jedan od rekordera u tom pogledu. Ovoliko gledan medij (pritom komunikacijski moćan u kampanjama, efektan i prodoran) mamac je za sve izborne štabove koji u njega ulažu milione evra ili dolara. Ukoliko bi se troškovi plaćenog oglašavanja na televiziji učinili transparentnim, na taj način bi se trasirao put ka rešavanju brojnih problema u izbornim kampanjama. Troškovi terenske kampanje, ali i oglašavanja u ostalim medijima, manji su u poređenju sa televizijom.

Regulacija izborne komunikacije determinisana je i tradicijom medijskih sistema, pre svega, u pogledu funkcionisanja javnih servisa. Tu možemo izdvojiti, grubo rečeno, evropski i američki model. Evropa je podneblje koje karakteriše duga tradicija javnih servisa, utemeljena pre svega osnivanjem BBC-ja. Međutim, deo evropske tradicije su i zemlje jugoistočne Evrope u kojima su ovi servisi najčešće (do pada berlinskog zida, ali i kasnije) bili zapravo mediji u službi vladajuće stranke. I dok u Evropi (pa i u Srbiji) egzistira takozvani dualni sistem javne i komercijalne televizije, SAD su se opredelile za visoko tržišni i komercijalni model, u kome je koncept javnog servisa nepoznat. Međutim, uprkos uvreženom mišljenju o američkim medijima kao nagašeno komercijalnim i bez ozbiljnih sadržaja, oni su u kampanjama veoma kritični. Iz ugla izbornih kampanja, činjenica da postoji javni servis neizostavno utiče da u tim državama mora postojati besplatno i ravnopravno,

odnosno proporcionalno predstavljanje izbornih učesnika (u zavisnosti od regulacije), što nije obaveza komercijalnih emitera. U većini zemalja komercijalni emiteri nemaju striktno definisane obaveze u kampanji (poput Danske, Finske, Holandije), ali u nekim zemljama regulativa propisuje poštovanje određenih programskih načela i za privatne emitere. Takav je slučaj sa Nemačkom, Švajcarskom, Francuskom i Italijom.[3]

Reforme u medijskom sektoru u Srbiji započete su tek nakon pada Miloševićevog režima 2000. godine i bile su inicirane od strane medijskih udruženja i civilnog društva. Usvojeni su važni zakoni – poput Zakona o javnom informisanju (2003), o radio-difuziji (2002), oglašavanju (2005), ali su izostali zakoni o nedozvoljenoj medijskoj koncentraciji, o vlasništvu nad medijima i sl. Takođe, brojna rešenja su već odavno prevaziđena, a vlasti u Srbiji već dve godine ne mogu da nađu najmanji zajednički imenitelj za usvajanje novih medijskih zakona.

2.3. Institucionalni okvir – uloga regulatornih tela

Postojanje regulatornog okvira za TV i radio emitere, podrazumeva i postojanje tela/organa koji će se baviti nadzorom nad radom emitera (za štampu i internet slična tela su retka ili nemaju velike nadležnosti). Delovanje regulatornih tela u oblasti radiodifuzije zavisi od brojnih faktora – nacionalnih specifičnosti, kulturnih obrazaca, medijskog sistema i medijske istorije, ali i osobenosti lokalne političke kulture. U nekim zemljama su radiodifuzna tela integrisana sa onim koji se bave telekomunikacijama. Ta tela su, bez obzira na način formiranja, zadužena za: izdavanje dozvola za emitovanje, sprovođenje propisa, izbor upravnih organa, razvoj medijske politike i dodelu frekvencija. Sa izuzetkom Nemačke i Litvanije – u kojima postoje različita regulatorna tela za javne i privatne emitere – obično su regulatori zaduženi u isto vreme za izdavanje dozvola i nadgledanje rada i javnih i privatnih stanica. Takav slučaj je i sa Srbijom gde se to telo zove Republička radiodifuzna agencija (RRA) i formirano je na osnovu Zakona o radiodifuziji (za razliku od zemalja Zapadne Evrope, u Srbiji se drugo telo bavi telekomunikacijama – RATEL). Značaj ovih tela u izornoj kampanji je posebno veliki, jer njihove reakcije moraju biti veoma brze, a sankcije efikasne. Stoga je nezavisnost ovih tela ključna za njihovo uspešno delovanje, pa se ona najčešće formiraju u parlamentima ili predsednik republike podeli odgovornost sa parlamentom. Obično imaju mandat duži od uobičajenog mandata vlade odnosno parlamenta, čime se želi izbeći zavisnost od političkih promena.

Kao i kod medijskih zakona, proces formiranja ovog tela u Srbiji bio je praćen brojnim kontroverzama, problemima i skandalima, tako da ni danas, 12 godina od usvajanja Zakona o radiodifuziji, ovo telo ne funkcioniše po svim kriterijumima dobre prakse. Iako praksa drugih država pokazuje da je veoma važno da i organi nadležni za sprovođenje izbora (poput RIK-a u Srbiji) budu uključeni u izbornu komunikaciju, to u Srbiji nije slučaj, pa je sva odgovornost na samoj RRA. Ono što je dobro jeste to što RRA blisko saraduje sa Agencijom za borbu protiv korupcije kao institucijom nadležnom za kontrolu finansiranja političkih subjekata.

Više o samoj regulativi izborne komunikacije u svetu i Srbiji u sledećem poglavlju.²⁹

²⁹ Sira uporedna analiza plaćenog političkog oglašavanja na televiziji dostupna je u tekstu A. Taskov u ovoj publikaciji. Ovaj rad je imao za cilj samo da prikaže osnovne trendove.

3. Izborna komunikacija: od radija, preko televizije do interneta i socijalnih mreža

Izborna komunikacija prati promene u načinu funkcionisanja medija, prilagođava se različitim uticajima koji mediji ostvaruju u odnosu na birače, menja se sa razvojem tehnoloških dostignuća i prilagođava trenutnom političkom, ekonomskom i društvenom kontekstu.

Mediji su do 40-ih godina XX veka imali veliki uticaj na javnost (najviše u dvadesetim i tridesetim godinama prošlog veka), pre svega radio kao tada vodeći medij. To su takozvane teorije magičnog metna (*hipodermička paradigma*), najbolje odslikane kroz Hitlerovu propagandu, za šta je plodno tle bila tadašnja ekonomska kriza i „usamljenost“ pojedinaca koji nisu bili vezani za neku širu grupu/zajednicu, pa su samim tim bili podložniji porukama koje su im prenošene putem radijskih talasa i štampe. Tada nismo mogli govoriti o izbornoj komunikaciji kakvom je danas poznajemo, jer je ova teorija faktički polazila od jednosmerne komunikacije u kojoj mediji šalju poruku, a pojedinci reaguju u skladu sa njom i pružaju trenutni odgovor. O kakvoj se moći radilo svedoči i čuvena radio drama „Rat svetova“ Orsona Velsa iz 1938. godine, koja je urađena tako verno da su brojni Amerikanci podelgli panici slušajući priču o invaziji Marsovaca na Zemlju. Danas ovakav scenario deluje nezamislivo, ali je u ondašnjem kontekstu, uz majstorstvo tada dvadeset trogodišnjaka Velsa i uz emitovanje za Noć veštica, ova drama pokazala koliko mediji mogu da budu moćno oružje.

Tek od sredine XX veka, počinju ozbiljnija istraživanja o ulozi medija tokom predizbornih kampanja (najpre u SAD gde su još sredinom 30-ih godina, zahvaljujući Galupu, krenula i prva istraživanja javnog mnjenja), radio se u narednim godinama profilisao kao najuticajniji medij u političkoj komunikaciji, ali prevladuje mišljenje da domet medija u samim kampanjama nije veliki. To su takozvane teorije o minimalnom uticaju medija ili *paradigma ograničenih efekata*. Ona je polazila od dvostepenog procesa komunikacije koji prvo ide preko voda mnjenja do građana. U takvim okolnostima zanemaren je društveni kontekst. S druge strane, četrdesete i pedesete godine prošlog stoleća se često označavaju zlatnom erom političkih stranaka i identifikacije birača sa njima.[3] To je verovatno i poslednji period kada su birači mogli da donesu izbornu odluku iz direktnog kontakta sa strankama, a ne medijski posredovano. Radio jeste u to vreme bio ključni medij u komunikaciji sa biračima, ali je bio manje-više puki prenosilac stranačkih saopštenja. Teorije koje su govorile o malom ili nikakvom uticaju medija nastale su uglavnom kroz prizmu najuticajnije studije iz tog vremena – „The People's Choice“ iz 1944. godine gde je istražena predizborna predsednička kampanja 1940. godine u okrugu Erie County. Autori su utvrdili da praćenje medija više utiče na učvršćivanje postojećih stavova nego na njihovu promenu. Imajući u vidu ove činjenice, ovo je još uvek period u kome kampanje ne koštaju preterano i čiji gro troškova čini terenski rad, sa malim udelom plaćenog oglašavanja.

Partijska identifikacija u SAD slabi već početkom 60-ih godina, a kao poslednje konvencije na kojima se razmatrala partijska politika pominju se republikanska konvencija 1964. godine, odnosno konvencija demokrata četiri godine kasnije.[4] Obe su protekle u debatama oko rata u Vijetnamu. Nakon toga su konvencije postale medijski spektakli, režirani skupovi i to ne samo u SAD, već i na starom kontinentu.

Trendovi u političkoj i izbornoj komunikaciji se menjaju drastično već od 1960. i gore pomenutog TV duela Kenedi-Nikson. Taj duel na simbolički način uvodi televiziju u izbornu komunikaciju i na tronu najuticajnijeg medija zadržava je i do danas, bez obzira na sve promene u medijskom pejzažu. I danas je malo događaja koji mogu da privuku više od 70 miliona gledalaca (u kontinuitetu

to jedino čini Super Bowl, finale u američkom fudbalu kao globalni medijsko-sportski spektakl). Sa pojavom televizije, upostavljaju se i dva trenda koji i danas (u izmenjenim okolnostima, naravno), funkcionišu: 1) porast uticaja medija na javnost odnosno na izbornu odluku birača i 2) kampanje postaju skupe, medijski posredovane i sa značajnim udelom plaćenog oglašavanja. Koji faktori su uticali na povećanje uticaja medija? Pomenućemo nekoliko: industrijski razvoj, materijalno blagostanje, smanjenje klasnih sukoba i socijalne diferencijacije, sekularizacija društva, promovisanje novih društvenih vrednosti, birokratizacija političkih partija, pojava novih medija i novih načina komunikacije sa biračima. To su godine u kojima dolazi do pada stranačke identifikacije (neke procene govore da je ona kod demokrata u SAD pala sa 80% na 60%), kampanje postaju više personalizovane, a manje organizacijske.[3] Mediji postaju neizostavan posrednik između izbornih učesnika i građana/birača. Već od sledećeg ciklusa, 1964. godine pojedini istraživači, poput Tomasa Patersona sa Harvarda uočavaju porast plaćenog reklamiranja u SAD (trostruko više u odnosu na 1960. godinu).[5] Šezdesetih godina u SAD medijski troškovi u kampanji dolaze i do 70% ukupnih troškova, dok u Evropi povećan upliv novca dolazi kasnije, uglavnom devedesetih godina prošlog veka, kao što je slučaj u Velikoj Britaniji (oko 80% troškova su tada činili troškovi oglašavanja). To je bio signal da se aktivnije krene sa regulacijom kampanje u Evropi, što je neizostavno vodilo jačanju informativnog dela programa.

Danas živimo u periodu koji ne minimizira uticaj medija, samo ga ne vidi ni na jednom ekstremnom polu (jednosmeran uticaj sa početka odnosno minimalan uticaj sredinom prošlog veka), već ga poima kroz indirektnu i dugotrajnu uticaje, kroz kolektivno poimanje društvene stvarnosti. One su formulisane u okrilju više autora, polaze od različitih kriterijuma i nijedna ne može biti sveobuhvatna, niti u istoj meri primenljiva na svaku državu.

Osim kritičkih (kulturoloških) teorija, postoje i teorija koristi i zadovoljstva, teorija igre masovnih komunikacija, agenda setting teorija.[4] Verovatno za srpski kontekst najviše odgovara poimanje uticaja političkog marketinga na birače kroz prizmu kritičke (kulturološke) paradigme, u kojoj se uzima u obzir aktivan odnos birača prema medijskim sadržajima u širem socijalnom kontekstu. Za tumačenje izbornih kampanja u Srbiji važna je i teorija dnevnog reda (agenda setting teorija) koja ukazuje na to da mediji mogu definisati, ne sam čin izborne odluke, ali mogu teme o kojima će se razgovarati u kampanji.

Međutim, ono što je najvažnije za ovaj rad jeste da su sve kampanje od 80-ih godina XX veka medijski posredovane, sa sve manje terenskog rada i posledično sve skuplje. Takav trend je sve izraženiji, jer se kanali komunikacije proširuju: na početku smo imali štampu, radio i razne vrste OOH oglašavanja, potom TV, pa internet; onda je usledio bum socijalnih mreža. Koliko su kampanje skupe, najbolje se vidi na američkom primeru: od kampanje A. Linkolna koja je koštala stotinjak hiljada dolara, došli smo do cifara od sedam do 10 milijardi za poslednje dve kampanje 2008. odnosno 2012. godine. Taj porast beležimo i u Srbiji jer je ukupna vrednost prijavljenih troškova na poslednjim izborima 2012. godine iznosila 30 miliona evra (verovatno i više imajući u vidu da se radi o zvanično prijavljenim troškovima). Ovi podaci nam sugerišu, ne samo to da su kampanje danas veoma skupe i da to zahteva veoma transparentne tokove novca, nego i da je većina birača izložena stranački definisanim porukama, na koje mediji nemaju nikakav uticaj (plaćeni termini, spotovi, reklame, bilbordi su stranački proizvod, bez mogućnosti za bilo kakvom novinarskom intervencijom).

Troškove kampanja ne podižu samo troškovi oglašavanja, nego i angažman specijalizovanih agencija za istraživanje javnog mnjenja, zakup medijskog prostora i konsultantskih kuća za

upravljanje izbornim kampanjama. Čak i na tržištima platežno manje sposobnim, kakvo je srpsko, retki su izbori koji proteknu bez angažmana barem jedne inostrane konsultantske kuće (uglavnom američke).

Osim klasičnih medija (štampa, TV, radio i OOH), zaštitni znak današnjih medija su internet i socijalne mreže, koje je u izborni život uvela odlično koncipirana kampanja B. Obame iz 2008. godine. Digital je jedino tržište koje je u stalnom porastu, dok drugi mediji ili padaju ili stagniraju. U smislu ulaganja, to tržište je i dalje daleko iza televizije (čak i printa), ali sve procene govore da će ono i dalje rasti. Sa kampanjom iz 2012. godine, komunikacija putem interneta i socijalnih mreža ušla je i u Srbiju, napustivši dotadašnji (monotoni) koncept komuniciranja samo putem zvaničnih web stranica stranaka ili putem FB naloga/fun page u najboljem slučaju. Digitalne kampanje nisu u rangu presudnih faktora za ishod izbora, ali jesu njen neizostavan segment, na koji će se sve više obračati pažnja a samim tim će se i više novca investirati.³⁰

4. Regulacija plaćenog oglašavanja

Ne postoji jedinstven, niti idealan način regulisanja izborne komunikacije. U najvećem broju zemalja radi se o kombinaciji tri segmenta: direktno obraćanje ili plaćeno oglašavanje, debatne emisije i redovno (informativno) izveštavanje. Kao što smo već istakli, štampa i internet imaju slobodu u načinu na koji će pratiti izborne kampanje.

U onim zemljama u kojima postoji javni servis, postoji najčešće i besplatno predstavljanje izbornih učesnika (u SAD nijedan medij nema tu obavezu, ali ako odluče da to učine onda to moraju da urade za sve učesnike, pod jednakim uslovima). Oficijelni (besplatni) programi se na javnim servisima primenjuju u većini zemalja parlamentarne demokratije sa izuzetkom Švedske (samo intervju). U većini postkomunističkih zemalja u početku je dodeljivano isto vreme, dok se u etabliranim demokratijama primenjuje „proporcionalni sistem“. Jednaka raspodela vremena je u zemljama konsenzusne demokratije (pet i više partija) – Italija, Danska, Holandija.[3] U Srbiji se vreme raspoređuje jednako iako zbog velikog broja stranaka različite jačine i fragmentirane partijske scene (više od 40 stranaka participiralo je u poslednjem mandatu Narodne skupštine), ima smisla razmišljati o proporcionalnoj raspodeli. Velika Britanija i Francuska ovom segmentu poklanjaju veliku pažnju, čineći sve da ti sadržaji budu zanimljivi i gledani, a ujedno i da ispunjavaju visoke produkcijske i etičke standarde.³¹

Debatne emisije i redovan informativni program, svaki emiter određuje za sebe i u tom segmentu postoje razlike između emitera i u okviru iste zemlje. Debatne emisije su segment koji je, sa aspekta birača, najvažniji za informisanu izbornu odluku jer je zanimljiv, novinarski posredovan, sa mogućnošću diskusije. U Srbiji su na prošlim izborima 2012. jedino RTS i B92 imali ovakav tip programa, dok je od dnevnih novina poseban dodatak („Izborna groznica“) imao samo Danas. Ostali mediji se uglavnom zadovolje ili izbornim blokovima u okviru redovnih emisija, ili izbornim rubrikama/sekcijama u štampi, odnosno portalima. Komercijalni emiteri u Srbiji uglavnom emituju plaćeno političko oglašavanje, jer je to za većinu izbornih štabova dobra odluka imajući u vidu njihove visoke rejtinge (Pink i Prva). Za sve emitere (posebno javne servise) postoje određena

³⁰ Na predstojećim parlamentarnim izborima i na gradskim izborima u Beogradu, po prvi put će učestvovati i tzv. internet lista. Nominacije i čitava kampanja će se vršiti na društvenoj mreži Twitter. Više o tome na #InternetLista.rs

³¹ Francuska je izabrala i naglašeno intervencionistički pristup u kome bez odobrenja Saveta nadležnog za audio-vizuelne medije ne može ništa da ode u etar.

pravila koja im određuje regulatorno telo (ta pravila često, putem svojih statuta, određuje i sam javni servis).

Što se tiče plaćenog oglašavanja, Srbija pripada krugu zemalja u kojima je takav koncept zakonom dozvoljen i za javne servise (RTS i RTV). Takav put je izabrala većina zemalja bivšeg Istočnog bloka, kao i zemlje bivše SFRJ uz izuzetak BiH gde ima više ograničenja. U svetu ima različitih iskustava, ali većina evropskih demokratija ima ozbiljne limite kada je u pitanju plaćeno oglašavanje u javnim servisima. Tako je, na primer, u Irskoj potpuno zabranjeno plaćeno političko reklamiranje na televiziji i radiju. Ovu praksu prate Velika Britanija, Belgija, Francuska i nordijske zemlje Danska, Norveška i Švedska.[6] Plaćenog oglašavanja nema u javnim servisima u Holandiji, a u Austriji, Nemačkoj i Španiji je zabranjeno tokom kampanje.[3]

U svakom društvu postoje debate da li je dobro da postoji plaćeno političko oglašavanje. Razloga za ukidanje ili ograničavanje plaćenog oglašavanja ima nekoliko, a najvažniji su: radi se o segmentu u kome se može ostvariti velika neravnopravnost (ukoliko mediji ne daju pod jednakim uslovima vreme, ako su stranke bogatije zakupice i više vremena i sl.), oglašavanje trivijalizuje kampanje (svodi ih na mali broj poruka), usmereno je na emocije, manipulativnije je, isključivo stranački definisano, personalizuje kampanju i povećava troškove što otvara pitanje sivog novca u kampanjama.

S druge strane, za razliku od država u kojima postoje limiti u plaćenom oglašavanju, postoji ogroman broj država u kojima je ono veoma zastupljeno, ne samo u privatnim medijima, nego i na javnim servisima (onde gde ih ima). Pomenućemo samo neke zemlje: SAD, Kanada, Australija, Novi Zeland,[3] a u Evropi su to baltičke zemlje i Italija. Tipičan primer zemlje sa ogromnim udelom plaćenog oglašavanja su SAD. U toj državi postoji gotovo potpuna sloboda zakupa medija, svi mediji su privatni i naglašeno komercijalni, a istovremeno nema limita ni u trajanju odnosno sadržaju spotova. Vodi se računa o tome da se izbornim učesnicima ponude jednaki uslovi, ali ne i da vreme bude jednako raspodeljeno (onaj ko uloži više novca, imaće i više vremena). Postoji i pravilo „najniže cene oglašavanja“, u kome se izbornim učesnicima 45 odnosno 60 dana uoči preliminarne odnosno opštih izbora, za isto vreme naplaćuje ista cena kao i za druge reklame. [4] Što se tiče evropskih zemalja, Finska je zemlja u kojoj postoji puna sloboda zakupa vremena i prostora u privatnim medijima. I Italija se nalazi u krugu zemalja u kojoj je ovaj segment veoma zastupljen, sa malo ili nimalo ograničenja u privatnim medijima, s tim što je u ovoj zemlji veći problem vlasnička struktura medija u kojoj se preliću privatni interesi i državnički posao (primer Silvija Berlusconi). U Rusiji postoje gornji limiti u kampanji, kako bi se destimulisalo plaćeno oglašavanje (reklamiranje je dozvoljeno i u javnim servisima i na komercijalnim emiterima); u BiH je dozvoljeno, ali uz brojna ograničenja (mediji moraju unapred da odrede termine, ne može pre, tokom i posle vesti/dnevnika i sl.). U ostalim zemljama regiona oglašavanje je takođe dozvoljeno, kao i u Poljskoj i Bugarskoj.

Ima dosta argumenata i zašto je dobro imati plaćeno oglašavanje u kampanji: plaćeno oglašavanje, posebno reklamni spotovi su interesantniji, direktniji i plasiraju se poruke koje se drugim kanalima ne mogu plasirati. Imajući u vidu da se emituju u raznim vrstama emisije, dopiru do najšire publike.

Bez obzira što postoje zemlje sa ozbiljnim limitima u plaćenom političkom oglašavanju, moramo konstatovati da se radi o manjem broju i da je opšti trend u svetu da se ovaj segment ne ograničava ili potpuno ukida. Potrebno je samo regulaciju učiniti kvalitetnijom, uraditi „finija podešavanja“ da se spreči nejednak položaj izbornih učesnika i da se tokovi novca na relaciji izborni učesnici

– mediji učine što transparentnijim. Tako da na često pitanje u ovdajšoj javnosti – da li treba razmišljati o ukidanju plaćenog oglašavanja u Srbiji, odgovaramo da u tom pravcu ne treba razmišljati i kao potvrdu navodimo tri veoma jaka razloga.

Prvi je što Srbija ima kratku demokratsku tradiciju u organizovanju višestranačkih slobodnih izbora i što još uvek spada u podeljeno društvo, sa malo poverenja u većinu institucija. U tim okolnostima, teško je organizovati kampanju u kojoj bi se biračima ponudio dovoljan broj informacija samo kroz informativu i besplatne programe na javnom servisu. Drugi je taj što bi koncept bez komercijalnog oglašavanja u jednom lošem i nedefinisanim medijskom sistemu doveo do disbalansa i neravnopravnosti u izveštavanju medija. Štampa (posebno tabloidi) je u Srbiji „veoma obojena“ i pristrasna, pa bi jedan deo izbornih učesnika ostao uskraćen za kanal komunikacije koji mu omogućava da svoje poruke šalje bez ikakvih medijskih intervencija. Uz to, RTS-u je na primer pretplata garantovala nezavisnost, ali on u naredne dve godine (verovatno od sredine 2014) treba da se finansira direktno iz budžeta, što takođe može da izazove reakcije nezadovoljnih izbornih učesnika. I treći razlog je loše finansijsko stanje u medijima, koji bi od sopstvenih tiraža ili gledanosti, teško opstali na ovakvom tržištu i u državi u kojoj su izborne kampanje faktički – permanentne kampanje. Ne treba podsećati da su i sa ovim segmentom mediji u Srbiji veoma siromašni, sa malim ili nikakvim mogućnostima za investicije u program/sadržaj.

5. Ograničenja u regulatornom okviru u Srbiji

Kao što smo već istakli, u Srbiji je dozvoljeno plaćeno oglašavanje na svim medijima – u celini gledano televizija i radio imaju čvršća ograničenja, dok su štampa, internet i OOH manje podložni regulaciji, ali se i na njih odnosi Zakon o oglašavanju. Dva najvažnija zakona u pogledu plaćenog oglašavanja u Srbiji su: Zakon o oglašavanju (2005) i Zakon o radiodifuziji (2002), a od podzakonskih akata najvažnija su Opšta obavezujuća uputstva koja uoči izbora objavljuje RRA. Ne treba zaboraviti ni „krovne“ zakone: o javnom informisanju i o izboru narodnih poslanika, čije su odredbe sastavni deo regulative izbornih kampanja u Srbiji.

Opšta obavezujuća uputstva RRA su, uglavnom, bazirana na Zakonu o oglašavanju i Zakonu o radiodifuziji i objavljuju se na početku izborne kampanje. Uputstvo za izbore 2014. identično je onome od pre dve godine, za opšte izbore u maju 2012. Iz ugla finansiranja političkih subjekata, pohvalno je što RRA blisko saraduje sa Agencijom za borbu protiv korupcije, ali se RRA ne može direktno baviti pitanjima finansiranja izborne kampanje. U svom uputstvu RRA je ograničila vreme za izbornu propagandu na 90 minuta dnevno po emiteru, pri čemu se svaki učesnik izbora limitira na pet minuta. Samo jednom u toku kampanje izborni učesnik može iskoristiti termin u trajanju od 30 minuta.[7] Plaćeni termini su nepoznat institut u domaćoj regulativi i u praksi se javljaju samo u izbornim kampanjama (na određen način plaćeni termini su „pandan“ TV prodaji u komercijalnom marketingu). Ovo vreme se ne računa u ukupno vreme za oglašavanje koje iznosi 12 minuta po satu za komercijalne emitere odnosno šest minuta za javne servise. Ne postoje neka ograničenja ili kvote za izborne učesnike kada je reč o „klasičnim“ reklamnim blokovima. RTS nema pravo na plaćene termine, što i Srbiju svrstava u red zemalja koje prave određene limite javnim servisima.

RRA traži da emiteri imaju jednak tretman prema svim izbornim učesnicima kada je u pitanju izborni marketing, ali ne traže cenovnik oglašavanja kao što je to bio slučaj u BiH (na izborima 2010).

Smanjenje ukupnog vremena plaćenih termina na 90 minuta dnevno odnosno na pet minuta po izbornom učesniku (uz nemogućenost emitovanja istih u „užem prajm tajmu“) doprinelo je da se u kampanji 2012 napravi balans između informativnog i komercijalnog dela izbornog programa. To je posredno dovelo i do smanjenja ukupnih troškova kampanje.

Postoji i obaveza emitera da pružaju oglasni prostor pod istim tehničkim i finansijskim uslovima.

Zahvaljujući Uputstvu RRA u velikoj meri onemogućeno je oglašavanje drugih „nepolitičkih“ subjekata u vezi sa izbornom kampanjom, odnosno vođenje civilne, medijske i stranački „nakrivljene“, proizborne kampanje.

Za izbore 2014. RRA je izdala i dopunsko saopštenje[8] u kome izborne učesnike i medije poziva na striktno poštovanje Zakona o oglašavanju i pojedinih odredaba iz Zakona o radiodifuziji i javnom informisanju i u kome, sa pravom, konstatuje da je veliki propust što Narodna skupština nije formirala Nadzorni odbor za praćenje izbora, na šta ima pravo (prema Zakonu o izboru narodnih poslanika). RRA ne traži reklame spotove ili plaćene termine na odobrenje (kao što je to slučaj u Francuskoj), ali traži od medija da jednom sedmično dostave sav program (snimak u DVD formatu) za navedeni period.

Problemi sa regulativom plaćenog političkog oglašavanja u Srbiji postoje na tri nivoa. Prvi, zakonska rešenja u vezi sa plaćenim oglašavanjem su „razbacana“ u više zakonskih akata, od kojih su neki „čisto“ izborni zakoni, a neki od njih pripadaju setu medijskih zakona. To utiče da ne postoji usaglašen okvir za tumačenje eventualnih propusta u kampanji, što izaziva nedorečenost i konfuziju.[9] Lista tih nedorečenosti je duga, sagledavajući izbornu praksu u Srbiji: tumačenje plaćenih termina, izveštavanje o izborima regionalnih medija i kablovskih TV stanica, kršenje predizborne tišine, izricanje sankcija zbog nepotpisanih spotova, tumačenje negativne kampanje i da li su pojedini spotovi kršili Zakon o oglašavanju. Drugi, većina medijskih zakona je zastarela, prevaziđena i zrela za promenu. Međutim, uprkos tome što su formirane radne grupe za izradu Zakona o javnim medijskim servisima i Zakona o elektronskim medijima, ti zakoni nisu ni ušli u skupštinsku proceduru. I ne samo da nisu ušli u proceduru, nego su izazvali i novi niz podela stavljajući pod veliki znak pitanja rok kada će se usvojiti. Zakon o oglašavanju se pominje samo kao poželjna mogućnost, ali tu ne postoje ni draft verzije, tako da će i izbori 2014. biti sprovedeni u istom regulatornom okviru kao i prethodni – što ostavlja prostor za neodumice i različita tumačenja.

Problemi i prevaziđenost određenih rešenja najviše nastaju u primeni Zakona o oglašavanju koji se u samo jednom članu (Član 87) dotiče političkih organizacija: „Oglašavanje političkih organizacija i oglašavanje na glasačkom mestu vrši se na način i pod uslovima propisanim zakonom kojim se uređuje izbor narodnih poslanika, a naročito uslovi koji se odnose na predstavljanje podnosilaca izbornih lista i kandidata izbornih lista, prava građana da preko sredstava javnog informisanja budu obavesteni o izbornim programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista i kandidata sa izbornih lista, dužnosti sredstava javnog obaveštavanja i organa nadležnih za sprovođenje izbora, kao i organa za nadzor nad postupcima političkih stranaka, kandidata i sredstava javnog informisanja“[10].

U ovom slučaju, zakonodavac kaže sledeće: većina odredbi iz Zakona o oglašavanju se po analogiji sa komercijalnom oglašavanjem primenjuje i na političko oglašavanje (što nije uvek, ni jednostavno, ni moguće), dok se druge odredbe moraju sagledavati u kontekstu izbornog zakona (Zakona o izboru poslanika). To nužno dovodi do nejasnoća o kojima smo govorili.

Primer je i TV prodaja koja pod određenim pravilima postoji u Zakonu o oglašavanju i primenjuje se na komercijalno oglašavanje, ali je te odredbe teško primeniti na političke subjekte. Stoga se u kampanji u praksu uvodi plaćeni ili iznajmljeni termin (od strane RRA), što Zakon o oglašavanju ne prepoznaje. Pritom, i pojedine odredbe kod komercijalnog oglašavanja često su predmet kritika od strane stručne javnosti, ponajviše zbog zastarelosti pojedinih odredbi koje onemogućavaju primenu različitih formi oglašavanja, rigidnih odredbi u pogledu oglašavanja pojedinih alkoholnih proizvoda, farmaceutskih sredstava i sl. Nemali problem je što navedeni član poziva da se na političke organizacije primenjuje deo Zakona o izboru narodnih poslanika, koji je krajnje načelnog i uopštenog karaktera i za čije je tumačenje nadležan RIK, koji s druge strane nema institucionalne kapacitete da se bavi i medijskom kampanjom.

Problem sa institucionalnim okvirom oko plaćenog oglašavanja nastaje iz dva razloga. Prvi je razlog taj što izborna administracija (u Srbiji se radi o RIK-u) nema nadležnosti u ovom pogledu nego se time bavi Agencija za borbu protiv korupcije (kada je reč o troškovima) u saradnji sa RRA, a drugi je, neaktivna uloga same RRA koja ima nadležnost da vrši nadzor nad radom emitera. Tu pre svega mislimo na izborne cikluse do 2012. godine, kada su sankcije za medije retko izricane, kada je monitoring medija objavljivao sa zakašnjenjem i sl. Prostora za unapređenje ima i sada, u svim segmentima, ali je izvesno napredak postignut u limitiranju vremena za plaćene termine.

Plaćeno oglašavanje je primereno trenutnom političko-medijskom trenutku u Srbiji, ali ga je potrebno regulativom i kontrolom učiniti transparentnijim, ujedno stvarajući predušlove da se poštuju principi jednakosti, etičnosti, ali i visokih produkcijskih i profesionalnih zahteva.

7. Medijsko tržište u Srbiji

Pre nego se upustimo u analizu troškova koje subjekti imaju u izbornim kampanjama, kratko ćemo se osvrnuti na medijsko tržište i uopšte stanje u medijima u Srbiji.

7.1. Televizija

Televizija je i dalje najuticajniji medij u Srbiji. Godinu iza nas obeležilo je nekoliko važnih stvari, a najvažnije su: „smena“ na vrhu najgledanije televizije u Srbiji, prestanak sa radom TV Avale i raspisivanje konkursa za nacionalnu frekvenciju i problemi sa naplatom TV preplate za RTS koji su usloveli promenu načina finansiranja javnog servisa u Srbiji.

Pink je najgledanija TV stanica u 2013. godini, a slede ga RTS1, Prva i B92. Happy posle Pinka jedina beleži rast gledanosti u 2013. godini u odnosu na isti period prošle godine. Javni servis, B92 i Prva (ova poslednja neznatno) beleže pad gledanosti u poređenju sa 2012. godinom. Dolaskom Pinka na čelno mesto završen je jedan dug period u kome je javni servis bio najgledanija televizija u Srbiji, što je u evropskim okvirima incidentna situacija (obično su komercijalni emiteri najgledaniji). Nacionalne TV stanice imaju znatno veći udeo u gledanosti u odnosu na ostale TV stanice u Srbiji, ali se taj udeo konstantno smanjuje od 2010. godine. Danas on iznosi 72,42%, naspram 27,58% koliko iznosi za ostale TV stanice. Rast gledanosti kablovskih TV je sve veći, a na to utiče i sve veća ponuda: Pink paketi, Prva plus, TV Nova... Televizija se u Srbiji prosečno gleda 05:06 sati, što je jedan od evropskih rekorda i na tom nivou se nalazi još od 2009. godine. [11] Prosečna starost svih televizija sa nacionalnom frekvencijom je veća od 46 godina, a u proseku iznosi čak 49 godina (što je više za oko pet godina u odnosu na starost populacije prema popisu stanovništva). Najstariju publiku ima RTS2 (54 godine) odnosno RTS1 i Pink (53 godine). Među

pet najgledanijih emisija u 2013. godini, na prva tri mesta se nalaze sportski prenosi: finale SP u ženskom rukometu, kvalifikaciona utakmica Hrvatska – Srbija i dodela medalja na pomenutom SP u rukometu. Od 10 najgledanijih emisija, njih šest je emitovano na RTS1.[11]

RRA je raspisala konkurs za nacionalnog emitera 25. oktobra, koji je bio otvoren do 30. decembra 2013. godine. Iako se očekivalo da će početkom februara biti poznat emiter koji je dobio nacionalnu frekvenciju, to još uvek nije poznato. Poznato je, međutim, da će to biti TV Nova ili Kopernikus, pri čemu ova prva već od kraja prošle godine emituje program putem većine kablovskih operatera. Očekuje se raspisivanje i novog konkursa za preostale TV sa nacionalnom frekvencijom, jer osmogodišnji period „starih“ dozvola ističe sredinom 2014. godine.

Godinu iza nas obeležili su i finansijski problemi javnog servisa zbog drastičnog pada u naplati TV preplate, pa je Vlada donela odluku da se u naredne dve godine RTS finansira direktno iz budžeta. Međutim, ni taj modalitet nije zaživeo, uprkos brojnim najavama.

7.2. Štampa

Tržište štampanih medija obeležio je nastavak trendova velike čitanosti Ringierovih izdanja (Blic, Alo, 24 sata, Blic žena, pre svih), ulazak na tržište novih dnevnika (Naše novine) i kupovina Adria Media od strane Kurira. Blic je najčitanija, a Alo najprodavanija novina u Srbiji. Kurir i Informer beleže rast čitanosti.[12] Blic žena je i dalje najčitanije i najprodavanije izdanje u Srbiji. Bez obzira na krizu, na tržištu su se i u 2013. godini mogla pronaći nova izdanja (Popular Science, Esquire...).

7.3. Radio

AS Media Grupa postala je vlasnik Indeksi radija, tako da sada u okviru ove grupe posluju četiri radio stanice – osim Indeksi, tu su još Radio S, Gradski i Pingvin. Radio S je najslušanija radio stanica u Srbiji, a potom sledi prvi program Radio Beograda, Fokus i „devedeset dvojka“.[13] Na beogradskom trištu su prestale sa radom dve stanice, a umesto njih su se pojavili Radio Karolina i Radio Laguna. Ukupan broj radio stanica u Srbiji je 329. Radio je u odnosu na druge medije specifičan, jer i lokalne/regionalne stanice imaju veliku slušanost, samim tim i uticaj na javnost.

7.4. Internet

U Srbiji, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, 56% domaćinstava u Srbiji poseduje internet priključak, a više od 2,4 miliona korisnika koristi internet svakog ili skoro svakog dana. Procene su da Facebook ima 3,78 miliona jedinstvenih korisnika, a Twitter više od 650.000. Facebook je i dalje najposećeniji sajt u Srbiji. Među korisnicima Facebooka, očekivano dominira mlada populacija. Najposećeniji domaći sajtovi u decembru 2013. godine bili su Blic, Kurir, B92, Telegraf, 24 sata i Novosti.[14] Publika na internetu je mnogobrojna i veoma aktivna, a sve prisutniji je trend praćenja tradicionalnih medija putem digitalnih kanala.

7.5. OOH i ostali mediji

Ovi mediji, ili bolje rečeno načini oglašavanja, za ovaj rad su interesantni samo iz ugla stranačkog oglašavanja, jer se ne radi o medijima u „klasičnom“ smislu. U tom smislu je važno pomenuti da ovo tržište, osim uobičajenih bilborda, nudi i LED bilborde, a ne smemo zaboraviti ni poruke odnosno reklame koje se mogu poslati putem bioskopa, tržnih centara, gradskog prevoza, supermarketa... U izveštaju Agencije za borbu protiv korupcije, međutim OOH oglašavanje političkih subjekata se vodi kroz stavku izbornog materijala.

7.5. Vrednost medijskog tržišta u Srbiji

Ukupna vrednost medijskog tržišta u Srbiji, za 2012. godinu, iznosi 172 miliona evra. Za 2013. godinu, u momentu pisanja teksta, još uvek nisu pristigli svi podaci, ali nam je 2012. godina indikativna jer to bila izborna godina u Srbiji. Prema vrsti medija, stanje izgleda ovako: televizije 97 miliona, print 36 miliona, OOH 18 miliona, internet (računajući FB, Google...) 12 miliona, radio 8,5 miliona i ostali mediji 0,5 miliona evra. Gledano kroz procenite, na televiziju odlazi 56,4% svih investicija, a potom slede: print (20.9%), OOH (10,5%), internet (7%), radio 4,9% i ostali mediji (0,3%).[15]

Ono što je indikativnije jeste činjenica da nije zabeležen rast u odnosu na 2011. godinu (172 miliona), a da je vrednost tržišta za 2012. godinu (u odnosu na poslednjih pet godina) veća jedino u odnosu na 2009. godinu (161 milion evra), kada je ekonomska kriza stigla i u Srbiju. Vrednost tržišta je za čak 34 miliona evra manja u odnosu na rekordnu 2008. godinu i faktički od tada tržište nije uspešlo da se oporavi, već uglavnom stagnira. Bez obzira što je 2012. godina bila izborna, ona je donela isti nivo ulaganja kao i 2011. godine.

Vrednost TV tržišta se u zadnjih četiri godine kreće između 95 miliona evra (2009 i 2011) i 98 miliona evra (2010). U izornoj godini, u televiziju se investiralo 97 miliona evra, što je za 16 miliona manje nego 2008. godine. Ako sagledamo trendove, uočavamo da televizija od 2007. godine zadržava značajan udeo investicija, koji se kreće ispod 60% (između 55% i 59%). U istom periodu, udeo tržišta štampe se kreće između petine i četvrtine; OOH je u blagom padu (za oko 1% do 2%); radio je postojano oko 4% do 5%, a stalan rast beleži jedino internet (sa 1% u 2007. na 11% u 2012. godini).[15] Očekivanja su da će tržište interneta i dalje rasti, makar kratkoročno, ali su trenutna ulaganja i dalje veoma skromna.

8. Izbori i finansiranje političkih subjekata: izborna 2007. i 2008. godina

Od 2007. godine najveća neravnopravnost u izornoj komunikaciji u Srbiji nastajala je kao posledica ekstenzivnih mogućnosti plaćenog marketinga čime su favorizovani izborni učesnici sa većim finansijskim sredstvima. Takav trend je trajao do 2012. godine, kada je RRA usvojila rigidnija pravila u vezi sa plaćenim terminima. Nažalost, sve do usvajanja novog Zakona o finansiranju političkih aktivnosti (2011) bilo je gotovo nemoguće utvrditi koliko su stranke dale novca na politički marketing ili koliko su mediji zaradili od istih. To je tada bila siva zona srpskih izbora, posebno u kontekstu velikih nedostataka koji su upućeni na račun Zakona o finansiranju političkih stranaka iz 2003. godine (stupio na snagu početkom 2004. godine).³²

Izbori u januaru 2007. godine su bili prvi izbori koje je pratila primena ovog Zakona (stupio na snagu 1. januara 2004.) čija se dodatna važnost ogledala u tome da je to jedini zakon iz oblasti izbornog zakonodavstva koji je temeljno promenjen od pada Miloševićevog režima. O brojnim nedostacima u primeni ovog Zakona bilo je dosta reči u stručnoj javnosti[16], a mi ćemo se na ovom mestu zadržati na onim problemima koji su se ticali kampanje za parlamentarne izbore 2007. godine.

Bila su tri problema od velike važnosti. Prvi, od sume koju je država predvidela (323 miliona dinara) petina je podeljena svim listama ravnopravno, a ostatak novca je podeljen shodno mandatima koji su stranke osvojile što nije svima stvorilo jednake izborne šanse. Drugi problem su nastupi „autsajdera“ koji su osvojili manje glasova nego što im je trebalo potpisa da bi uopšte učestvovali

na izborima. I treći, najvažniji, stranke su za ovu kampanju mogle da prikupe do petine sredstava koje država izdvaja za potrebe finansiranja ili 65 miliona dinara. [17] Ako imamo u vidu ove cifre logično je pitanje kako se sa tim mogla voditi jedna kampanja koja je, za neke stranke, trajala i 70 dana. Posebno u kontekstu činjenice da je ovo, do tada, bila najintenzivnija kampanja po broju spotova i po dužini plaćenih termina.

U ovoj kampanji je na elektronskim medijima zakupljeno 453.600 sekundi reklamnog prostora ili, slikovito rečeno od strane agencije AGB Media Nielsen Research, na razne plaćene termine otišlo je šest dana, 15 sati i 37 minuta![18] Po strankama u broju emitovanih spotova prednjači tadašnji „demokratski blok“: G17 Plus – 1.180, DS – 1.019 i DSS – 902. Međutim, plaćeni termini su „teren“ radikala koji su tada iznajmili čak 43 sata i 39 minuta. Drugi je DS sa 39 sati i 45 minuta, a mnogo iza su DSS (24 sata) i G17 Plus (21 sat i 29 minuta).[19] Podsetimo da su stranke (okvirno) mogle da skupe oko 1.075.000 evra (po izbornom učesniku), ali se čini da je ova kampanja (za relevantne stranke) daleko više koštala.

I oba kruga predsedničkih izbora sledeće godine (2008) obeležila je dominacija komercijalnih nad informativnim sadržajima. U poslednjoj nedelji pred izbore, građani su bili izloženi velikom uticaju plaćenih termina, a da su se informativni programi mogli pronaći u prosečnom trajanju neke zabavne emisije. Kako je sve to izledalo u egzaktnim podacima, tokom cele kampanje i na uzorku od 10 televizija („nacionalne“ televizije plus Enter, Studio B i RTV1)? U dva kruga bilo je po tri dana i deset sati plaćenih termina od čega su građani samo dvojicu kandidata iz drugog kruga (u kampanji između dva izborna kruga) – Tadića i Nikolića mogli gledati čak tri dana, 10 sati, 51 minut i 44 sekunde![20] Neki od podataka su više nego zanimljivi: u prvom krugu Pink je emitovao skoro 30 sati plaćenih termina, a Enter u drugom krugu (medij s beogradskom frekvencijom!) čak 15 sati i tri minuta. Tomislav Nikolić je prosto bio okupirao ovu vrstu programa – u prvom krugu više od 44 sata, a u drugom neverovatnih 51:25:16, dok je Tadić imao u drugom krugu oko 20 sati manje plaćenih termina. Ostali kandidati iz prvog kruga nisu mogli da se, po količini zakupljenog prostora, ni približe ovoj dvojici – Jovanović oko devet sati i V. Ilić nešto više od pet sati.

Ako je Nikolić dominirao u segmentu plaćenih termina, Tadić je bio neprikosnoven u reklamnim spotovima – u prvom krugu 906, u drugom 382. Indikativno je, međutim, za prvi krug da je po ukupnoj dužini trajanja spotova prednjačio lider LDP-a Čedomir Jovanović. Takođe, treba napomenuti da neki kandidati ovakav vid promocije nisu ni koristili (Rističević i Dobričanin), a njima dvojici se kod plaćenih termina pridružio i Ištvan Pastor. Ono što je važnije kada govorimo o reklamnim spotovima jeste negativan trend od ove kampanje koji se ogleda u tzv. spotovima – antikampanjama koji sigurno nije doprineo poboljšanju političke komunikacije. Oba kandidata su se trudila da u tom segmentu budu što „inventivniji“, ali podaci o broju takvih spotova trebali bi da budu alarmirajući: „protiv Nikolića“ - 164, „protiv Tadića“ - 108. Kao tri medija koja su u drugom krugu najčešće korišćena za promociju putem spotova izabrani su Pink, B92 i FOX.

Od svih kampanja koje smo u ovom radu analizirali u kampanji za majske parlamentarne izbore 2008. godine je bilo najviše emitovanih reklamnih spotova – čak 8.865.[21] Jedino je na saveznim i predsedničkim izborima 24. septembra 2000. godine emitovano više spotova, neverovatnih 10.183. Od ukupnog broja spotova njih 804 ili 10 odsto spada u ono što smo definisali kao „antikampanja“, a među njima se nalazi čak 572 (više od 70%) usmerenih protiv koalicije ZES. Po ukupnom broju spotova ističu se DSS/NS i SRS, dok je po dužini trajanja na prvom mestu lista Zajedno za evropsku Srbiju. B92 je bio medij sa najvećim brojem i najvećom dužinom trajanja reklamnih spotova, a onda slede Pink, Avala i Enter.

³² U ovom radu se nećemo baviti finansiranjem stranaka u periodu 1990-2003.

Podatak da su u ovoj kampanji plaćeni termini trajali više 10 dana (!) verovatno je i najbolji pokazatelj da je preporuka Saveta RRA o mogućnostima zakupa 120 minuta dnevno urušila pravo javnosti na kvalitetnije izveštavanje. Posebno na nekim televizijama, poput Košave, koja je iznajmila skoro 63 sata plaćenih termina a pritom nije pripremila nijednu izbornu emisiju. Na Avali i Enteru je, takođe, informativni program bio „utopljen“ u moru promotivnih sadržaja – prva je prodala preko 48 sati, a druga 46 i po sati plaćenih termina. SRS je ovaj segment programa koristila kao ključni kanal komunikacije, pa je i bila lider po trajanju plaćenih termina, više od 108 sati. „Narodnjačka“ koalicija kupila je blizu 70 sati, dok je lista oko DS naglasak u izbornoj strategiji stavila na informativni program umereno zakupljujući televizijsko vreme – nešto više od 45 sati.

Nije teško zaključiti da je ponašanje većine medija u ovim kampanjama imalo samo jedan cilj – što veću zaradu. Balans između onoga što je kritička ili informativna uloga medija i onoga što partije same pripremaju i finansiraju potpuno je izgubljen. Šta nam je sve ovo govorilo? Prvi je problem upitnost ravnopravnog tretmana izbornih učesnika koji se sa ovako široko postavljenim mogućnostima zakupa promotivnih programa samo produbljivao. Drugi je neodgovorna procena Saveta RRA koji je sugerisao preterano veliki zakup plaćenih termina. To je proizvelo situaciju u kojoj se dovodi i svrsishodnost već izdatih frekvencija (terestrijalne frekvencije su ograničeno dobro) jer su izborni učesnici u ovom ciklusu gotovo „zakupili“ pojedine emitere za svoje aktivnosti. Kako drugačije objasniti neverovatnih 41 sat emitovanih plaćenih termina na Pinku ili 36 sati na Košavi u dva kruga predsedničkih izbora! A podsetimo da je ova druga televizija (tada) delila svoju frekvenciju sa Happy TV i emitovala program tek od 18.30! Čini se da je teza o očuvanju programske šeme u ovakvim okolnostima neodrživa.

9. Izbori i finansiranje političkih subjekata: izborna 2012. godina

Izborna kampanja za parlamentarne, predsedničke, pokrajinske i lokalne izbore 2012. godine je prva koja je sprovedena nakon donošenja novog Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Time je i analiza tokova novca na ovim izborima od velikog značaja za procenu kako uspostavljenog normativnog i institucionalnog okvira i njegovog demokratskog kapaciteta.

Ukupni prijavljeni prihodi svih političkih subjekata za sve nivoe izbora ostvareni su u iznosu od 3.109.834.700,00 dinara, od čega prihodi iz javnih izvora u iznosu od 1.916.251.944,00 dinara, odnosno 61,6%, dok su prijavljeni rashodi ostvareni u iznosu od 3.576.057.932,00 dinara. U strukturi prihoda parlamentarni izbori su u najvećem iznosu finansirani iz javnih sredstava (53%), a zatim iz kredita i zajmova (29,9%), dok su predsednički više od 80% finansirani iz javnih izvora. Prema podacima organa nadležnog za poslove statistike u RS, prosečna mesečna zarada za 2011. godinu je iznosila 37,985,00 dinara, što znači da je maksimalna vrednost davanja koje je jedno fizičko lice moglo dati političkom subjektu za izbornu kampanju u 2012. godini iznosila 759.703,00 dinara ili 7.597.034,00 dinara za pravna lica. Ukupan broj fizičkih lica koja su dala priloge političkim subjektima u izbornoj kampanji u 2012. godini za sve nivoe je oko 6.000. Ukupan broj pravnih lica koja su dala priloge političkim subjektima u izbornoj kampanji u 2012. godini za sve nivoe izbora iznosi 195 pravnih lica.[22]

Ako uzmemo u obzir samo šest najvećih izbornih učesnika (koalicije oko SNS, DS, SPS, URS i LDP i DSS koji je nastupio samostalno), troškovi oglašavanja čine 74% svih troškova, dok u strukturi samo parlamentarnih izbora (ovih stranaka) troškovi oglašavanja čine čak 84%.

Ukupni troškovi, prema strankama, izgledaju ovako:

Koalicija oko DS: 1.054.195.095,54
Koalicija oko SNS: 609.738.015,08
Koalicija oko SPS: 334.656.247,53
Koalicija oko URS: 541.395.240,73
Koalicija oko LDP: 296.353.519,05
DSS: 138.912.023,46[22]

Iza oglašavanja, kao najdominantnije stavke, ove stranke su najviše trošile na izborni materijal (tu se računaju i OOH), za ostale troškove (komunalne, troškovi overe potpisa i sl.) i na kraju za javne događaje.

Pošto smo naveli ukupne troškove izbornih učesnika i njihovu strukturu za izbore 2012. (sa posebnim naglaskom na parlamentarne izbore), sada ćemo prikazati kako je ta kampanja protekla u medijima. Iz medijskog ugla, tu kampanju karakteriše veliki broj zakupljenih reklamnih sekundi, uticaj na medije putem slanja stranačkog materijala koji se objavljuje u informativnom programu, usitnjena i monotona kampanja u izbornim blokovima, nedorečena i nedovoljno aktivna uloga RRA, dinamičniji, analitičniji, ali i pristrasniji pristup štampanih medija. Komercijalizacija kampanja zaustavljena je uvođenjem restrikcija na plaćene termine.[23] Po prvi put, ozbiljna kampanja na online medijima primenjena je i u Srbiji.

Od 2000. do 2012. godine, jedino je na saveznim i predsedničkim izborima 2000. godine bilo zakupljeno više spotova nego pre dve godine: 413.809 je zakupljeno na poslednjim opštim izborima u Srbiji, što je za oko 21.000 sekundi manje nego te 2000. godine. Među njima je manje od 10% tzv. anitkampanja, što nam sugeriše da se u domenu plaćenog oglašavanja negativna kampanja nije nalazila u većem procentu.

Najviše sekundi zakupila je lista Izbor za bolji život (oko DS) – 155.296, potom URS 99.014, Pokrenimo Srbiju (oko SNS) 51.646 i Preokret 39.931 (oko LDP). Međutim, kada je reč samo o parlamentarnim izborima, na ubedljivom prvom mestu je URS sa zakupljenih 85.930 sekundi.

Više od 100.000 sekundi emitovala je jedino TV Pink (104.627), ali je i na TV Prva emitovan veliki broj sekundi plaćenog oglašavanja – 93.057. Nakon toga (redom) idu: RTS1, B92, RTV1, Happy, Avala.[24]

Ukupna dužina emitovanih zakupljenih termina iznosila je: 137.766 sekundi ili 1 dan, 14 sati, 16 minuta i 6 sekundi. Zakup termina bio je moguć samo na komercijalnim TV stanicama i bio je vremenski limitiran. Iz tog razloga zakupljeno je oko šest puta manje termina nego pred prethodne izbore, održane 11. maja 2008. godine. Tada je emitovano čak 864.818 sekundi ili 10 dana, 0 sati, 13 minuta i 38 sekundi. Više od 10 sati plaćenih termina emitovali su Pink (14 sati i 30 minuta) i B92 (12 sati i 41 minut). U tom segmentu, prednjačila je lista Pokrenimo Srbiju (36,64%), dok su iza nje URS (35,28%) i lista Izbor za bolji (20,40%).

Kada rezimiramo kampanju od pre dve godine i troškove koje su izborni učesnici prijavili, zaključujemo nekoliko važnih stvari. Prvo, da je suma koju su izborni učesnici dobili iz javnih izvora bila nedovoljna za pokrivanje ove kampanje, posebno u slučaju parlamentarnih izbora i

da su izborni učesnici morali da se okrenu drugim izvorima. Drugo, kampanja je bila izuzetno skupa po prijavljenim troškovima (oko 7 evra po biraču), imajući u vidu da se sprovodila u veoma kompleksnoj ekonomskoj situaciji. Treće, nedovoljno sredstava iz budžeta (oko 7,4 miliona evra) i visoki troškovi uticali su na izborne učesnike da uđu u kreditna zaduženja, sa čime se veoma teško bore i dve godine kasnije. Četvrto, kampanju karakteriše veoma mala moć izbornih učesnika da privuku donacije fizičkih i pravnih lica (oko 14% u ukupnim prihodima), što je direktno uslovlilo da se većina stranaka nađe u velikim problemima prilikom uzimanja i (kasnije) vraćanja kredita. Peto, stranke koje su bile na vlasti, potrošile su velike svote novca, dok su među njima lista oko DS i URS bili jedni od najvećih zakupljivača reklamnih sekundi. Istovremeno, tada najveća opoziciona stranka (SNS) opredelila se za komunikaciju putem plaćenih termina.

I, na kraju, za ovaj rad i najvažnije: izborni učesnici najveći deo sredstava ulažu u oglašavanje – 77% ukupnih troškova (posebno ono na TV gde ta cifra ide i na više od 90%). Ono što ovde treba napomenuti da je, zbog metodologije koju koristi Agencija za borbu protiv korupcije, taj procenat u praksi i veći od 77%, jer Agencija u troškove oglašavanja ne vodi troškove OOH (bilbordi, plakati, zidovi...) nego ih računa u izborni materijal. Ujedno, to je jedna od stvari koju bi Agencija u narednom monitoringu trebala da koriguje.

LITERATURA

- [1] Stojiljković Z.: *Finansiranje izborne kampanje 2012*, Neobjavljen rukopis, Beograd, 2013.
- [2] Dal R.: *Poliarhija*, Filip Višnjić, Beograd, 1997.
- [3] Matić J.: *Televizija protiv birača*, IP Dobar Naslov, Beograd, 2007.
- [4] Slavujević Z.: *Politički marketing*, Čigoja štampa, Beograd, 2007.
- [5] Patterson T.: *The Mass Media Election: How American Choose Their President*, Praeger, New York, 1980.
- [6] Rafter, K.: *Political advertising: the regulatory position & the public view*, Aisling Quinlan, Ireland, 2009.
- [7] Republička radiodifuzna agencija (RRA): *Opšte obavezujuće uputstvo emiterima u predizbornoj kampanji za lokalne, pokrajinske i republičke skupštinske izbore, izbore za predsednika republike i izbore za nacionalne savete nacionalnih manjina*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 18/2012.
- [8] Republička radiodifuzna agencija (RRA): *Saopštenje Saveta RRA povodom raspisivanja izbora*, dostupno na <http://www.rra.org.rs/cirilica/news/article/saopstenje-saveta-rra-povodom-raspisivanja-izbora>, 2014.
- [9] Klačar, B.: *Ko nas informiše u izbornoj kampanji: partije ili mediji u Zašto glasam, kako glasam*, FES/FPN, Beograd, 2012.
- [10] *Zakon o oglašavanju*, Službenik glasnik Republike Srbije, br. 79/2012.
- [11] *Podaci o gledanosti TV programa u Srbiji - 2013*, Nielsen 2014.
- [12] *Print Adex, Ipsos Strategic Marketing, 2012/2013*
- [13] *Media Puls, Ipsos Strategic Marketing, 2013*.
- [14] *Najposećeniji sajtovi u Srbiji u decembru 2013. godine*, dostupno na <http://www.audience.rs/>
- [15] *Procena neto ulaganja u masmedijsko oglašavanje u Srbiji u 2012. godini*, Nielsen 2014.
- [16] Stojiljković, Z., Milosavljević, M.; Vuković, Đ. i Simić, M. u *Monitoring finansiranja političkih stranaka*, CeSID, Beograd, 2005.
- [17] Vuković, Đ., *Izorno zakonodavstvo u Srbiji u Parlamentarni izbori 2007, Okolnosti i rezultat*, CeSID/Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- [18] Gredelj, S., *Marginalije o predizbornoj kampanji u Oko izbora 15 – parlamentarni izbori u Republici Srbiji 2007. godine*, CeSID, Beograd, 2007.

- [19] Milošević, M.; Arsić, S.; Popović, L. i Majstorović, M., *Ponašanje i uloga medija u predizbornoj kampanji u Parlamentarni izbori 2007, Okolnosti i rezultat*, CeSID/ Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- [20] Bročić, D. u *Predsednički izbori – prvi krug* (Medija centar, 20. januar) i *Predsednički izbori – drugi krug* (Medija centar, 3. februar), AGB Nielsen Media Research, Beograd, 2008.
- [21] Bročić, D. u *Parlamentarni, pokrajinski i lokalni izbori* – podaci o TV oglasnim kampanjama, plaćenim terminima i gledanosti predizbornih TV nastupa (Medija centar, 3. februar 2008.), AGB Nielsen Media Research, Beograd, 2008.
- [22] Agencija za borbu protiv korupcije, *Prvi izveštaj o kontroli troškova političkih subjekata – izborne kampanje 2012. godine*, Agencija za borbu protiv korupcije, Beograd, 2013.
- [23] Klačar, B., *Izbori 2012 – personalizacija izbornih kampanja u Oko izbora 18*, CeSID/NDI, Beograd, 2012.
- [24] Bročić, D. u *Predsednički, parlamentarni, pokrajinski i lokalni izbori 06.05.2012.: podaci o TV oglasnim kampanjama i plaćenim terminima koalicija, stranaka i kandidata*, Nielsen, Beograd, 2012.

KAKO SE (NE)TRANSPARENTNO FINANSIRAJU PRESEDNIČKI KANDIDATI U AMERICI?

PACs - MADE IN USA SHOW US THE MONEY!

Moma Jovanović, aktivista civilnog društva

Sadržaj: U ovom radu je opisano na koji način se (pametno), posredstvom Političkih Akcionih Komiteta (Political Action Committees – PACs), PAK-ova dalje u tekstu, finansiraju izborne kampanje Predsedničkih Kandidata i (njihove) političke stranke u Sjedinjenim američkim državama. SAD su tokom svoje dugogodišnje demokratske istorije, prve ustanovile ove „Akcione Komitete“. Na trenutke, oštro suprotstavljena rasprava, između predstavnika dveju vodećih političkih stranaka (Demokratske i Republikanske), o ulozi PAK-ova u američkoj političkoj javnosti, traje duže od pola veka. Savezni izborni zakon je pokušao da ostvari jednake startne pozicije svih političkih takmičara (kako predsedničkih kandidata tako i njihovih partija koje ih nominuju), verodostojnost izborne volje građana, (ne)transparentnost njihovog finansiranja i medijsku (ne)pristrasnost. Rad ima za cilj da približi čitaocima američku federalnu izbornu regulativu, finansiranje političkih stranaka i njihovih kandidata, kroz objašnjenja procesa javnih donacija predsedničkim kandidatima, kao i ulogu raznih PAK-ova, političkim igračima u Srbiji. Nastao je kao jedno (moglo bi se reći, napredno i slobodarsko) razmišljanje, kakve su (možda) i nama u Srbiji (buduće) izborne reforme potrebne. Ovo autorovo viđenje, po svemu jedinstvenog i drugačijeg američkog načina (American Way), (ne)transparentnog finansiranja izbornih kampanja predsedničkih kandidata je možda osnova za neko (buduće) lobiranje, za donošenje novih predloga Zakona o finansiranju političkih stranaka među kreatorima političkih odluka u Srbiji.

Ključne reči: finansiranje političkih partija u SAD, Federalna izborna komisija, lobiranje, Sistem javnih donacija, privatni prilozii strankama, PAK-ovi.

Abstract: This paper describes a role of the Political Action Committees (PACs), below, which may make contributions to and expenditures on behalf of the Presidential Candidates, their campaigns and other Committees in the United States. The United States, during its long democratic history, early established the PACs. The purpose of political action committees is to give organisations, companies and other groups, who are otherwise prohibited by law from supporting political candidates, a vehicle that they can do so. There are very specific rules that the PACs must follow as it relates to contributions and expenses. Sharply in opposing debate, on the role of PACs, in very American political circles, but also between the two major political parties (Democrats and Republicans), the Federal Election Campaign Act (the Act), have achieved the same starting position to all political competitors (political parties and their candidates), the credibility of the electoral will of the american people, transparency of their funding and media partiality. The paper aims to introduce the Federal Election Laws (regulations) and the funding to political parties and their candidates in the United States, by the role of the PACs, to the political players in Serbia, and emerged as one (advanced and different) thinking, what should be (perhaps) the electoral reforms in Serbia. This author's vision, of American Way, the funding to candidate campaigns, in all the different (and more transparent), may be the basis for a new future lobbying for the adoption of the new draft law on the funding to political parties, among policy makers in Serbia.

Key words: funding to political parties, FEC, lobbying, donations to political parties, the Presidential Election Campaign Fund (PECF), personal voluntary contribution, PACs.

1. UVOD

Finansiranje izbornih kampanja u Sjedinjenim Američkim Državama, a posebno predsedničkih izbora, složen je proces i vrlo skup biznis, ali je isto tako neuobičajeno (ne)transparentan i moglo bi se reći jedinstven na svetu. Savezni izbori, regulisani su Federalnim izbornim zakonom (*the Federal Election Campaign Law, FEC Act*). Pojedinačnim zakonskim aktima (više od 50) svake savezne države (*the State Laws*), kao i hiljadama lokalnih zakona (*the Country Laws*), dodatno su zakomplikovani kako izbori u saveznim državama, tako i u provincijama i na lokalnu. SAD čine: 50 saveznih država, Okrug Kolumbija i prekomorske teritorije. Svi gore pomenuti zakoni imaju nameru da ograniče prekomerni uticaj velikih finansijera na politiku i očuvaju relativnu (ne)ravnopravnost među partijama, kako onih (glavnih) nacionalnih, koje su (stalno) na vlasti (trenutno Republikanci), tako i onih minoritnih, malih stranaka, koje su (uvek) u opoziciji. Federalnim zakonom, kroz sistem javnog finansiranja, omogućeni su slobodni i fer izbori, normalan stranački život, a same političke stranke su izložene sudu široke demokratske (američke) javnosti.

Zakonodavni organ vlasti u Sjedinjenim Američkim Državama je dvodomni Kongres koji ima 535 kongresmena. On se sastoji od Predstavničkog doma (*House of Representatives*) i Senata (*Senate*). Zastupnici i senatori su podeljeni po pojedinim savezним državama. U Predstavničkom domu svaka savezna država ima broj predstavnika srazmeran ukupnom broju njenih stanovnika, dok je u Senatu zastupaju po dva Senatora. Broj predstavnika u Predstavničkom domu je 435 i oni se biraju na period od dve godine. Senat broji 100 senatora i oni se biraju na šestogodišnji mandat, s tim da se svake druge godine bira trećina novih.

Predsednička izborna kampanja

Koliko su se danas promenili zahtevi i povećali troškovi Predsedničke izborne kampanje ilustruje podatak da je recimo daleke 1860. godine pobjeda Abrahama Linkolna koštala samo 100.000 dolara. Sto godina kasnije, pobjednička kampanja Džona Kenedija bila je teška 9.7 miliona. Bil Klinton je 1992. godine do Bele Kuće stigao za 130 miliona dolara od kojih je 55 miliona dobio iz (federalnog) javnog fonda. U izbore 2012. godine, Demokratski predsednički kandidat Barak Obama i njegov Republikanski protiv-kandidat Mit Romni uložili su više od 2 milijarde dolara u svoje kampanje za ulazak u Belu Kuću. Ovome treba dodati još 8 milijardi dolara potrošenih za finansiranje paralelnih izbornih kampanja, kako za Kongres (Predstavnički Dom i Senat), tako i za izbore u pojedinim savezним državama. Tu su uračunati i troškovi za lokalne izbore (okruzi, provincije, gradovi). Sve ukupno, kako procenjuju američki politički analitičari, bilo je utrošeno preko 10 milijardi dolara, tri milijarde više nego pre četiri godine za Savezne izbore 2008. godine. Jedna četvrtina (25%), a neki analitičari smatraju čak i jedna trećina (33%) ovog iznosa, pristigla je iz Političkih akcionih komiteta ili PAK-ova. Procena je da će sve kampanje u 2014. godini koštati neverovatnih 15, 20 ili čak punih 35 milijardi dolara! Izgleda da će „samo nebo“ biti granica.

U Linkolnovo vreme za vođenje kampanje bila su dovoljna sredstva samog kandidata i prilozii od partijskih funkcionera. Zahvaljujući marketinškim i tehnološko-komunikacionim inovacijama od tada pa do danas matrice finansiranja predsedničkih kampanja su se dramatično promenile. Kroz američku istoriju bile su brojne reforme izbornog zakonodavstva, bilo kroz donošenje novih zakona, bilo kroz usvajanje njihovih amandmana. Usvajanjem saveznog Zakona o finansiranju izborne kampanje (*The Federal Election Campaign Act*) u 1970-im godinama prošlog veka, propisani su gornji limiti (javnog) finansiranja predsedničke kampanje iz saveznog budžeta.

Novac iz Federalnog fonda

Sistem javnog finansiranja predsedničkih kampanja uveden je daleke 1971. kao odgovor na Watergate skandal koji je pratio Niksonovu predsedničku kampanju (njegov zvanični izborni odbor je tada nezakonito primio stotine hiljada dolara od najvećih privatnih korporacija u zemlji). Američki Kongres je tada uveo „Sistem“ (javnog) finansiranja predsedničke izborne kampanje koji je uključio savezne donacije, osmišljen tako da se smanji zavisnost predsedničkog kandidata od bogatih donatora i njihovih političkih interesa. „Sistem“ javnog finansiranja je formirao Predsednički Fond (*Presidential Election Campaign Fund*), sa zasebnim (pod)računom u Federalnom budžetu (*Separate Account*). Fond je bio namenjen da spreči sve buduće uplive nedozvoljenog (privatnog) novca i eventualnu korupciju, kao i da omogući ravnopravnu izbornu trku među predsedničkim kandidatima. Oni više nisu morali, da imaju široku mrežu velikih sponzora ili ogromno lično bogatstvo. Fond im je omogućio da vreme pre saveznih izbora iskoriste (odgovorno) u cilju prenošenja svoje izborne poruke što većem broju Amerikanaca, umesto da stalno jure donatore za rukav (novac), i bave se pre finansijskim nego političkim problemima.

Kako funkcioniše sistem „javnih dolara“ za predsedničke izbore?

Postoje dva odvojena podsistema javnog finansiranja kampanja, kako za primarne (preliminarne ili partijske izbore), tako i za federalne izbore (opšte ili savezne) – podsistem delimično-javnog finansiranja primarnih izbora i podsistem potpuno-javnog finansiranja za Federalne izbore. Ovi prvi, primarni, su specifičnost američkog izbornog zakonodavstva. Oni mogu da budu otvoreni (*Opened or Non-Partizan*), na kojima svi građani, sa biračkim pravom, biraju kandidate za predsedničke izbore, ili zatvoreni (*Closed or Partizan Elections*), na kojima samo članovi partije biraju svoje predsedničke kandidate. Varijante otvorenih izbora su dalje ili direktni (svi građani biraju) ili indirektni gde prvo, građani (članovi) dveju stranaka, biraju svoje predstavnike za partijsku skupštinu, na kojoj (oni), tada (indirektno) glasaju o partijskim kandidatima, u skladu sa odlukom svoje izborne baze.

U daljem procesu izbora predsednički kandidat može da izabere jednu od sledećih opcija javnog finansiranja: nijedan od gore pomenuta dva podsistema, samo jedan (delimično ili potpuno-javno finansiranje) ili oba.

Preliminarni izbori (*Primary Elections*) sa delimično-javnim finansiranjem

Predsednički kandidati, koji se odluče za ovu opciju, kvalifikuju se za formulu dolar-na-dolar (*dolar-per-dollar*), za maksimalno 250 \$ (javnih dolara), na svaku prikupljenu individualnu donaciju. Kako ova formula radi? Na primer, ako neki Amerikanac donira 100 \$ za izbornu kampanju, svog omiljenog kandidata, zvanični izborni Komitet (odbor kandidata), automatski dobija, dodatnih 100 \$ javnih sredstava, na prethodnu donaciju. Ako neki donator, da i veći prilog, 1.000 ili više dolara, (današnji maximum je 2.300 \$), predsednički kandidat i onda dobija (maksimalnih) 250 \$ javnih sredstava, samo na prva (250 \$) ili na deo priloga ovog donatora.

Kako bi se kvalifikovali za predsednički fond i javno finansiranje ovih preliminarnih izbora, predsednički kandidati moraju da zadovolje sledeće kriterijume:

Moraju da dokažu da imaju široku podršku američkih birača iznosom od minimum 100.000 \$ ukupno prikupljenih donacija u najmanje od 20 saveznih država. Maksimalni iznos ukupne don-

acije po pojedinoj saveznoj državi je 5.000 \$. I tu važi ista gornja formula – na iznos pojedinačne donacije kandidat prima javnu pomoć od maksimalnih 250 \$. Prosečan (darežljivi) Amerikanac donira, najčešće iznos oko 1.000 \$ (bračni parovi su mogli zajedno da doniraju do 2.000 \$). Danas je federalni limit maksimum 2.500 \$ godišnje.

Predsednički kandidati moraju da se pridržavaju ukupnog godišnjeg limita izbornih troškova koji važi za primarne izbore. Ovaj limit je podložan promeni, kako zbog inflacije tako i zbog rasta troškova života i bio je oko 37 miliona dolara u izborima 2004. godine. Međutim, kandidati mogu da potroše još dodatnih 20% iznad tog limita za određene troškove tokom kampanje, pa je ograničenje za predsedničke izbore 2004. godine bilo procenjeno na 44 miliona dolara. U izborima 2008. godine granica je bila oko 64 miliona dolara. Kandidati takođe moraju da poštuju i limite potrošnje u savezним državama (koji se generalno temelje bilo na prošlogodišnjem limitu uvećanom za stopu inflacije u tekućoj godini, bilo na temelju biračke snage stanovništva pojedine savezne države).

Predsednički kandidati takođe mogu da maksimalno potroše do 50.000 \$ ličnih sredstava za svoju kampanju.

Dodajući „određena“ javna sredstva na prikupljene, individualne doprinose, Sistem povećava uticaj prosečnog Amerikanca (donatora) koji daje priloge do 1.000 \$.

Federalni (Opšti) izbori (*General Elections*) sa potpunim javnim finansiranjem

Nominovani predsednički kandidati dveju glavnih nacionalnih stranaka (*Demokratske i Republikanske*) koji se odluče za javno finansiranje federalnih izbora, dobijaju javnu pomoć za pokriće celog troška njihove izborne kampanje, pod uslovom da ne prikupie ni jedan „privatni“ dolar od raznih korporacijskih i sindikalnih PAK-ova.

U 2004. godini opšti Izborni grant predsedničkim kandidatima svake od dve glavne stranke bio je oko 75 miliona dolara. U 2008. ovaj „savezni grant“ je povećan na oko 85 miliona. Kandidati i u saveznoj kampanji slobodno mogu da potroše do 50.000 \$ svojih ličnih sredstava, a sve preko toga je kršenje ograničenja troškova. Politički anonimusi iz minoritnih partija, kao što je Liberalna partija, kao i nominovani, nezavisni kandidati mogu takođe da se kvalifikuju za finansiranje savezne izborne kampanje, ali proces je za njih malo složeniji. Javno finansiranje predsedničkog kandidata neke male partije temelji se na sledećoj formuli: „iznos“ saveznog granta jednak je procentu glasova koji je stranka osvojila na prethodnim opštim predsedničkim izborima. Kandidat „male stranke“ ima pravo na javna sredstva samo ako je ta stranka dobila najmanje 5% glasova na prethodnim predsedničkim izborima.

Federalni (opšti) izbori u Americi se održavaju još od daleke 1845. godine, svakog prvog utorka posle prvog ponedeljka u novembru mesecu (*The first Tuesday after the first Monday in November or the Super Tuesday*).

Kako se finansira predsednički fond za izborne kampanje?

Predsednički fond (*Presidential Election Campaign Fund*) se sastoji od novca, koga su se dobrovoljno odrekli milioni američkih poreskih obveznika, koji su izabrali ovu opciju (*check-off*) u svojim godišnjim poreskim prijavama. Njihova 3 \$ idu u taj Fond. Federalna Vlada samo jednostavno

preusmerava ova 3 \$ od poreza na predsednički fond za finansiranje savezne izborne kampanje. Ova predodređena donacija (predsedničkom fondu) na samom početku formiranja Fonda, 1971. godine bila je 1 \$. U 1993. godini doprinos je (radikalno) povećan na 3 \$! Taj iznos (davno prevaziđen) važi i danas posle 20 godina!

Koliko su vodeće političke stranke potrošile (javnih) dolara u prethodnim izborima?

U izornoj 2004. godini za primarne izbore obeju vodećih stranaka bilo je predodređeno po 275 miliona (javnih) dolara. Demokrate su javni novac uzele i potrošile ga u svojoj kampanji za 7 nominovanih kandidata (*Party's Nominee*). Republikanci nisu koristili (javna) sredstva u preliminarnim izborima. Za završne konvencije obe stranke primile su po 15 miliona, a za federalne izbore i jednama i drugima je podeljno po 746 miliona „javnih“ dolara. Iznos godišnjeg limita u 2004. godini je bio ograničen na ukupno 117 miliona „javnih“ dolara. Taj limit je u 2008. godini bio podignut na 136 miliona dolara. Godišnji limit javnih sredstava koje obe stranke dobijaju za svoje izborne kampanje računa se po formuli: trenutno biračko telo (broj registrovanih u biračkom spisku od ukupnog stanovništva SAD-a) uvećan za iznos inflacije i rast životnih troškova u predizornoj godini. U predsedničkom fondu je u 2011. godini bilo za sve izbore (primarne i savezne) i sve nominovane predsedničke kandidate ukupno 617 miliona dolara. Koliko je to malo, najviše oslikava podatak da je Predsednik Obama u kampanji 2008. godine sakupio (privatnih) 745 miliona dolara, ili pet puta više od saveznog limita po kandidatu. Stratezi njegove predsedničke kampanje u 2014. godini tipuju na jednu milijardu dolara (*One Billion Dollars*).

Stranke su slobodne da neograničeno potroše bilo koji iznos za takozvane nezavisne troškove (*The Independent Expenditures*). To je sva politička komunikacija u vezi sa izborima npr. političke poruke – oglasi: zašto treba glasati za određenog a ne za drugog kandidata, i ona ne sme da bude koodinisana ni sa kandidatom niti sa partijskim izbornim štabom. U izornoj godini 2004. stranke su tokom predsedničkih kampanja svojih kandidata potrošile oko 140 miliona (javnih) dolara za ove političko-advokatske poruke.

Da li je ovaj (javni) Sistem još uvek uspešan?

Kroz veći deo svoje istorije „Sistem“ javnog finansiranja američkih predsedničkih izbora je ostvario ono što su njegovi tvorci i planirali – da sačuva instituciju Predsedništva od eventualne izborne blokade. Do 1991. godine predsednički fond je prikupio i distribuirao više od 500 miliona dolara za finansiranje izbornih kampanja u četiri izborna ciklusa od 1974. godine. To je pola milijarde (javnih) dolara. Fond je bio u opštem interesu prosečnih Amerikanaca. „Sistem“ je uspešno radio svih tih godina. Trošenje javnog „kampanjskog“ novca je bilo striktno ograničeno. Ričard Nikson je 1972. godine za svoj reizbor uspeo da prikupi (i potroši) oko 60 miliona dolara (ekvivalent je oko 200 miliona današnjih) što je nešto više od zajedničkog ukupnog troška obe glavne stranke u kampanji 1992. godine. Tada su za primarne izbore nominacije i savezne izbore demokrate dobile sa svojih 8 kandidata ukupno 894 miliona dolara dok su Republikanci sa samo 2 kandidata dobili 815 miliona dolara. Svi tadašnji predsednički izbori su bili fer i ravnopravni. Veliki doprinosi „posebno zainteresovanih donatora“ uspešno su sprečeni i zamenjeni „određenim“ dolarima od miliona američkih poreskih obveznika.

U 1996. godini, međutim, javno finansiranje biva pobedeno neograničenim doprinosima „mekog“ novca (*soft money*) od strane korporacija sindikata i bogatih pojedinaca. Predsednički kandidati su sve više počeli da se oslanjaju na unapred plaćene oglase i medijske kampanje od strane sponzora

koji su ih podržavali. Meki novac dobijen od svojih donatora političke stranke nisu računale u savezne limite, čineći javno date izjave svojih kandidata da neće primati novac iz privatnih fondova – farsom. Donošenjem Zakona o reformi dvostranačke kampanje u 2002. zabranjeno je trošenje ovog mekog novca i povećana gornja granica saveznog novca. Sposobnost predsedničkih kandidata da se kvalifikuju za ovaj savezni novac postala je važnija nego ikada pre.

Šta danas nije u redu sa Predsedničkim Fondom i kako se to može popraviti?

Predsednički sistem javnog finansiranja tokom proteklog vremena uspešno je funkcionisao kao što mu je i bila namena. Sveukupne promene u izbornim kampanjama uzrokovale su da mnogi aspekti javnog sistema sada budu prevaziđeni i zastareli. Glavni kandidati više nisu mogli (a nisu ni verovali da mogu) da pokrenu „održivu“ izbornu kampanju sa iznosima dobijenim od Fonda zbog višestruko prevaziđenih ograničenja. U saveznim izborima 2004. godine tri glavna predsednička kandidata isključila su se iz primanja javnih sredstava za primarne izbore. U 2008. godini su se svi nominovani predsednički kandidati isključili iz „Sistema“ u oba izborna ciklusa i u primarnim i u federalnim izborima. Da bi ovaj, sada prevaziđeni, Sistem mogao da ostane održiv i funkcionalan treba ga reformisati kako bi se rešili sledeći problemi.

Današnji javni „podsticaji“ nisu dovoljno obilati da bi nadoknadili sve veće troškove („samo-nebo-je-granica“) obeju kampanja (primarne i savezne) koje guraju privatno finansirani kandidati. Tako oni koji se odluču danas za javni sistem mogu da se nađu u situaciji „izgubljenih izbora“, kad njihov iznos skromnih javnih sredstava bude višestruko prevaziđen od strane „punih ko brod“ protivnika koji se odluču da ne koriste javne izvore jer su dovoljno bogati da se sami finansiraju, ili imaju veliku mrežu odanih „navijača“.

Tokom kampanje 2000. godine republikanski kandidat Džordž Buš (George W. Bush) se „isključio“ iz Sistema u velikoj meri zbog straha a i realne opasnosti od drugog republikanskog kandidata Stiva Forbsa (Steve Forbes), koji je prvi izjavio da izlazi iz javnog sistema kako bi iskoristio lični (ogroman) novac i velikim bogatstvom podržao svoju predsedničku kandidaturu. (Forbs je to isto uradio i za vreme njegove trke za republikansku nominaciju 1996. godine). U kampanji 2004. godine Buš se ponovo isključuje iz javnog sistema i prikuplja više od 200 miliona dolara privatnih donacija što je pet puta više od skromnih 44 miliona dolara tadašnjeg limita sredstava za predsedničke kandidate koji prihvate javno finansiranje. Kao rezultat toga, i dva kandidata demokrate – Guverner Haurd Din (Howard Dean) i Senator Džon Keri (John Kerry) takođe su se isključila iz sistema. Već u 2007. godini glavni kandidati su prikupili rekordne količine privatnog novca, a većina je rekla da neće ni tražiti sredstva iz predsedničkog fonda jer ne mogu da pokrenu održivu kampanju pod važećim sistemskim ograničenjima.

Svaki budući paket reforme javnog finansiranja predsedničkih kampanja moraću da poboljša sada zastareo i ograničavajući predsednički sistem, tako da kandidati koji se opredele za javne dolare budu konkurentni posebno protiv dobro „privatno“ sponzorisanog protivnika. Reforme moraju da uključe povećanje iznosa sredstava koja se daju iz Fonda nove više limite potrošnje (posebno za pred-izbore) i nove mehanizme koji će pružiti dodatnu podršku javno-finsiranom kandidatu kada kandidat „van javnog sistema“ dostigne plafon dozvoljene potrošnje.

Nedavni trend primarnih izbora pokazuje da raspored primanja javnih sredstava ne odražava potrebe sadašnjih predsedničkih kampanja. Prema aktuelnim propisima, kandidat koji se odluči za potpuno javno finansiranje (primarnih i opštih) izbora ne počinje da prima ta „objedinjena“ sred-

stava sve do njihovog izbora i nominacije na stranačkom konvenciji u kasno leto te iste izborne godine. Kad je sistem javnog finansiranja prvi put stupio na snagu daleke 1976. godine (zbog Niksonovog veta) stranke su bile obavezne da nominuju kandidata do juna meseca u izbornom godini. Od tada su preliminarini izbori u saveznom državama pokretani sve ranije i ranije, pa su tako obe nacionalne stranke svoje predsedničke kandidate nominovale već do kraja februara u izbornom 2008. godini. Uz takav trend („sve ranije i ranije“), primarni izbori i njihove kampanje počinju i završavaju se ranije nego ikada pre. Kao rezultat toga, kandidati koji se odluče za Sistem ne primaju javna sredstva za primarne izbore u unapred određenom iznosu, niti mogu da ih efikasno iskoriste. Danas svi predsednički kandidati pokreću primarnu kampanju na samom početku predizborne godine daleko pre stranačkih izbora i nominacija, i za nju ne dobijaju javna sredstva u toj godini. Tako je najviše pogođen onaj kandidat koji osvoji stranačku nominaciju – već u martu mesecu. On će početi da dobija zbirnu izbornu (preliminarnu i opštu) pomoć tek nakon završetka svih stranačkih konvencija u kasno leto. To stvara vremenski jaz i do četiri meseca. Predsednički kandidat je verovatno za to vreme došao do granice izdržljivosti troškova (u primarnom kampanji nije primio nijedan „javni“ dolar iz Fonda, a verovatno nema ništa ni od onih svojih 50.000 dolara. Kandidati koji se odluče za subvencije iz (javnog) Sistema, kako za primarne tako i za opšte izbore, moraju da počnu da primaju (i troše) javni novac mnogo ranije (već sredinom predizborne godine).

Novi Sistem ver. 2.0

Stavka od 3 \$ (*Checkoff*) za finansiranje predsedničkih izbora u saveznoj poreskoj prijavi (*IRS Form 1040*) nije nastavila da prati trend sve većih troškova predsedničkih izbornih kampanja. Kao rezultat toga, ako bi danas većina predsedničkih kandidata uzela javna sredstva, Sistem bi mogao da postane insolventan – ne bi bilo para ni za sve izbore ni za sve kandidate! Predsednički fond novom reformom sistema javnog finansiranja mora da dobije dodatna sredstva. Kako bi se očuvala dugoročna finansijska održivost PF-a, dodatna sredstva treba da budu dostupna i saveznoj izbornom komisiji koja bi njima mogla da pokrene Javne programe obrazovanja i Informisanja američke javnosti o PF-u i njegovoj svrsi. Informisanje birača o ciljevima PF-a i Sistema javnog finansiranja bi tako povećalo procenat dobrovoljno datih i „predodređenih“ 3 \$ od poreskih obveznika i učinilo Fond održivim i u budućnosti. Od svog istorijskog maksimuma od 28,7% uplate svih poreskih obveznika u 1981. godini u Fond je 2004. godine priložilo 9,2% a 2010. godine samo 7,3% Amerikancima koji su poreski obveznici.

Uslovi za Predsednički fond ver 2.0

1. Radikalno povećati savezni doprinos (danas maksimalno 250 \$) na individualne priloge sa 1:1 na 4:1;
2. Eliminirati razlike u limitima potrošnje za primarne izbore između saveznih država i povećati limit sa 45 miliona na 75 miliona dolara;
3. Podići kvalifikacioni prag tako da kandidat mora da prikupi minimum 15.000 \$ u svakoj od 20 saveznih država;
4. Uvesti dvosmernu obavezu da kandidat koji primi javnu pomoć za opšte izbore mora da prihvati i subvenciju za primarne izbore, kao i da onaj kandidat koji primi „prvu pomoć“ za primarne izbore mora da prihvati javnu subvenciju i za opšte savezne izbore da bi uopšte mogao da bude biran;
5. Pomeriti datum početka isplate subvencija iz PF-a za primarne izbore sa 1. januara izborne godine na 1. jul predizborne godine;
6. Duplirati limit (75 miliona dolara ukupne potrošnje) javno podržanog Kandidata na 150 miliona dolara kada kandidat koji ne koristi javna sredstva **prebaci** limit za primarne izbore za jednu trećinu;

7. Postaviti limit potrošnje za savezne izbore na 75 miliona dolara uvećanih za godišnji rast inflacije;
8. Duplirati javna sredstva (na 150 miliona dolara) predsedničkom kandidatu za opšte izbore kada privatno sponzorisani kandidat potroši više od jedne trećine saveznog limita;
9. Duplirati granicu koordinisane potrošnje koju je načinila nacionalna stranka u korist svog predsedničkog kandidata sa 15 miliona na 30 miliona dolara;
10. Duplirati iznos na saveznoj poreskoj prijavi sa sadašnja 3 \$ na 6 \$ za pojedince i sa 6 \$ na 12 \$ za bračne parove;
11. Ovlastiti saveznu izbornu komisiju da može da potroši do 10 miliona dolara godišnje iz Predsedničkog Fonda za programe Građanske edukacije i zagovaranja.

2. NOVAC IZ PRIVATNIH FODOVA

Ipak, u najvećem obimu američki predsednički kandidati dobijaju finansijsku podršku iz privatnih izvora. Pojedinici imaju pravo da prilože najviše 1.250 \$ za pojedinačnog kandidata, a razni politički odbori do 5.000 \$. To je takozvani tvrdi novac (*Hard Money*) u kampanji. Federalnim Zakonom ograničeni su dobrovoljni prilozima i troškovi sponzorisanja izbornih kampanja kandidata, kako ne bi bilo prevelikih razlika među kandidatima i mogućnosti za dominantan uticaj novca na politiku.

Ali potpuno nezavisno razne lobi grupe (*Lobby Groups*) mogu indirektno da ulažu svoj novac u predsedničku izbornu kampanju – afirmišući pobjedu kako svog kandidata tako i poraz njegovog protivkandidata – praktično bez ograničenja, ali samo pod uslovom da nisu (a jesu) u direktnoj finansijskoj vezi sa izbornim štabovima kandidata. Ove lobi grupe mogu da neograničeno ulažu novac u Nacionalne odbore obiju političkih partija (Demokratske ili Republikanske) kojima doniraju priloge koje oni dalje koriste za promociju svojih kandidata. U američkom izbornom žargonu ovako donirana sredstva se nazivaju još i mekim novcem (*Soft Money*).

Predsednički kandidat demokrata Barak Obama se u izbornom 2008. godini odlučio za vrlo rizičan korak (bez federalnog finansiranja). Koliko se ovaj potez Obami uveliko isplatio govori podatak da je uspeo da prikupi 151 milion doniranih privatnih dolara za vođenje predsedničke kampanje i, kao što je svima poznato, sa ogromnom prednošću je pobedio svog republikanskog rivala. Odlukom da se ne opredeli za javne (federalne) fondove za podršku svojoj kampanji, Obama je bio slobodan da potroši sav novac koji je njegov predsednički PAK prikupio od raznih donatora.

U doba Linkolna kada su se neuporedivo manje sume novca „vrtele“ oko predsedničkih kandidata (podsetimo se da je predsednička pobjeda Abrahama Linkolna koštala samo 100.000 dolara) troškovi kampanje su uglavnom podrazumevali štampanje jednostavnog propagandnog materijala (letaka), dok je lista današnjih troškova izborne kampanje maltene nepoznanica (i za same izborne štabove) sa više od 3 nepoznate: samo njen marketinški deo je bunar bez dna!

Zbog glomaznog sistema finansiranja današnjih kampanja, i shodno tome potencijalnih zloupotreba donacija, finansiranje američkih predsedničkih izbora je verovatno jedno od najkomplikovanijih ali i jedno od najtransparentnijih na svetu.

Izborni štabovi predsedničkih kandidata nacionalni partijski odbori i PAK-ovi su obavezni da redovno dostavljaju izveštaje o prikupljenom novcu, kompletne podatke o donatoru koji priloži više od 200 dolara u izbornom ciklusu, kao i detaljni izveštaj o svim troškovima tokom izborne kampanje.

Federalna izborna komisija (FEC) ove izveštaje uredno objavljuje na svom veb-sajtu. www.fec.gov.
Istorijat PAK-ova

Američkim korporacijama i sindikatima je još pre 100 godina zakonom zabranjeno da daju direktne donacije pojedinim predsedničkim kandidatima. Danas korporacije i sindikati kao i razna udruženja mogu da oforme svoje Političke akcione komitee ili PAK-ove i da tako od vlasnika ili menadžera korporacije, a sindikati od svojih članova i njihovih porodica, prikupljaju individualne priloge. U američku predsedničku izbornu kampanju danas ulazu svi: Federalna Vlada, savezne države, okruzi, kompanije i privredni sektor, radnički sindikati, udruženja raznih profesija, nezavisna udruženja građana, bračni parovi i pojedinci. Akcionih odbora ima na svim vertikalnim i horizontalnim nivoima. Na primer, Univerzitet Harvard je za Obaminu predsedničku kampanju 2008. godine prikupio više od 700.000 dolara, ali ne kao Univerzitet već kroz svoj Politički Akcioni Komitet Univerziteta Harvarda (*Harvard University PAC*) kome su njegovi zaposleni kao i članovi njihovih porodica donirali individualne priloge.

Početak stvaranja PAK-ova počinje krajem drugog svetskog rata, tačnije krajem 1944. godine kada je Kongres industrijskih organizacija (*Congress of Industrial Organizations - CIO*) stvorio poseban fond za prikupljanje dobrovoljnih priloga za pomoć ponovnom reizboru Frenklina D. Ruzvelta za predsednika SAD. Federalni izborni zakon iz 1971. godine definisao je PAK-ove kao legitime i pomoćne mašine za pravljenje novca (the *Money Makers*), sa osnovnim ciljem da redukuje prevladi uticaj novca u politici postavljanjem limita na donacije kompanija političkim partijama i/ili kandidatima i njihovim kampanjama. Mnogo malih priloga doniranih od velikog broja donatora koje su PAK-ovi uspeali da prikupe, sada kao ogroman novac oni dalje distribuiraju za potrebe sve skupljih izbornih kampanja. Primetna je višestruka proliferacija PAK-ova od samo 600 na danom početku 1970. godine do preko 6.000 u 2013. godini.

Politički akcioni komitei (*Political Action Committees or PACs*, dalje u tekstu PAK-ovi) u američkoj politici su organizacije čiji je osnovni cilj prikupljanje i distribuiranje novca za finansiranje izbornih kampanja političkih kandidata. PAK-ovi su akcioni odbori formirani od strane korporacija sindikata trgovinskih udruženja ili interesnih grupa kao i individualaca sa namerom da kanališu dobrovoljno date priloge za izbor svog ili za poraz drugog kandidata na određenu političku funkciju primarno za predsedničku ali i za Kongres (Predstavnički dom ili Senat) SAD.

3. REFORMA SAVEZNE IZBORNE KAMPANJE

Federalnim izbornim zakonom iz 1971. godine (*Federal Election Campaign Act of 1971 the FECA*), kao i naknadnim amandmanima, dozvoljeno je korporacijama da koriste svoja finansijska sredstva za osnivanje sa njima povezanim Političkih akcionih komiteta ili PAK-ova. Ovim su korporacije i kompanije zakonski dobile pravo da svoju (dotle skrivenu) ulogu u izbornim kampanjama javno predstavljaju i legalizuju pravo da poklanjaju svoj (meki) novac predsedničkim kandidatima. Izmenama izbornog zakona (*Amendment to FECA*) iz 1974. godine formirana je Federalna izborna komisija (*Federal Election Commission*) sa ciljem da sprovede nove propise o finansiranju izborne kampanje i poveća transparentnost sredstava prikupljenih za savezne izbore. Takođe, novim amandmanima je postavljen limit na iznos novca koji neki PAK može da donira pojedinim kandidatima (maksimum 5.000 \$). Kasnih 70 i 80-ih godina prošlog veka široka nacionalna debata u Americi o (ne)opravdanosti ulogi PAK-ova doživela je vrhunac koji je doveo do neuspešnih zahteva kako u Senatu tako i u Kongresu za ukidanje PAK-ova.

Trenutno Multikandidatski PAK-ovi mogu da daju godišnji doprinos do 15.000 dolara svakom Nacionalnom komitetu stranke (*Democratic and Republicans National Party Committee*) a maksimalno do 5.000 dolara mogu da prenesu i na zvanični kandidatov Komitet za savezne izbore ili na drugi PAK.

Ove prednosti legalnog mekog novca kroz donacije i/ili priloge glavnim političkim igračima koriste i druge organizacije koje nisu povezane sa kandidatima u izbornoj kampanji kao sto su sindikati poslovna udruženja i grupe građana. Ovo je sada dozvoljen način da se sponzorišu omiljeni kandidati (ali i zaobide i izigra federalni zakon). Veći deo ovog mekog novca je usmeren na stvaranje pozitivnog imidža kandidata kroz široku medijsku kampanju štampanje i izradu oglasa. Enormno trošenje ovog novca namenjenog za sponzorisanje izbora, dovelo je do velikog političkog pritiska da se novim saveznim zakonom reguliše njegovo trošenje.

Zakon o Reformi finansiranja dvostranačke kampanje (*Bipartisan Campaign Reform Act - BCRA*) donešen 2002. godine u suštini zabranjuje neograničeno davanje kompanijskog (mekog) novca za plaćanje rashoda rada političkih stranaka.

4. VRSTE PAK-ova

Federalna izborna komisija (FEC) prepoznaje dve vrste PAK-ova: Povezane (*Connected PACs or Separate Segregated Funds -SSFs*) i Nepovezane (*Nonconnected PACs*). Sudskom odlukom je uvedena još jedna nova kategorija političkih komiteta koji se kolektivno nazivaju i Super PAK-ovima (*Independent-expenditure only Committees or Super PACs*).

Povezani PAK-ovi (*Connected PACs*)

Američki Federalni izborni zakon (*FEC Act*) zabranjuje svim vrstama organizacija da daju direktne donacije ili plaćaju troškove kandidatima za federalne izbore. Međutim, one mogu po ovom zakonu da oforme svoje PAK-ove i tako legalno daju priloge i podmiruju troškove kampanje (kroz ove političke komitee) kandidata na federalnim izborima ili da sponzorišu druge PAK-ove.

Federalni Zakon ove povezane komitee naziva još i Posebnim zatvorenim fondovima (*Segregate Separate Funds or SSFs*). Ove Povezane PAK-ove (*Connected PACs*) osnivaju banke, korporacije, poslovne asocijacije, sindikati radnika i razna druga udruženja. Osnivači moraju u roku od 10 dana od usvajanja Akta o Osnivanju (*Statement of Organization*) da registruju svoj povezani PAK (koji sponzorišu) pri Federalnoj izbornoj komisiji (FEC). Tada dobijaju svoj identifikacioni kod (*FEC PAC's Identification Number nine-digit PAC's FIN*) – ako finansiraju kandidate na opštim izborima. Novo-registrovani PAK sme da otvori samo jedaj račun u samo jednoj banci. Strogo je zabranjeno otvaranje više odvojenih računa u različitim bankama.

Komitei oformljeni za finansiranje izbora u pojedinim saveznim državama i/ili za lokalne izbore registruju se u odgovarajućim izbornim telima saveznih država ili u lokalnim izbornim komisijama.

Sponzorisan PAK mora u svom nazivu da ima jasno naznačeno ime povezanog osnivača, na primer *Acme Industries Corp. PAC*. PAK mora da imenuje svog blagajnika, njegovog zamenika i sme da prima priloge i troši svoj novac samo kada su oni fizički prisutni (bilo jedan ili drugi). Oni takođe potpisuju mesečni kvartalni polugodišnji godišnji pre-kampanjski i post-kampanjski finansijski iz-

veštaj (FEC's Reports and Statements). Zakonska obaveza je da se svi finansijski izveštaji čuvaju, kako oni štampani tako i oni elektronski minimum tri godine od dana objavljivanja. Osnivači mogu da neograničeno pokrivaju sve troškove, kako osnivanja, tako i rada svog PAK-a. Tako osnivači (sponzori) mogu bez dolarskog ograničenja da plaćaju troškove poslovnih prostorija, telefona, interneta, kupovine kancelarijske opreme, plate zaposlenih u PAK-u, kao i sve druge operativne troškove.

Svi gore pomenuti troškovi ne moraju da se prijavljuju Federalnoj izbornoj komisiji (FEC). Ovi Povezani PAK-ovi mogu da traže i primaju novac samo od svoje izdvojene i zatvorene grupe (*Restricted Class*). Ona se generalno sastoji od menadžera ili akcionara i članova njihovih porodica. U slučaju korporacija ili svojih članova, kao što je slučaj sa sindikatima i drugim interesnim udruženjima, Federalni izborni zakon (*FEC Act*) im dozvoljava samo dvaput u toku kalendarske godine (*on a twice-yearly basis*) da se njihovi osnivači (banke, korporacije, sindikati i udruženja) a i sami PAK-ovi mogu i to javnim pozivom obratiti i malo široj zajednici (svim svojim zaposlenima bivšim radnicima kolegama u drugim podružnicama i filijalama svoje osnivačke organizacije (*Expanded Class*), da doniraju priloge svom kompanijskom PAK-u. Posebno je zabranjena bilo kakva obavezna donacija (*Involuntary Contribution*) i primena zastrašivanja ili kazne prema onima koji ne žele da daju svoj prilog. Poziv za prilog može da se iskaže u direktnoj pisanoj formi, telefonskim pozivom, na mitingu zaposlenih ili na nekoj proslavi, u kompanijskim ili sindikalnim časopisima i brošurama, ili putem web-sajta kompanije ili njenog PAK-a. Pozivi za donaciju moraju u svim medijima da imaju jasno naglašenu poruku da je poziv upućen samo prema svojoj određenoj i zatvorenoj grupi (*Restricted Class*) i da će svi prilozima koji dolaze od drugih donatora biti vraćeni.

Postoji nekoliko legalnih načina da se federalna ograničenja za sakupljanje novca od svoje zatvorene grupe prevaziđu. Podružnice ili ćerke jedne kompanije širom SAD mogu da osnuju svaka zasebno svoj PAK. Majka kompanija takođe ima svoj komitet (*Mother Committee*). Ako se dva ili više PAK-ova iz ovih podružnica povežu mogu da naprave nadnacionalno „političko udruženje“ (*Affiliated Committees or SSFs*). Oni sada mogu da traže donacije ne samo od članova u svom gradu državi već i priloge od članova drugog komiteta iz druge savezne države kako i od svih udruženih donatora svih udruženih komiteta (multiplikovano-multiplikovane donacije). Njihovo geslo: „Donatori svih zemalja ujedinite se“ kao da nama nekako poznato zvuči. Nešto slično je i sa lokalnim ili regionalnim radničkim sindikalnim i poslovnim udruženjima koji su članovi nacionalnih ili internacionalnih asocijacija. Naravno da kao udruženji, PAK-ovi dele pojedinačno limit do 5.000 \$ kako po kandidatu tako i po izborima i kampanji.

Sem novčanih doprinosa povezani PAK-ovi mogu da primaju i poklone u naturi (*In-kind Contributions*). To mogu da budu razni ICT uređaji, kancelarijske potrepštine, kao i usluge donirane kandidatima i/ili njihovim izbornim komitetima. Tu su još razne usluge konsaltinga i lobiranja, štampanja letaka i oglašavanja u korist kandidata, poštanske usluge, ustupanje sala za partijske promocije, i na kraju tu su ručkovi ili večere sa kandidatima. Razna istraživanja rejtinga stranaka i/ili kandidata su takođe vrsta poklona u naturi. Ova kategorija PAK-ova ne mora da prijavljuje primljene donacije od svojih sponzora kao ni da prikazuje svoje operativne troškove.

Samo posebne neprofitne organizacije (*Qualified Nonprofit Corporations or QNCs*) koje za cilj imaju: promociju upotrebe biračkog prava kao odgovorne građanske obaveze i (političko) demokratsko obrazovanje u funkciji stvaranja opšteg (američkog) dobra mogu da učestvuju direktno u Federalnoj izbornoj kampanji. Ove organizacije su aktivne na polju političkog savetovanja, istraživanja izborne volje birača, treninga posmatrača za izbore i rade na izbornoj komunikaciji (*Electioneering*

Communication). One ne mogu da se bave biznis aktivnostima (sticanje profita), sem prikupljanjem članarine i primanjem donacija od svojih članova. Ne smeju da budu osnovane od strane korporacija ili sindikalnih udruženja i ne mogu da primaju njihove donacije, o čemu daju pismenu izjavu i obavezuju se u svom osnivačkom aktu. U svojim kvartalnim izveštajima (*Independent Expenditure Report*) koje predaju FEC-u moraju da navedu: ime svake osobe koja je dala više od 200 \$, sve pojedinačno nezavisne troškove koji prelaze 250 \$, i ime lica kome su ti troškovi plaćeni. Na kraju, moraju da navedu ime predsedničkog kandidata bez obzira da li su agitovali-izborno komunicirali za ili protiv njega. Bilo kada u toku kalendarske godine kada za izbornu agitaciju potroše pojedinačni iznos veći od 10.000 \$, moraju da ga prijave u roku od 24 sata. FEC daje i jedno ograničenje rada QNC-a. Kada troškovi postanu toliko veliki, i kada politička agitacija za nekog kandidata postane glavni posao ove organizacije moraju da se registuju kao politički komiteti.

Početkom januara 2009. godine bilo je registrovano: 1.598 korporacijskih, 272 sindikalnih i 995 PAK-ova osnovanih od strane poslovnih asocijacija. Većinu od svih registrovanih političkih komiteta čini ova kategorija PAK-ova. Danas je aktivno (samo) 4.600 Povezanih PAK-ova.

Nepovezani PAK-ovi (*Nonconnected PACs*)

Nepovezani PAK je politički komitet koji nije partijski komitet, zvanični komitet kandidata, a nije ni osnovan (kao povezan komitet) od strane neke korporacije sindikalnog ili poslovnog udruženja. Ova kategorija PAK-ova nema sa sobom povezanu organizaciju koja ga osniva, finansira i njime rukovodi. Za razliku od Povezanih komiteta (*Connected PACs or SSFs*) koji mogu da primaju neograničenu finansijsku pomoć svojih osnivača Nepovezani PAK-ovi imaju limitiran iznos, kako finansijske, tako i administrativne pomoći na godišnjem nivou regulisan Federalnim izbornim zakonom (*Federal Election Campaign Act*). Oni mogu da traže i primaju priloge od bilo koga, bio on pojedinac ili organizacija na šta po saveznom zakonu imaju pravo.

Ove Nepovezane komitete ili PAK-ove osnivaju pojedinci ili različite grupe sa sličnom ideološkom platformom. U januaru 2009. godine prema podacima Federalne izborne komisije (*FEC Office*) bilo je registrovano oko 1.594 Nepovezanih PAK-ova. Oni su danas najbrže rastuća kategorija Akcionih Političkih Komiteta. Nepovezani PAK-ovi moraju da se registruju kao politički odbor u roku od 10 dana od dana kada prime prvu donaciju, ili kada potroše iznos veći od 1.000 \$. Donacije u novčanom iznosu više od 5.000 \$ za kalendarsku godinu su striktno zabranjene. Prilozima u kešu su limitirani na 100 \$. Od anonimnih donatora može se primiti maksimalno 50 \$.

Prilozima od stranih individua i kompanija nisu dozvoljeni ali jesu od stranih imigranata koji imaju pravo boravka (*green card*) i čekaju na američku useljeničku vizu. Za vreme prošlih federalnih izbora 2008. godine PAK-ovi koji su finansirali samo jednog kandidata (*Single-Candidate Committee*) imali su limit od 2.300 \$ i po izborima (federalnim državnim lokalnim) i po kandidatu. Komiteti koji su sponzorisali najmanje pet kandidata i registrovani su kao multikandidatidski (*Multicandidate Committee*) imali su ograničenje od 5.000 \$ (i po kandidatu i po izborima).

Po važećem Federalnom Zakonu postoje dve kategorije Nepovezanih PAK-ova:

- a) Liderski (*Leadership PACs*) i
- b) Super PAK-ovi (*Super PACs*)

Liderski PAK je politički komitet osnovan od strane članova neke lobi grupe za izbore u američkom Kongresu (u Predstavničkom Domu ili u Senatu). Jedini cilj svakog Liderskog PAK-a je: da

donacijama podrži izbor svog kandidata i/ili ne-izbor suprotstavljenog kandidata, ili da kroz razne donacije i priloge pomaže druge političke komitete. Članovi američkog Kongresa (Predstavničkog doma i Senata) kao i lokalni politički lideri često osnivaju baš ove komitete da bi podržali svoju izbornu kandidaturu: za različite položaje u Federalnoj administraciji (*Federal Office*), za izbore u saveznim državama (*State Office*) ili za lokalne izbore u okruzima i gradovima. Oni nisu što i Zvanični komiteti kandidata (*Candidate's Authorized Committee*) sa kojima nisu povezani (putem članstva). Nisu zvanično povezani ni sa Nacionalnim partijskim komitetima dveju glavnih strana, ali nezvanično koordiniraju svoju (ne)zavisnu kampanju. Republikanci i Demokrate imaju po tri nacionalna komiteta. Prva dva su: Federalni nacionalni komitet (Demokratski/Republikanski) druga dva su: D/R Komitet za izbore u Predstavničkom domu i poslednja dva su: Demokratski/Republikanski Komitet za izbore u Senatu.

U svom registrovanom imenu ne smeju da sadrže ime kandidata za federalne izbore (izuzetak su samo Zvanični izborni komiteti) već imaju neki opšti naziv: Reforme za Tenesi Sada PAK, Vodstvo za Naprednu Džordžiju PAK (*Reform Tennessee Now PAC Leadership to Advance Georgia PAC*).

Ovi PAK-ovi se registruju ili za podršku samo jednog kandidata na federalnim izborima, ili za podršku nekoliko kandidata. Da bi mogli da primaju donacije kako od pojedinaca tako i od drugih PAK-ova, pa i od samog Zvaničnog komiteta kandidata, ovi odbori moraju da otvore račun. Komiteti koji su angažovani, kako u federalnim, tako i u izborima u savezним državama imaju dve mogućnosti. Prva je da otvore samo jedan savezni račun (*Federal Account*) prihvatajući tako savezne limite i ograničenja u donacijama preko kojeg mogu da pomažu izbornu kampanju, kako kandidata na federalnim izborima, tako i/ili izbore u savezним državama. Sve donacije koje prime, kao i troškove koje naprave, moraju da prijave Saveznoj izbornoj komisiji (*FEC*). Druga je mogućnost da otvore dva posebna računa – jedan za savezne i drugi za lokalne izbore. Ova druga opcija omogućuje komitetu da slobodno i obilato koristi lokalni račun za koji nije u obavezi da prijavljuje lokalne donacije Federalnoj izbornoj komisiji. Ovi PAK-ovi moraju naravno da poštuju propise o limitima na donacije koji važe, kako u savezним državama, tako i u okruzima. Nepovezani PAK-ovi registrovani za federalne izbore moraju da pošalju kopiju svoje federalne registracije i odgovarajućim izbornim komisijama ili izbornim organima savezne države gde će biti lokalno sedište komiteta.

Liderski PAK-ovi za razliku od Povezanih akcionih komiteta (*Connected PACs or SSFs*) mogu da traže i primaju priloge od najšire javnosti: od bilo kog pojedinca od Povezanog PAK-a ili od neke druge organizacije. Ukupno na godišnjem nivou mogu da prime maksimalni iznos donacije do 5.000 \$, kako za Federalne, tako i za lokalne izbore. Ni ovi PAK-ovi ne mogu da prime ni jedan dolar priloga dok ne imenuju blagajnika kao i njegovog zamenika. Nepovezani PAK ne sme direktno da troši svoj novac na kampanju kandidata koga sponzorise, ali može da plati neke troškove: putovanja, razne konsultante, kao i druge administrativne troškove. Prema podacima (*Center for Responsive Politics*) Liderski PAK-ovi su u kampanji 2008. godine sami potrošili više od 47 miliona dolara. Uglavnom Liderski PAK-ovi se registruju pri Federalnoj izbornoj komisiji (*Statement of Registration*) kojoj obavezno šalju finansijske izveštaje. Samo PAK-ovi koji se organizuju za podršku izboru ili ne-izboru kandidata za Senat registruju se u Sekretarijatu Senata i njemu podnose svoje finansijske izveštaje.

Metode Liderskih PAK-ova za namicanje donacija su neograničene. Od poziva telefonom, direktne pošte, štampanih oglasa, radio emisija, TV oglasa, banera na web sajtovima, do prodaje ulaznica, majica, kacketa, bedževa, lenti, kišobrana, balona... i šta sve još na prigodnim izbornim kon-

vencijama. Poseban američki specijalitet su organizovanje takozvanih partijskih ili kandidatskih izbornih lutrija. Da bi privukli što više novca za kampanju i izbor svog kandidata, ovi Liderski PAK-ovi slobodno organizuju i prodaju karte za najrazličitije igre na sreću – od lutrije tombole bingla do lotoa.

Mala paravojska članova, ovlašćena od strane svog komiteta, prikuplja dobrovoljne priloge od građana. Rad bez naknade ove izborne armije po federalnom zakonu ne smatra se donacijom i kao takav ne mora da se prijavi u izbornim izveštajima ovih komiteta.

Kako su većinom svi ovi (para)dobrovoljci zaposleni u nekim kompanijama, ili su članovi nekog sindikata ili radničkog udruženja, oni do mile volje koriste kancelarije, računare, ICT opremu i internet servise svoje organizacije, tako da daju još jedan (besplatni) doprinos svojim političkim odborima. Ovo je po Federalnom izbornom zakonu zabranjena donacija (*Prohibited In-Kind Contribution from Corporation or Labor Union to Nonconnected Committee*). Zakon ovo smatra donacijom koja mora da se prijavi, i nalaze da se plati realna i pravična naknada za ove usluge. Ali ko može u radno vreme da proveri ogromnu armiju hiljada dobrovoljaca da li rade kompanijski posao za koji su plaćeni, ili su politički aktivni jer razgovaraju sa biračima i prenose im izborne poruke svojih komiteta i/ili sponzorisanih kandidata. Federalni zakon i tu daje (ne)jasno pravilo koje je teško izmerljivo ali i potpuno u stvarnosti neprimenjivo.

„Politički rad u vezi sa federalnim izborima je onaj rad: koji ne prelazi 60 minuta u toku radne nedelje ili 4 sata u toku jednog meseca u jednom izbornom ciklusu i koji se radi povremeno od slučaja do slučaja“ (*General Safe Harbor of One Hour Per Week/Four Hours Per Month*).

Ovaj partijski rad u kancelarijama kompanija je praktično nemoguće iskontrolisati niti ga precizno izmeriti. Svi ovi dobrovoljni partijski vojnici su u nekoj vrsti sigurne kuće (*safe harbor*). Zakon ovim partijskim radnicima (inače zaposleni u kompanijama koji su još i članovi nekog sindikata) dodaje još jedan viši nivo zaštite (*Additional Safe Harbor for Voluntary Internet Activities*) kada u svom dobrovoljnom radu za neki politički komitet (koji sponzorise kandidata za federalne izbore) koriste u (ne)koordinisanju komunikaciji sa zvaničnim komitetom kandidata kompanijske servere računare i internet servise. Internet aktivnosti koje su pokrivene ovom dodatnom sigurnom lukom su: pisanje, slanje, i prosleđivanje e-mailova, blogovanje, kreiranje i održavanje web sajtova... za pojedinačne kandidate i/ili druge komitete. Ovim izuzetkom Federalni izborni zakon trasira put i pospešuje buduće glasanje u pidžami ili glasanje od kuće ili kolokvijalno E-izbore koji su za sada mogući u nekim od pojedinih saveznih država.

Kao i kod Povezanih PAK-ova, donacije mogu da budu ili novčani prilozima (*Gifts of Money*) ili pokloni u robi i/ili uslugama (*Gifts of Goods or Services-In-kind Contribution*), novčane pozajmice i garancije za uzete kredite. Novčani prilozima u kešu su limitirani na 100 \$. Prilozima veći od 100 \$ moraju da budu uplaćeni na račun političkog komiteta. Ovi Nepovezani PAK-ovi moraju da ulože napor (*best efforts*) da objave ime, adresu, zanimanje i poslodavca svakog donatora koji je dao više od 200 \$. Sve donacije za federalne izbore u 2008. godine bile su ograničene na iznos od maksimum 5.000 \$ kako za pojedinačne tako i za priloge od drugih PAK-ova. Kako banke, korporacije i sindikalne organizacije po federalnom zakonu ne mogu direktno da doniraju priloge pojedinim Zvaničnim komitetima predsedničkih kandidata, one to slobodno čine preko svojih PAK-ova (*Connected PACs or SSFs*) u kojima imaju osnivačka prava, i tako upravljaju doniranjem priloga drugim PAK-ovima koji podržavaju njihovog kandidata. Nepovezani Komiteti su zato potpuno finansijski nezavisni. Sami plaćaju svoje rashode iz individualnih priloga i donacija koje dobijaju od drugih PAK-ova.

Super PAK-ovi

Druga pomenuta kategorija nepovezanih akcionih komiteta su Super PAK-ovi. Oni su „rođeni“ sudskom presudom. U velikom sudskom sporu iz 2010.godine pod nazivom Udruženi građani protiv federalne izborne Komisije (*Citizens United v. Federal Election Commission US 08-205 2010.*) Vrhovni Sud je uveo novo pravo da sada i korporacije sindikati razna udruženja na osnovu Prvog Amandmana Saveznog Ustava SAD-a mogu nesmetano politički da komuniciraju i pomažu političke kandidate iz svojih finansijskih sredstava. Trasiran je tako put za novorođene Super PAK-ove koji mogu da troše neograničeno finansijska sredstva koja dobijaju iz različitih izvora. Super PAK-ovima nije dozvoljeno da direktno doniraju, kako Predsedničke Kandidate, tako i Nacionalne političke stranke. Oni ne smeju da koordiniraju svoju kampanju ni sa kandidatima ni sa njihovim političkim partijama. Pitanje je samo da li je uopšte moguća nekoordinisana kampanja jednog Super PAK-a? Iznenađujuće je da toliko precizan i obilan u članovima ima (samo) 244 stranice kao što je američki Zakon o finansiranju izborne Kampanje ne zahteva od Super PAK-ova (zakonski nisu obavezni) da otkriju svoje donatore. Kritičari ove, za mnoge iznenađujuće, presude Vrhovnog Suda navode da je ovim legalizovana neograničena količina mekog novca koja dolazi od povezanih interesnih grupa. Super PAK-ovi su sada slobodni da potroše stotine miliona dolara za podršku pobjedi svog kandidata, kao i za poraz protiv-kandidata, bez obaveze da objave finansijski izveštaj i prijave Federalnoj izbornoj komisiji iz kojih izvora i od kojih sponzora su došla njihova sredstva.

Zaključno sa 23. julom 2013. godine, navode ovi kritičari, 1.310 registrovanih Super PAK-ova „dobrovoljno“ je prijavilo prihod od 828.224.595 \$ od donacija i ukupni trošak od 609.417.654 dolara u izbornom ciklusu 2012. godine. Pretpostavka je da će Super PAK-ovi u nastupajućim predsedničkim izborima potrošiti oko 2 milijarde dolara!

5. ZAKLJUČAK

Izmene američkog federalnog izbornog zakona kao i naknadni amandmani, kako su pokušali da postavе brojna zakonska ograničenja na iznos donacija za izbornu kampanju i povećaju transparentnost donacija, tako su i proširili uticaj PAK-ova kako na savezne tako i na državne i lokalne izbore. Uprkos rasprostranjenim kritikama političke javnosti o ulozi koju igraju PAK-ovi od izbora iz davnih 70-ih godina 20. veka pa do danas, i svakodnevnim pozivima na novu izbornu reformu, pokušaji da se ograniči uticaj PAK-ova stekli su samo malu podršku (minorne frakcije u Predstavničkom domu i u Senatu). Pomenuta presuda Vrhovnog suda ukidanjem postojećih ograničenja korporacijama omogućuje da one sada nesmetano doniraju sredstva i plaćaju sve veće iznose izbornih kampanja svojim predsedničkim kandidatima. Čak i pravni laik je u stanju da uvidi da je na delu favorizovanje uticaja krupnog kapitala na politički život u najbogatijoj zemlji Sveta.

Široko započeta nacionalna debata o pozitivnim i negativnim posledicama uticaja PAK-ova na savremenu politiku će se nastaviti i u budućnosti između onih koji vide ulogu PAK-ova kao sredstvo za ostvarivanje Prvog amandmana i prava na slobodu govora i kritičara koji veruju da politički akcioni komiteti predstavljaju zabrinjavajuće prevelik uticaj novca na američku političku scenu.

Ovo instant produbljenje srpskog (ne)znanja o finansiranju američkih federalnih izbora kroz pojašnjenje uloge Političkih akcionih komiteta ima i širi politički interes a to je da pomogne razumevanju savremenih obrazaca odnosa između Srbije i najmoćnije zemlje sveta posle 17. februara 2008. godine kao i da trasira putanju sadašnjih i budućih perspektiva srpsko-američkih odnosa.

LITERATURA

- [1] Federal Election Commission: *Federal Election Campaign Act (FECA) of 1971.*
- [2] FEC: *Presidential Election Campaign Fund Act*, Washington.
- [3] FEC: *Campaign Guide for Corporation and Labor Organizations*, Commerce Clearing House, Inc., Washington, 2007.
- [4] FEC: *Campaign Guide for Nonconnected Committees*, Commerce Clearing House, Inc., Inc., Washington 2008.
- [5] Congressional Research Service: *Presidential Election Campaign Fund and Tax Checkoff*, The CRS Report, Washington 12, December 2005.
- [6] CRS: *Public Financing of Presidential Campaigns: Overview and Analysis*, Washington, December 2011.
- [7] Department of the Treasury and Internal Revenue Service: *1040 U.S. Individual Income Tax Return Checkoff, 2005 Data Sheet*
- [8] Cavanaugh Finance Institute: *Blue Ribbon Task Force to Hold Public Hearing on Presidential Nomination Financing*, 2003.
- [9] Cato Institute: *The Failures of Taxpayer Financing of Presidential Campaigns, Policy Analysis no. 500*, Washington, November 2005.

RADOVI STUDENATA FAKULTETA POLITIČKIH NAUKA U BEOGRADU³³

JAVNI IZVORI FINANSIRANJA PARTIJA KAO METOD SUZBIJANJA KORUPCIJE

PARTY SUBSIDIES AS AN ANTI-CORRUPTION METHOD

Aleksandra Gavrilović, Fakultet političkih nauka u Beogradu

Sadržaj: U ovom istraživanju je opisano na koji način bi uvećanje javnih izvora finansiranja političkih partija i istovremeno ograničavanje ili čak ukidanje privatnih izvora finansiranja pomoglo suzbijanju nelegalnih tokova novca u političkim aktivnostima. Cilj je bio istražiti moguće i postojeće domete javnog finansiranja partija kao i probleme koje takvo finansiranje može prouzrokovati po demokratski razvoj. Zaključak je da potpuno ukidanje privatnih izvora finansiranja ugrožava demokratske postulate.

Ključne reči: Javni izvori finansiranja, privatni izvori finansiranja, korupcija.

Abstract: This study describes how an increase of public subsidies and limiting or even abolishing private sources of funding help combating the illegal flow of money in the political process. The aim was to research the achievements of public subsidies and implications for democratic development that this type of financing could cause. The conclusion is that the complete abolition of private sources of funding endangers the principles of democracy.

Key words: Public subsidies, private sources of funding, corruption

1. UVOD

Problem korupcije u finansijskim tokovima političkih partija je prisutan i u zemljama razvijenih demokratija, kao i u zemljama u tranziciji. Postoje dve vrste rešenja: na jednoj strani su posebni setovi zakona koji uređuju oblast finansiranja političkih partija i kontrole nad tokovima novca, kao i nezavisna kontrolna tela, a na drugoj strani postoji rešenje u obliku finansiranja iz budžeta države. Sve zemlje sveta poseduju propise koje uređuju tokove novca u politici.[1] Finansiranje političkih partija je nezaobilazan segment konsolidacije demokratije i finansiranje partija iz privatnih izvora može da dovede u pitanje demokratski samog procesa izbora. Efikasnost kontrolnih tela ne zavisi samo od političke volje da se ovakvim telima prepusti nadzor, već i od efikasnosti pravnog sistema države, odnosno realne mogućnosti da se prilikom uočavanja nepravilnosti u finansiranju rada partija preduzmu odgovarajuće sankcije. U Srbiji problem nije umanjen samim postojanjem Agencije za borbu protiv korupcije, o čemu svedoči disproporcija između podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i pravosnažnih presuda.[2] Posebne teškoće nastaju u tranzicionim društvima gde su demokratije na krhkim nogama, a transparentnost najmanje prisutna u tokovima privatnog finansiranja. U Srbiji finansijski moćnici u želji za kontrolom političke scene su od partija stvorili instrument za ostvarivanje prvenstveno ekonomskih interesa. Osnovna uloga političkih partija, da predstavljaju narod, zanemarena je na uštrb ličnih interesa biznis elite. Prom-

³³ Mišljenja izneta u ovoj celini su mišljenja autora teksta i ne predstavljaju nužno stanovište Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID).

ena modela finansiranja partija na političkoj sceni mogla bi donesti rešenje. Odnosno, u uslovima nekonsolidovane demokratije gde postoji realna opasnost ne samo od korporacijskog uticaja na partije, već i uticaja organizovanog kriminala na politiku partija, smanjenje obima privatnog finansiranja može biti neophodan uslov za suzbijanje nelegitimnih izvora finansiranja političkih partija. Ako bi se pomirili sa činjenicom da je uticaj velikog biznisa na državne politike sve prisutniji globalni trend, ostaje pitanje koji su izvori novca u državi u kojoj je jasno vidljiv nedostatak legitimnih izvora finansiranja (zbog nekompletne privatizacije državnih preduzeća koja mahom odlaze u stečaj i finansijske iznemoglosti civilnog društva) i gde se ne može jasno razdvojiti novac stečen organizovanim kriminalom od legalnog novca. O međuzavisnosti tajkuna i političkih predstavnika se mnogo zna, ali malo toga preduzima.

2. NEOPHODNOST JAVNOG FINANSIRANJA

U uslovima gde demokratija ima sve veću cenu, način suzbijanja uticaja imućnih interesnih grupa i pojedinaca na parlamentarne, ali i opozicione partije jeste podizanje udela finansiranja partija iz javnih izvora. Iako je najčešći model ravnoteža ova dva vida finansiranja [3], prevaga na stranu javnog finansiranja partija donela bi transparentnost u pogledu izvora novca kojim partije raspolazu.

Jasna pravila i propisi o finansiranju političkih partija su samo delimično rešenje pa su tako primeri nesprenosti političke elite da obezbedi transparentno finansiranje mnogobrojni. Lakoća kojom se može sakriti istinski identitet partijskog finansijera je izuzetna, jer je dovoljno veliki prilog razbiti na više malih priloga. U sistemu gde je partijska poslušnost ogromna i pored zabrane anonimnih donacija nije teško prikriti pravu istinu i poreklo pojedinačnog priloga. Transparentnost kao neophodan uslov suzbijanja kontrole finansiranja je u ovom slučaju nedostižna. Ne postoje adekvatne metode koje bi onemogućile „kupovinu“ stranaka od strane jednog finansijera, sem kroz uvećanje uloge državnog novca, čime se zaobilazi potreba za tako jakom spregom partija sa tajkunima i sličnim finansijerima.

Malo je verovatno da će Agencija za borbu protiv korupcije u postojjećem pravnom okruženju uspeti u svom zadatku kada je u pitanju finansijski život političkih stranaka. Ako se u obzir uzme da su sankcije koje jednu partiju mogu zadesiti novčanog tipa, rad Agencije gubi na značaju jer finansijeri partija mogu biti spremni da plate za očuvanje anonimnosti, itd. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011. uvodi i mogućnost krivičnog odgovaranja, u slučaju da se sredstva prikupljaju na način suprotan zakonu, a najstroža kazna zatvorom je u trajanju od pet godina. [4] Međutim, u društvu gde se člasntvo u partiji smatra za neophodan uslov dobijanja stabilnog zaposlenja i uspeha, retke su individue koje bi rizikovale da razotkriju malverzacije unutar partije. Osnivanje posebnog nadzornog tela koje bi se bavilo isključivo tematikom partijskog finansiranja susrelo bi se sa istim problemom. Izmena zakona u smislu pooštravanja sankcija bi samo iznudila nove metode korupcije. Kako se velikim finansijerima iz senke višestruko vraća novac uloženi u kupovinu, ili "iznajmljivanje" partije, ne može se očekivati da u postojjećim socio-ekonomskim uslovima bilo koja sankcija ima istinski efekat, tako da je i rad tela za monitoring od prividnog značaja dokle god privatne finansije imaju prevagu nad javnim.

3. TEŠKOĆE U PRIMENI MODELA

Iako finansiranje partija iz budžeta ima prednosti nad postojjećim rešenjima, ovakav model finansiranja političkih partija nosi sa sobom i mnoštvo problema, od kojih se neki tiču same mogućnosti implementacije modela, ne samo u Srbiji, već uopšte. Na prvom mestu treba istaći da je nemoguće

ograničiti finansije partija samo na javne izvore. Na taj način se onemogućava nastanak novih partija ili se, sasvim suprotno, u izrazito inkluzivnim sistemima dovodi do fragmentacije partijskog sistema, gde političke partije imaju za cilj samo pristup državnim sredstvima.[5]

Konzervacija političke scene je velika mana koju model većinskog finansiranja iz budžeta nosi sa sobom. Naime, teško je uspostaviti ravnotežu između partija na vlasti i onih u opoziciji. Političke stranke u Srbiji dobijaju i direktnu i indirektnu finansijsku podršku iz javnih izvora. U Evropi 89% država pruža javnu pomoć. [6] Međutim, i u ravnotežnom sistemu državnih doprinosi mogu rezultirati konzervacijom sistema. Do 2003. godine regulative su omogućavale tadašnjim vladajućim strukturama da ostvaruju veliku finansijsku korist od društvenih preduzeća, obezbede sebi novac iz javnih izvora i stvore mogućnost za finansiranje iz raznih anonimnih privatnih izvora. Vladajuća garnitura je sebi kroz zakone osigurala veliku finansijsku prednost, a samim tim i opstanak na vlasti. Pošto je opozicija bojkotovala izbore, bila je prinuđena da se finansira iz dijaspore, iako je sankcija za strane donacije bila ukidanje stranke.[7] Vladajuće partije su sklone tome da menjaju pravila izbornog nadmetanja u svoju korist, tako da nema garancija da će i opoziciji obezbediti fer pristup sredstvima javnog finansiranja.

Privatna sredstva finansiranja bi bilo lakše zameniti budžetskim u većinskom sistemu poput vestminsterskog, gde postoji vlada u senci. U proporcionalnom sistemu, gde opozicija može biti izuzetno partikularna, postavlja se pitanje da li male partije treba finansirati iz budžeta. Poseban problem predstavljaju partije koje na parlamentarnim izborima ne osvoje dovoljno glasova koje bi mogle da pretoče u mandat. U svetu postoje dva osnovna pristupa: novac mogu dobiti partije koje su osvojile mesto u parlamentu ili se novac može izdvajati na osnovu broja osvojenih glasova. Bilo da partija koja ne ispuni uslov mora da vrati novac ili ga uopšte ni ne dobije problem je isti – male partije koje bi zavisile isključivo od budžetskog izdvajanja bi prestale da postoje ako bi zavisile isključivo od javnih izvora finansiranja, čime se dovodi u pitanje demokracičnost sistema. Kompetitivnost u ogromnoj meri zavisi od finansijskih sredstava, tako da je potrebno u sistem uvesti vanbudžetska sredstva. Rešenje se može pronaći u zabrani korporativnih donacija iako je u praksi mali procenat režima koji se odlučuje za takvu meru, samo 22 procenta.[8] Na taj način partije koje ne ostvare uslov za državnu pomoć bi zavisile od članarina i volonterskog rada, što bi sprečilo i neminovno otuđenje partijskog vrha od ostalih članova partije i naroda.

Raspodela državnih davanja koja bi pokrivala većinske troškove funkcionisanja partija u izbornom periodu i van njega, mogla bi da povuče ogromne sume novca iz budžeta. Ako trenutna izdvajanja nisu ni blizu dovoljnim da se spreči posrnuće političkih aktera za ilegalnim izvorima finansija, pitanje je da li se apetit partija može zadovoljiti na adekvatan način iz budžeta. Ograničavanje visine utrošenih sredstava je delimično moguće, ali samo kao metod koji bi bio primenljiv u redovnom radu stranaka, dok je ograničavanje finansija koje se utroše na izborni proces daleko zahtevniji i opasniji put za obuzdavanje troškova demokratije. Od evropskih država (vidi tabelu: „Evropske države koje izdvajaju sredstva za redovan rad partija i za njihove troškove u izbornoj kampanji“) koje iz budžeta izdvajaju sredstva i za redovan rad partija i za njihove troškove u izbornoj kampanji 87,5 procenta zabranjuje anonimne donacije partiji, a 62,5 procenta zabranjuje anonimne donacije kandidatu. Brojke su iste kada je u pitanju zabrana stranih donacija. Međutim, o jakom uticaju privatnih izvora finansiranja svedoči činjenica da među tim državama samo 3 procenta ne dozvoljava donacije koje potiču od korporacija. [9] U odnosu na broj stanovnika i finansijski nivo, budžetska finansiranja u Srbiji su ista kao u Švedskoj, koja se smatra za jednu od zemalja koje imaju izuzetno visoke troškove finansiranja političkih partija. [10]

Država	Zabrana anonimnih donacija partiji	Zabrana anonimnih donacija kandidatu	Zabrana korporacijskih donacija partiji	Zabrana korporacijskih donacija kandidatu	Zabrana stranih donacija partiji	Zabrana stranih donacija kandidatu	Ograničenje troškova partije	Ograničenje troškova kandidata
Albanija	da	da			da	da	da	da
BiH	da	da			da	da	da	da
Crna Gora	da	da			da	da		
Česka	da				da			
Francuska	da	da	da	da	da	da		da
Grčka	da	da	da	da	da	da	da	da
Hrvatska	da	da		da	da	da		da
Italija							da	da
Kipar					da			da
Litvanija	da	da	da		da	da	da	da
Luksemburg	da	da	da	da				
Mađarska	da				da		da	da
Portugal	da	da	da	da	da	da	da	da
Slovačka	da				da	da	da	da
Srbija	da	da			da	da		
Španija	da				da		da	

Tabela 1: Evropske države koje izdvajaju sredstva za redovan rad partija i za njihove troškove u izbornoj kampanji

Kao poslednji nedostatak modela gde bi se političke aktivnosti najvećim delom finansirale iz javnih izvora treba navesti da su na taj način poreski obveznici prisiljeni da finansiraju političke stranke i kandidate koje ne podržavaju, a same političke stranke rizikuju da postanu državni organi i izgube uporište u civilnom društvu.[11]

4. ZAKLJUČAK

Još od pedesetih godina kada počinje trend budžetskog finansiranja političkih partija, stranačke finansije su u sve manjoj meri obavijene velom misterije.[12] Javni izvori finansiranja su u mnogo pogleda opravdali ulogu jačanja demokratije, kroz stabilnost političkog sistema i veću jednakost partija u pristupu finansijama. Borba protiv korupcije dobija na snazi time što su partije autonomnije u odnosu na ekonomski moćne finansijere. Erozija demokratskih vrednosti se ipak ne može sprečiti samo kroz prevagu javnih izvora finansiranja nad privatnim i zato su kontrola i nadzor uz regulisano kombinovanje ova dva načina finansiranja za sada jedino delotvorno rešenje.

LITERATURA

- [1] Magnus O. *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database*, 2012.
- [2] *Izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije o broju podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka*. Dostupno na: http://www.acas.rs/images/stories/podneti_zahtevi_za_pokretanje_azurirano_sept_2021.pdf
- [3] Grupa autora: *Finansiranje političkih partija: Između norme i prakse*. Beograd : Centar za slobodne izbore i demokratiju CeSID, 2008.

- [4] Službeni glasnik RS (2011). Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. Sl. glasnik RS, br. 43/2011
- [5] Magnus O. *Zakon Republike Srbije iz 2011. godine o finansiranju političkih aktivnosti - Zakonske odredbe i preporuke za sprovođenje*, 2011.
- [6] Ibidem
- [7] Službeni glasnik SRJ (1997). Zakon o finansiranju političkih stranaka. Sl. glasnik SRJ, br. 32/1997
- [8] Magnus O. *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database*, 2012.
- [9] Proračun se zasniva na podacima dobijenim iz baze podataka političkih finansija 180 država Međunarodnog instituta za demokratiju i podršku izborima- IDEA. Dostupno na: <http://www.idea.int/parties/finance/index.cfm>
- [10] Magnus O. *Zakon Republike Srbije iz 2011. godine o finansiranju političkih aktivnosti - Zakonske odredbe i preporuke za sprovođenje*, 2011.
- [11] Gauja A. *Political Parties and Elections: Legislating for Representative Democracy*, 2013.
- [12] Casas-Zamora K. *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*, 2005.

FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA U SRBIJI - PRIVATNO ILI JAVNO?

POLITICAL PARTY FUNDING IN SERBIA – PRIVATE OR PUBLIC?

Milica Babović i Nataša Paunić, Fakultet političkih nauka u Beogradu

Sadržaj: *Predmet ovog rada je finansiranje političkih stranaka u Srbiji. Polazeći od važećeg Zakona o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011. godine predstavljeno je trenutno uređenje ove oblasti. Osnovno polazište rada je da situacija u oblasti finansiranja političkih partija nije zadovoljavajuća, kako zbog postojećeg zakonskog rešenja, tako i zbog prirode političkog života u Srbiji i njenih glavnih aktera. Kritički posmatrajući trenutnu regulaciju finansiranja redovnih stranačkih aktivnosti i izborne kampanje, pri tome uzimajući u obzir glavne probleme prisutne u toj oblasti, ponudeno je rešenje za njihovo prevazilaženje. Odgovor koji se pruža jeste zasnivanje sistema finansiranja partijskih aktivnosti pretežno na privatnim izvorima finansiranja, dok bi javni izvori finansiranja, kao nužno zlo, bili svedeni na manje od 1/3 ukupnih stranačkih finansija.*

Ključne reči: *Političke partije, finansiranje, privatni izvori, javni izvori.*

Abstract: *The subject of this paper is political party funding in Serbia. Starting from the existing Law on Financing Political Activities, enforced in 2011, it presents the current regulation in this area. The starting point of the paper is that the situation in the field of financing political parties is unsatisfactory, due to the existing legal provisions as well as the nature of political life in Serbia and its main actors. Critically observing the current financial regulation on regular party activities and political campaigns, and thereby taking into account the main issues present in that domain, the paper offers solutions for overcoming the obstacles. The proposed answer to the problem is to base the system of financing political party activities mainly on private sources while reducing public sources, as a necessary evil, to less than 1/3 of party finances.*

Key words: *Political parties, financing, private sources, public sources*

1. UVOD

U ovom radu autorke će nastojati da pruže odgovor na sledeće pitanje: koji model finansiranja političkih partija treba da bude usvojen i primenjen u Srbiji? Pitanje će razmatrati u kontekstu odnosa između modela finansiranja političkih partija, sa jedne strane, i stepena odgovornosti u radu političkih partija, sa druge strane. Drugim rečima, pružiće odgovor na pitanje koji bi, po njima, model finansiranja stranačkih aktivnosti doveo do odgovornijeg, samim tim i efikasnijeg rada partija i državnih institucija, u čiji sastav ulaze njihovi predstavnici. Takođe, ovo pitanje posmatraće i sa stanovišta (ne)opravdanosti određenog modela stranačkog finansiranja. Autorke dele mišljenje da je bez obzira na to koji se model stranačkog finansiranja usvoji i primeni u Srbiji, a kako bi se obezbedilo njegovo sprovođenje u skladu sa Zakonom i sprečila pojava različitih oblika korupcije i zloupotrebe položaja, neophodno da postoji odgovarajuće telo, kao i adekvatni mehanizmi, procedure i mere za kontrolu i nadzor stranačkih finansija. Zbog ograničenosti prostora, taj stav neće biti detaljnije razrađen.

Na samom početku rada, autorke će navesti koje je trenutno zakonsko rešenje u oblasti finansiranja političkih partija i njihovih aktivnosti i šta ono podrazumeva. Potom će izneti svoje mišljenje o tome na koji bi način ovo pitanje trebalo da bude regulisano u Srbiji. Svoj stav da je u Srbiji neophodno usvojiti sledeći model finansiranja političkih partija: manje od 1/3 iz javnih i više od 66% iz privatnih izvora, potkrepiće odgovarajućim argumentima. Konačno, sumiraće prethodno navedene stavove. Mišljenje koje će biti izneto u ovom tekstu predstavlja isključivo stav njegovih autorki.

2. ZAKON O FINANSIRANJU POLITIČKIH AKTIVNOSTI (2011)

U Srbiji je trenutno na snazi Zakon o finansiranju političkih aktivnosti donet 2011. godine. Zakonom se regulišu finansiranje sledećih subjekata: političkih stranaka, koalicija i grupa građana. Akcenat će biti na finansiranju političkih stranaka.³⁴

U odnosu na izvore, finansiranje političkih aktivnosti može biti privatno i javno. Sredstva iz tih izvora koriste se za finansiranje troškova redovnog rada političkih partija i troškova izborne kampanje.³⁵ Kako se navodi u tekstu Zakona, u javne izvore finansiranja spadaju novčana sredstva, usluge i dobra koje daju: Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao i njihovi organi i organizacije čiji su oni osnivači. Navedena novčana sredstva sastavni su deo budžeta Republike Srbije, budžeta autonomne pokrajine i budžeta jedinice lokalne samouprave, namenjena za te svrhe, dok se pod uslugama i dobrima iz javnih izvora podrazumevaju usluge i dobra određene posebnim propisima, a koje političkim subjektima daju organi Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, i druge organizacije čiji su oni osnivači. Prema tekstu važećeg Zakona, u privatne izvore finansiranja svrstavaju se: članarina, prilog³⁶, nasledstvo, legat, prihod od imovine i zaduživanje kod banaka i drugih finansijskih organizacija u Republici Srbiji.

„Sredstva iz javnih izvora koja se obezbeđuju za finansiranje redovnog rada političkih subjekata, čiji su kandidati izabrani za narodne poslanike, poslanike, odnosno odbornike, određuje se na nivou od 0,15% rashoda budžeta Republike Srbije, rashoda budžeta autonomne pokrajine, odnosno rashoda budžeta jedinice lokalne samouprave.“ [1] Ova sredstva raspodeljuju se političkim subjektima koji su osvojili mandate u predstavničkim telima srazmerno broju glasova obračunatih na sledeći način. Kako se navodi u [1]: „broj glasova političkog subjekta koji se uzima kao osnovica za raspodelu sredstava obračunava se tako što se broj glasova do 5% važećih glasova svih birača koji su glasali množi koeficijentom 1,5, a broj glasova preko 5% važećih glasova svih birača koji su glasali množi koeficijentom 1“. Ukoliko je politički subjekt na izborima nastupio kao koalicija, njemu namenjena sredstva iz javnih izvora dele se u skladu sa koalicionom ugovorom.

³⁴ Prema pomenutom Zakonu, politička stranka je „organizacija građana upisana u Registar političkih stranaka kod nadležnog organa u skladu sa Zakonom“. Tekst Zakona o finansiranju političkih aktivnosti (2011) može se naći na : <http://www.acas.rs/images/stories/1577-11.pdf>

³⁵ Član 2. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti: „redovan rad je politička aktivnost političkog subjekta koji se ne odnosi na izbornu kampanju“; „izborna kampanja je skup aktivnosti političkog subjekta od dana raspisivanja izbora do dana proglašenja konačnih rezultata izbora“.

³⁶ Kako je navedeno u Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti (2011), prilog je: „novčani iznos, osim članarine, koji fizičko ili pravno lice dobrovoljno daje političkom subjektu, poklon, kao i usluge pružene bez naknade ili pod uslovima koji odstupaju od tržišnih“. Pri tome, „maksimalna vrednost davanja na godišnjem nivou, koje jedno fizičko lice može dati političkim subjektima za redovan rad, iznosi najviše 20 prosečnih mesečnih zarada“, dok je „maksimalna vrednost davanja na godišnjem nivou, koje jedno pravno lice može dati političkim subjektima za redovan rad, iznosi najviše 200 prosečnih mesečnih zarada“.

Kako se ističe u [1] „sredstva iz javnih izvora za pokriće troškova izborne kampanje obezbeđuju se u godini u kojoj se održavaju redovni izbori, u iznosu od 0,1% rashoda budžeta Republike Srbije, rashoda budžeta autonomne pokrajine, odnosno rashoda budžeta jedinice lokalne samouprave, za godinu za koju se budžet donosi.“ Petina tih sredstava raspoređuje se u jednakim delovima podnosiocima proglašanih izbornih lista (koji su pri podnošenju izborne liste dali izjavu da će za pokriće troškova izborne kampanje koristiti sredstva iz javnih izvora), dok se preostalih 80% dodeljuje podnosiocima izbornih lista koje su osvojile mandate, srazmerno broju osvojenih mandata.

Osim javnih izvora finansiranja, stranke sredstva mogu prikupljati i iz privatnih izvora. U godini u kojoj se održavaju izbori, fizička i pravna lica mogu, osim sredstava za redovan rad političkih partija, dodeliti sredstva i za finansiranje izborne kampanje. Međutim, iznos privatnih izvora sredstava je ograničen i to, prema [1], na sledeći način: „maksimalna vrednost davanja na godišnjem nivou, koje jedno fizičko lice može dati političkim subjektima za redovan rad, iznosi najviše 20 prosečnih mesečnih zarada“, dok „maksimalna vrednost davanja na godišnjem nivou, koje jedno pravno lice može dati političkim subjektima za redovan rad, iznosi najviše 200 prosečnih mesečnih zarada“.

Za finansiranje redovnog rada političkih partija koje imaju parlamentarni status iz budžeta se, na godišnjem nivou, izdvajaju milioni evra. U prvoj polovini 2013. godine, za 23 politička subjekta na mesečnom nivou je izdvajano 104,6 miliona dinara, a nakon rebalansa, u julu te godine, ovaj iznos smanjen je na 81,9 miliona dinara.[2] Najveći broj političkih partija u Srbiji oslanja se na javne izvore sredstava, što se primećuje na osnovu finansijskih izveštaja podnetih Agenciji za borbu protiv korupcije. Prema [2] to je čak 70 do 80 odsto ukupnih prihoda stranaka. U [2] se navodi sledeće: „Transparentnost Srbija je već upozorila da je donošenjem novog Zakona o finansiranju političkih aktivnosti sredinom 2011. godine praktično udvostručeno budžetsko izdvajanje za političke partije. (...) Ovo povećanje je bilo u direktnoj suprotnosti sa preporukama Venecijanske komisije i međunarodnim standardima o potrebi ravnoteže prihoda stranaka iz javnih i privatnih izvora.“

	Prihodi za redovan rad iz javnih izvora u 2012. godini (u milionima dinara)	Prihodi za redovan rad od članarina u 2012. godini (u milionima dinara)
SNS	176,1	1,2
DS	254,1	71,5
SPS	77,7	0,4
LDP	60,9	0,004
G17*	67,2	13,3
DSS	98,5	3,2

*URS je u junu 2013. godine registrovan kao politička stranka

Izvor: <http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/Partijska-ekonomija/Duplo-dno-stranackih-fondova.lt.html>

Tabela 1. Prihodi stranaka za redovan rad iz javnih izvora i članarina

3. KOJI MODEL STRANAČKOG FINANSIRANJA TREBA USVOJITI U SRBIJI?

Teza koja se zastupa u ovom radu jeste da političke stranke u Srbiji treba da budu finansirane pretežno iz privatnih izvora. Preporuka je da udeo javnih izvora sredstava u ukupnim stranačkim finansijama ne prelazi 1/3, a da preostalih (najmanje) 66% dolazi iz privatnih izvora. Glavni argument je da će vezivanje političkih stranaka prvenstveno za privatne izvore sredstava dovesti do mnogo savesnijeg i odgovornijeg rada partija, kao i ostvarivanja prethodno proklamovanih ciljeva i predizbornih obećanja. Stvarajući zavisnost partija od njihovih finansijera, stranke, kao i njihovi predstavnici u državnim institucijama, moraće odgovornije da obavljaju svoj posao. U suprotnom, izgubiće prethodno stečeno poverenje i podršku, a samim tim i sredstva za dalji rad (uključujući i sredstva za finansiranje predizborne kampanje). S druge strane, ukoliko stranke finansijski ne zavise toliko od svojih birača, one će biti i daleko manje zainteresovane za komunikaciju i saradnju sa njima. To za posledicu može imati i gubitak jedne od osnovnih funkcija političkih partija, a to je funkcija artikulacije interesa građana i njihovo oblikovanje u političke zahteve.

U Srbiji se u periodu predizborne kampanje daje veliki broj obećanja, koja se nakon izbora zaboravljaju. U narednoj izbornoj utakmici ona se opet ponavljaju. Stranački lideri proklamuju jedno, da bi po dolasku na vlast zaboravili na sva prethodno izrečena obećanja i nastojali da zadovolje i ostvare svoje lične i/ili stranačke interese. U takvoj situaciji, ukoliko bi više finansijski zavisile od svojih birača, partije ne samo da bi ostale bez podrške (glasova) na narednim izborima, nego bi izgubile i sredstva za svoj dalji rad, što bi u krajnjem slučaju moglo da dovede i do njihovog nestanka sa partijske i političke scene. „Pojedinci, grupe ili organizacije finansijski pomažu rad političkih stranaka jer sa njima dele vrednosti, interese, interpretaciju prošlosti, viđenje sadašnjosti i ideju organizovanja zajednice u budućnosti. Putem političkih stranaka, koje se po definiciji bore za dobijanje pozicija političke vlasti i njeno vršenje, ti akteri su u mogućnosti da ostvare svoje vizije i ideje. Upravo to i čini srž političkog života.“[3]

Nije retka situacija da finansijeri političkih partija pokušavaju da ovim putem utiču na oblikovanje državnih odluka i kreiranje državne politike koja bi im omogućila ostvarivanje sopstvenih interesa. Takođe, često se događa da i sami političari koriste svoju poziciju, ulogu i uticaj koji imaju u vlasti kako bi izmamili dodatna sredstva za realizovanje partikularnih ciljeva. Kako bi se to sprečilo, kao što je u uvodu navedeno, neophodno je uspostaviti odgovarajući zakonski okvir i mehanizam kontrole i nadzora. Neophodno je usvojiti i celovit sistem mera i sankcija koji bi sprečio ili sankcionisao svako nepoštovanje zakona.

Naredni argument u prilog tezi da političke stranke treba da budu finansirane većim delom iz privatnih izvora leži u činjenici da svaki birač tim putem ostvaruje pravo da određena finansijska sredstva dodeli onoj partiji sa kojom deli određene vrednosti, ideje, interese i ciljeve, i za koju smatra da na najbolji način može da ga predstavi u insitucijama vlasti, kao i da te ciljeve i interese ostvari. Raspodela javnih sredstava iz budžeta podjednako svim političkim strankama dovodi do toga da svaki pojedinac (kroz sistem redovnog oporezivanja) daje novac i onoj političkoj opciji sa kojom se ne slaže, ili sa kojom čak ima dijametralno suprotne stavove. Putem finansiranja iz privatnih izvora, svako ima pravo i mogućnost da svoja sredstva dodeli političkoj stranci kojoj on želi i sa čijim stavovima se slaže.

Opravanost modela privatnog finansiranja leži i u činjenici da javno finansiranje omogućava održavanje postojeće partijske scene. Model privatnog finansiranja dovešće do toga da partije koje nemaju dovoljnu podršku građana i koje su se pokazale kao neefikasne, neodgovorne i nesposobne

nestanu sa partijske scene, dok će, sa druge strane, na njoj opstati one koje se nisu istakle kao takve. Sistem javnog finansiranja omogućava da na partijskoj sceni ostanu čak i one partije koje već duži niz godina pokazuju minimalne, pa čak i nikakve rezultate u svom radu. Zasnivanjem finansiranja partijskih aktivnosti pretežno na privatnim izvorima, ovakva situacija biće donekle ublažena.

4. ZAKLJUČAK

Kao što je prethodno navedeno, autorke smatraju da u Srbiji treba da se primenjuje sledeći model finansiranja političkih partija: više od 66% iz privatnih izvora i manje od 1/3 iz javnih izvora sredstava. Javni izvori predstavljaju nužno zlo i njihov udeo u ukupnim stranačkim finansijama mora biti manji u odnosu na trenutno predviđeno rešenje. Privatni izvori finansiranja treba da budu dominantni u odnosu na javne. Glavni argument koji autorke navode jeste da se na taj način stvara mnogo čvršća veza između građana (birača), s jedne strane, i političkih partija, sa druge strane. Uvođenje veće finansijske zavisnosti partija od njihovih glasača, dovešće do znatno višeg stepena odgovornosti u radu stranaka, pa samim tim i u radu državnih institucija, jer svesne da će u suprotnom ostati ne samo bez glasova birača, već i bez sredstava za dalji rad, partije su dužne da ispune prethodno proklamovane ciljeve i obećanja. Takođe, navode i određene nedostatke modela javnog finansiranja, a to su: a) raspodela javnih sredstava iz budžeta podjednako svim političkim strankama dovodi do toga da svaki pojedinac kroz sistem redovnog oporezivanja daje novac i onoj političkoj opciji sa kojom se ne slaže, ili sa kojom čak ima dijametralno suprotne stavove; b) javno finansiranje omogućava održavanje postojeće partijske scene.

Da bi predviđeni model finansiranja političkih partija mogao da funkcioniše u praksi, kao i da bi mogao na celovit i adekvatan način da se primenjuje, neophodan je duži vremenski period. Potrebno je sprovođenje niza reformi ne samo partijskog i političkog sistema, nego i celokupnog društva, kao i uspostavljanje odgovarajućeg zakonodavnog okvira, a sve to uz istovremeno prihvatanje i uvažavanje realnih političkih i društvenih okolnosti. Pored kreiranja adekvatnog zakonodavnog okvira, važno je ustanoviti i adekvatne mehanizme koji bi omogućili njegovo dosledno sprovođenje.

LITERATURA

- [1] <http://www.acas.rs/images/stories/1577-11.pdf> [pristupljeno 29.12.2013.]
- [2] <http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/Partijska-ekonomija/Duplo-dno-stranack-ih-fondova.lt.html> [pristupljeno 29.01.2013.]
- [3] Stojiljković, Zoran et. al. 2008. *Finansiranje političkih partija između norme i prakse*. Beograd: FOS i CeSID.
- [4] <http://www.idea.int/parties/finance/index.cfm> [pristupljeno 28.01.2013.]

EFIKASNOST KONTROLE U FINANSIRANJU POLITIČKIH SUBJEKATA

EFFICIENCY OF CONTROL IN THE AREA OF FINANCING OF POLITICAL SUBJECTS

Slobodanka Mijatović, Fakultet političkih nauka u Beogradu

Sadržaj: U radu se analizira efikasnost kontrole u finansiranju političkih subjekata i njihovih aktivnosti u Srbiji. Akcenat se stavlja na analizu do sada uočenih problema kroz objavljene izveštaje Agencije za borbu protiv korupcije, kao nezavisnog nadzornog tela sa glavnim ciljem da utiče na suzbijanje korupcije.

U uvodnom delu, autorka objašnjava problematiku zadate teme i navodi šta se konkretno promenilo od usvajanja novih zakonskih okvira, potom nastavlja da opisuje ovlašćenja Agencije za borbu protiv korupcije.

Puna pažnja se posvećuje pitanju kršenja propisanih pravila, i nude se efikasnija rešenja u pogledu kontrole i nadzora u finansiranju partija i izbornih kampanja.

Autorka na osnovu analize zadate teme zaključuje da je potrebno stvoriti preventivne mehanizme za sprečavanje ili umanjenje korupcije, u čemu ne sme da izostane podrška civilnog društva. Na kraju rada, sledi opšti zaključak da je korupciju nemoguće iskoreniti, ali da možemo pokušati da je svedemo u okvire u kojima nije štetna po državu, i u kojima bi mogla biti efikasno procesuirana.

Ključne reči: kontrola u finansiranju političkih subjekata, Agencija za borbu protiv korupcije, korupcija, transparentnost izbora.

Abstract: This work analyzes the efficiency of control in financing political subjects and their activities in Serbia. Close attention is being placed on the analysis of problems known so far through published reports of Anticorruption agency, as independent body with the main goal to influence corruption suppression. In the introduction author explains the problems of given topic and quotes specific changes that happened since approval of new law boundaries, and after that continues to describe the warranties of Anticorruption agency. The full attention is being given to the matter of breaking the prescribed rules, and more efficient solutions are being offered in a way of control and supervision of financing political parties and election campaigns. Based on the analysis of the given topic, the author concludes that some preventive care means are needed to be made for stopping or reducing corruption, where must not be the lack of support from the civil society. At the end of the work, general conclusion follows that corruption is impossible to eradicate, but we can try to reduce it in the frames where it's not harmful for the state and where it could be efficiently processed.

Keywords: control in financing of political subjects, Anticorruption Agency, corruption, electoral transparency.

1. UVOD

Popularnost teme koja se odnosi na kontrolu finansiranja političkih subjekata u Srbiji leži u tome što se „politika“ uvukla u svaku poru društvenog života. Svi se razumemo u politiku, ali malo ko se hvata u koštac sa razumevanjem nejasnoća vezanih za finansiranje političkih subjekata. Nadzor i kontrola nad finansiranjem političkih stranaka je oblast gde se još uvek nisu razvili jedinstveni međunarodni standardi, ali je svakako polje sa tendencijom razvitka.

Kada govorimo o efikasnoj kontroli finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, mi u stvari mislimo na kontrolu nad finansiranjem partija kao takvom ili kontrolu nad poštovanjem unapred propisanih pravila o načinima finansiranja političkih partija.

Upravo je borba za transparentnije finansiranje političkih partija i izbornih kampanja ono što se uzima kao početak izbornih reformi u Srbiji; kada govorimo o demokratskom poretku, borbi protiv korupcije i integracijama u EU.

2. TEŽNJA KA PROMENI

U Srbiji je odsustvo jednog delotvornog i nezavisnog nadzornog tela, bio glavni razlog zbog kojeg Zakoni o finansiranju političkih stranaka iz 1997. i 2003. godine, nisu doneli željene pomake u borbi protiv korupcije. Upravo je nezavisnost u nadzoru nad primenom pravila o finansiranju, ono što je predstavljalo jedan od uslova Evropske komisije za davanje pozitivnog mišljenja na zahtev Srbije za članstvo u EU.[1]

Međutim, dosadašnja iskustva nam govore da donošenje novih pravila ne predstavlja garanciju napretka niti može ukloniti korupciju, ali ovim reformama se zapravo čine mali koraci ka obezbeđivanju pune primene novih pravila. Ide se ka tome da stranke iznesu u javnost imena svojih finansijera kako bi se na taj način otkrili načini zloupotreba i kako bi se uticalo na političke partije da budu pažljivije u izboru partnera iz sveta biznisa koji često preko njih „peru novac“ stečen nelegalnim poslovanjem.[2] Konkretnije, novim zakonskim rešenjima, što se više detalja bude zahtevalo u stranačkim izveštajima i izveštajima o kampanjama, finansiranje stranaka će biti transparentnije, a samim tim i lakše, a kontrola će biti efikasnija.

3. PROPUSTI POLITIČKIH SUBJEKATA U FINANSIJSKOM IZVEŠTAVANJU

Najvažnija novina koju novi Zakon o finansiranju političkih aktivnosti sadrži jeste izmeštanje kontrole finansiranja partija iz nadležnosti političkog tela - Republičke izborne komisije, u nadležnost Agencije za borbu protiv korupcije. Dobar preduslov za transparentnije finansiranje je to što Agencija za borbu protiv korupcije dobija više novca za praćenje predizborne kampanje i veća ovlašćenja u veri informacija. To u stvari znači da podatke može da traži i od drugih institucija, poput banaka koje strankama daju kredite.[3] Izveštaji stranaka vezani za finansije iz 2010. godine, uglavnom su bili nerealni, kao i oni iz prethodnih godina, i veruje se da su partije na raspolaganju imale više novca nego što su to tada prikazale.

Već je prvi izveštaj Agencije o kontroli političkih subjekata oko finansiranja izborne kampanje iz 2012. godine, govorio o analizi finansijskih izveštaja, uporednim podacima o prihodima i rashodima političkih subjekata, i o raznim situacijama koje su ukazale na povredu Zakona o finansiranju

političkih aktivnosti. Poređenjem izveštaja o prihodima i rashodima koje su dostavili politički subjekti, zapaženo je da su na svim nivoima izbora rashodi bili veći od prihoda za oko 15%, što ukazuje da su politički subjekti napravili ozbiljna dugovanja. Kada se tim dugovanjima dodaju krediti i zajmovi, možemo zaključiti da oko 33% ukupnih rashoda nije finansirano iz realnih izvora. U ovim izveštajima je prikazan novac koji je prošao kroz finansijske knjige i preko računa, ali ne i ono što je prikupljeno u gotovini, naturi ili od ljudi koji su davali više nego što zakon dopušta. Rokovi za dostavljanje izveštaja se nisu poštovali. Znatno broj političkih subjekata dostavio je izveštaje vezane za troškove izbornih kampanja sa nedostacima, poput nenavodenja naziva i izostavljanja pečata koalicionih partnera u slučajevima kada je politički subjekt - koalicija. Takođe, kod nekih nisu bili prikazani troškovi izborne kampanje: javni događaji koji su se održali, izrada političkih spotova, medijskog oglašavanje itd. Umesto troškova za svaki pojedinačno, naveden je iznos za više njih, što iziskuje dodatne napore i potrebu za novim informacijama da bi se utvrdio tačan broj tih događaja i svaki pojedinačni trošak. U jednim slučajevima nema nijedne iskazane izborne aktivnosti, odnosno realnih troškova, dok su u drugim pojedine vrste troškova iskazane u mnogo nižim ciframa od onih koji su navedeni u ugovorima zaključenim između političkih subjekata i pravnih lica koja su im pružala uslugu. Bila je i situacija da su davaoci priloga navedeni samo u izveštajima političkih subjekata, ali ne i na bankovnim računima. Zabeležen je i prekršaj pravnog lica kao davaoca finansijskih sredstava jer su politički subjekti dobijali priloge od pravnih lica koja u trenutku davanja priloga nisu imala izmirene obaveze po osnovu javnih prihoda. Određeni politički subjekti su troškove nastale iz jedne izborne kampanje, izmirmili sa računa koji je otvoren za troškove druge izborne kampanje.[4] Zbog ovakvih problema sa finansijerima, država se obavezala da će učesnicima na izborima, a pogotovo pobednicima obezbediti značajnu nezavisnost od privatnih finansijera.

U skladu sa gore navedenim izveštajima, Agencija za borbu protiv korupcije je do sredine novembra 2013. godine, podnela 362 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog povrede Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Prve osuđujuće presude su donete od strane prekršajnih sudova, uglavnom zbog nepodnošenja godišnjih finansijskih izveštaja i izveštaja o troškovima izbornih kampanja. Samo stroga kontrola ukazuje da će zahteva za pokretanjem prekršajnog postupka zbog nenamenskog trošenja sredstava u izbornoj kampanji biti sve više.

Iz gore priloženog, možemo zaključiti da je moguće na više načina naći „rupe u zakonu“, izigrati pojedine njegove zabrane i ograničenja.

4. PROBLEMI I KAKO IH OTKLONITI

Na ovu temu, možemo uočiti slabosti i probleme u celom regionu, a oni su najčešće odnose na: sankcionisanje političkih partija zbog neispunjavanja obaveza u skladu sa propisima; nedozvoljenost pojedinih preventivnih mehanizama za sprečavanje zloupotreba u sistemu finansiranja političkih partija (na Kosovu i u Makedoniji nisu zabranjene donacije u gotovini, dok u Srbiji i Hrvatskoj jesu); u Srbiji, na Kosovu i u Makedoniji javnost ne misli da su validni izveštaji koje podnose politički subjekti. Konkretno, u Srbiji je pouzdanost izveštavanja o finansiranju kampanje ocenjena slabo: postoji veći broj pojedinačnih donacija sa identičnim iznosima, kao i donacija pravnih lica koja su poslovala sa gubicima, ali i neprijavlivanje troškova koji su uočeni monitoringom. Što se tiče oblasti sankcionisanja, zakonske odredbe u Srbiji su visoko ocenjene, dok je praksa ocenjena vrlo nisko, iz razloga što nijedna stranka nikada nije bila kažnjena zbog kršenja odredbi zakona koji regulišu finansiranje izborne kampanje (do usvajanja Zakona o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011. godine).[5]

Da bi se otklonili ovi i mnogi drugi problemi, potrebno je korigovati Zakon o finansiranju političkih aktivnosti i otkloniti pravne praznine, poput „finansiranja od strane trećih lica“. U izmenama relevantnih zakona: Krivičnog zakonika, Zakona o budžetskom sistemu, medijskog zakonodavstva, Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, potrebno je obezbediti veću javnost podataka, daleko bolje isplanirati kontrolu i sankcije za prekršaje u vezi sa finansiranjem kampanje (kupovina glasova, zloupotrebe javnih funkcija i sl.). Agencija za borbu protiv korupcije i javno tužilaštvo treba da objave sve slučajeve nezakonitog finansiranja kampanje, zajedno sa zloupotrebama javnih funkcija i kupovinu glasova, da pruži zaštitu licima koja prijavljuju ove nezakonitosti i ispituju sve poznate slučajeve kršenja propisa. Agencija treba da objavljuje rezultate kontrole i da pokreće prekršajne postupke za sve vrste uočenih prekršaja, a zajedno sa Državnom revizorskom institucijom treba da prati neizmirene kredite i obaveze preuzete tokom perioda kampanje, on liju utvrđivanj krajnjeg izvora finansiranja kampanje i svake eventualne zloupotrebe sredstava namenjenih za finansiranje redovnog rada političkih partija.

U odnosu političkih partija i medija za vreme i posle izborne kampanje, uočeni su problemi zbog kojih je zabeleženo kršenje propisa sa obe strane. Politički subjekti nisu regulisali zaduživanja, zbog čega je poremećen princip oglašavanja pod ravnopravnim uslovima. Jednaki uslovi za oglašavanje, u praksi često predstavljaju nejednake ishode za bogate i manje bogate partije. Postoji realna potreba da se uvedu nova pravila kako bi se ovi problemi prevazišli, da prihodi i rashodi o finansiranju kampanje postanu dostupni javnosti, a finansiranje medija transparentno.

Implementiranje novih pravila zavisi od Agencije za borbu protiv korupcije, Državne revizorske institucije, ali i od Saveta za radiodifuziju, organa vlasti koji vrše distribuciju subvencija iz budžeta, javnih tužilaca i sudova za prekršaje. Oni su dali doprinos u uvođenju finansijske transparentnosti u politički život Srbije, zahvaljujući iskustvu u praćenju finansiranja partija. To svakako nije dovoljno jer na putu ka efikasnijoj kontroli nedostaje veća podrška koja dolazi kroz praćenje aktivnosti od strane civilnog društva. U skladu sa zadnje navedenim, autorka vidi problem u tome što Srbija nema razvijeno i odgovorno civilno društvo koje može biti od velike pomoći u sprovođenju ovih reformi, ali svakako vidi prostor za njegov razvitak putem raznih projekata.[6]

5. ZAKLJUČAK

Srbija je ostvarila mali napredak u borbi protiv korupcije, a dalji napredak zavisi od političke volje i od povećanja rezultata na nivou sankcija za one koji krše zakon. Poslovi kontrole i nadzora i transparentnost nalaza treba da budu polazna osnova kako bi podigli kapacitete organa koji su zaduženi za kontrolu izbora, i kako bi ispoštovali prava građana da znaju ko daje novac onima koji ih zastupaju i ima li taj potez cenu.

Autorka veruje da je, pre svega, potrebno targetirati i stvoriti preventivne mehanizme za sprečavanje ili umanjevanje korupcije. Postavlja se pitanje: ima li Agencija takav kapacitet i može li da dobije tolika ovlašćenja da zađe u svaku poru problema vezanog za ovu temu? Autorka veruje da ukoliko postoji politička volja ka pravcu reformi, da bi odgovor bio pozitivan.

Na kraju možemo zaključiti, imajući u vidu efikasnost kontrole, da trenutno u Srbiji imamo jedno stanje nesklada između potreba i resursa za borbu protiv korupcije. U tom stanju izostaju sankcije za one koji ne sprovedu antikorupcijske politike i zakone, i kažnjavanje onih koji čine koruptivna dela.

LITERATURA

- [1] Nenadić Nemanja, *Finansiranje političkih partija: Kontrola i nadzor*, mart 2011, Transparentnost Srbija
- [2] Stojiljković Zoran: *Država i korupcija*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, 2013
- [3] Narodna skupština Republike Srbije: *Zakon o finansiranju političkih aktivnosti*, Službeni glasnik Republike Srbije, Beograd, 2011, Ovlašćenja agencije, član 32.
- [4] Izveštaj o radu Agencije za borbu protiv korupcije za 2012. godinu, na www.acas.rs
- [5] *Finansiranje političkih partija- zakonodavstvo i praksa na Balkanu*, publikacija: Novac i politika na Zapadnom Balkanu, uz podršku Balkanskog fonda za demokratiju, projekta German Marshall Fund-a, SAD i Ministarstva spoljnih poslova Norveške
- [6] *Finansiranje političkih partija - između norme i prakse*, Publikacija Centra za slobodne izbore i demokratiju, i Fonda za otvoreno društvo i demokratiju, Beograd april 2008.

FINANSIRANJE POLITIČKIH SUBJEKATA, OD ZAKONSKE REGULATIVE DO STANJA U PRAKSI

FINANCING OF POLITICAL SUBJECTS FROM LEGISLATION TO SITUATION IN PRACTISE

Dragana Simić, Fakultet političkih nauka u Beogradu

Sadržaj: U ovom radu je opisano kako je zakonski regulisana materija finansiranja političkih subjekata u Srbiji, odnosno kakve izvore finansiranja i namene trošenja partijskog novca poznaje aktuelni zakon. Takođe, daje se i prikaz najčešćih vidova dodatnog pribavljanja novca i zaoblazjenja propisa od strane partija. Zatim se na primeru poslednjih predsedničkih i parlamentarnih izbora pruža uvid u to kako se aktuelni zakon pokazao u praksi. Na kraju rada se se pravi osvrt na pitanje kakva je situacija u praksi po pitanju nivoa korupcije u Srbiji, ali i problematizuje pitanje merenja korupcije.

Ključne reči: zakon, partije, finansiranje, korupcija.

Abstract: In this paper we describe how is domain of funding of political parties statutory in Serbian law, precisely what are the sources of funding and what are the purposes of spending party money according this law. Also the most frequent forms of obtaining additional money and circumvent regulations by the parties. After that, there is example the last presidential and parliamentary elections, which shows how the current law works in practice. At the end of work there is a question what is situation in practice regarding the level of corruption in Serbia, but we also talk about measuring corruption problems.

Key words: law, parties, financing, corruption.

1. FINANSIRANJE POLITIČKIH SUBJEKATA - ZAKONSKA REGULATIVA

Način finansiranja političkih subjekata, evidencija, ali i kontrola finansiranja njihovih političkih aktivnosti, detaljno su uređeni aktuelnim Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011. godine, i to je peti po redu zakon koji se u Srbiji bavio regulisanjem ove materije. Generalni problem sa prethodnim zakonima bio je vezan za transparentnost političkih partija i finansiranje njihovih kampanja. Zato se aktuelni zakon izdvaja po unošenju novih regulativa, ali uz dopuštanje efikasnog funkcionisanja stranaka.[1]

Ovaj zakon pravi jasnu razliku između javnih i privatnih izvora finansiranja političkih subjekata. Pod javnim izvorima se podrazumevaju novčana sredstva, dobra i usluge dobijene od strane Republike Srbije, kao i autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, dok se privatnim izvorima smatraju članarine, prilozi, zatim nasledstva, prihodi od imovine, legati, kao i zaduživanja kod finansijskih organizacija u Republici Srbiji.[2]

U pogledu toga gde odlaze, odnosno na šta se troše sredstva političkih subjekata, Zakon takođe pravi razliku između finansiranja redovnih partijskih aktivnosti i finansiranja izborne kampanje. Za redovne partijske aktivnosti se iz javnih izvora, odnosno iz budžeta Republike Srbije (budžeta

autonomne pokrajine i lokalne samouprave) odvaja 0,15% rashoda budžeta, i ta sredstva se dodeljuju političkim subjektima proporcionalno broju osvojenih glasova. Što se tiče privatnih izvora koji se koriste za finansiranje troškova redovnog rada, davanja privatnih lica su ograničena na iznos od 20 posebnih mesečnih zarada, dok je za pravna lica taj iznos limitiran na 200 prosečnih mesečnih zarada. Za finansiranje troškova izborne kampanje se iz javnih izvora, odnosno budžeta Republike Srbije (budžeta autonomne pokrajine i lokalne samouprave) izdvaja 0,1% rashoda budžeta. Ukupan iznos se raspoređuje tako što se 20% deli podjednako podnosiocima izbornih lista, a 80% proporcionalno broju osvojenih mandata. Što se tiče privatnih izvora koja se koriste za finansiranje troškova izborne kampanje (kao i u slučaju finansiranja redovnih aktivnosti), davanja privatnih lica su ograničena na iznos od 20 prosečnih mesečnih zarada, dok je za pravna lica taj iznos limitiran na 200 prosečnih mesečnih zarada.[3]

Sada bih se na trenutak fokusirala na objašnjenje kakve to zabrane finansiranja poznaje ovaj zakon. Dakle, taksativno se navodi da politički subjekti ne smeju biti finansirani od strane stranih država, stranih fizičkih i pravnih lica, zatim javnih ustanova i preduzeća, sindikata, crkava itd. Takođe, pravno ili fizičko lice koje vrši delatnost od opšteg interesa ne bi smelo da finansira političku partiju. U skladu sa ovim je važno i spomenuti da, prilikom prikupljanja ovih sredstava, nije dozvoljeno da se vrši pritisak na pravna i fizička lica, niti da se prikrija identitet davaoca priloga. Međutim, ukoliko u suprotnosti sa ovim normama, politički subjekt ipak primi novčana sredstva, dužan je da ih vrati u roku od 15 dana od dana primanja tih sredstava.[4]

U zakonu se takođe navodi da su politički subjekti dužni da vode knjigovodstvo o svim prihodima i rashodima, a nadležni organi imaju obavezu da svake godine kontrolišu ove evidencije prihoda i rashoda. Takođe, postoji i obaveza političkih subjekata da podnose finansijski izveštaj Agenciji, na godišnjem nivou, kao i izveštaj o troškovima izborne kampanje (ukoliko u toku izborne kampanje nisu potrošena sva sredstva, politički subjekt ima obavezu da ih uplati u budžet Republike Srbije). Nakon kontrole ovih finansijskih izveštaja, Agencija može da uputi zahtev za izvršenje njihove revizije Državnoj revizorskoj instituciji. [5]

Zakon je detaljno regulisao postupanje i odlučivanje u slučaju povrede zakona. Ukoliko su u pitanju nedostaci koji se mogu otkloniti, Agencija političkom subjektu izriče meru upozorenja, a u krajnjem slučaju može da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. U zavisnosti od težine prekršaja postoji raspon kazni koje mogu biti novčane i kazne zatvorom.[6]

2. DODATNO FINANSIRANJE, KORUPCIJA I KRŠENJE PROPISA

Moglo bi se reći da u situacijama kada za troškove redovnog rada, a naročito izborne kampanje, ne postoje jasni podaci koji govore o izvoru ovog novca, među stručnom javnosti dolazi do polemisanja oko toga da li je reč o takozvanom tajkunskom novcu. Na tu pretpostavku se nadovezuje i stav da ukoliko tajkuni zaista doniraju veće sume novca na partijske račune – to rađe očekujući određene protivusluge od tih istih partija.[7] Međutim, ovi donatori često žele da ostanu anonimni, pa se u praksi dešava da oni doniraju novac putem anonimnih ljudi koji su van vidokruga vlasti. Kako se na poslednjim izborima u Srbiji moglo videti, pojavio se veliki broj donatora koji primaju socijalnu pomoć[8], ali je ovu sumnjivu pojavu teško dokazati.

Ukazala bih na jedan važan mehanizam kojim partije, na račun države, dodatno finansiraju svoj rad. Reč je o takozvanim administrativnim izvorima finansiranja. Radi se o državnim ili javnim izvorima koje vladajuće stranke koriste kako bi obezbedile „dodatne prihode za finansiranje

redovnog rada stranke“, ali i za finansiranje izbornih kampanja. Važno je napomenuti dve stvari u vezi sa ovim administrativnim izvorima finansiranja: prvo, oni su prikriiveni ili čak u potpunosti nevidljivi; i drugo, osim novčanih postoje i nenovčani prihodi koje stranke pribavljaju iz javnih ili državnih izvora, ne plaćajući za njih.[9] Konkretno, govorimo o različitim zloupotrebama na tenderima i prilikom javnih nabavki tokom kojih prihod na kraju završava na računu stranaka, kao i osnivanju fantomskih firmi preko kojih novac iz budžeta državnih institucija takođe završava na računu stranaka.[10]

Ukoliko analiziramo stranke na vlasti i mehanizme kojima one mogu da zloupotrebe svoj položaj, prvenstveno uočavamo mogućnost da „svoje ljude“ postavljaju na ključna mesta privrednih i javnih preduzeća. S druge strane, ovi stranački ljudi obezbeđuju svojoj partiji razne dobiti, među kojima su često i malverzacije oko tendera i javnih nabavki, koje sam prethodno pomenula.[11] U onih su se čak dešavale situacije da stranke ne dobijaju nelegalnim putem veće količine novca od onih koji im sledeju, nego putem onoga što se nazvalo sistemskom greškom. Ilustrovaoč primerom: u Srbiji su 2006. godine partije dobile mnogo više novca nego što je trebalo da im sledeju po zakonu. Ispostavilo se da je partijama isplaćen novac koji je obračunat u odnosu na predloženi, a ne usvojen budžet. Izostala je bilo kakva sankcija ili vraćanje novca jer je „došlo do tzv. sistemske greške“. [12]

3. IZBORI 2012. GODINE – TEST PRIMENE ZAKONA

Konstatujući da je za dosadašnje izborne kampanje u Srbiji karakteristično da obiluju različitim zloupotrebama javnih sredstava, Transparentnost Srbija kao primere takvih zloupotreba navodi: „direktna izdvajanja iz budžeta za potrebe partijske promocije, finansiranje kampanje iz sredstava javnih preduzeća, angažovanje zaposlenih u javnim preduzećima i drugim javnim institucijama za potrebe kampanje, korišćenje vozila i drugih sredstava javnih institucija, povećan intenzitet primanja u radni odnos partijskih simpatizera i „sigurnih glasača“ u javnim službama i, kao najčešći oblici zloupotreba, korišćenje javnih funkcija za promociju izbornih kandidata i korišćenje poluga vlasti radi uticaja na medijsko izveštavanje.“ [13]

Polazeći od ocene da su predsednički i parlamentarni izbori u Srbiji u 2012. godini zapravo pravi test primene nedavno donetog Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, Transparentnost Srbija je izvršila izborne kampanje. Neki od glavnih zaključaka ovog monitoringa su se odnosili na sledeće činjenice: veći deo prijavljenih prihoda su sredstva iz budžeta (predsednički izbori oko 55%, parlamentarni oko 85%). Nakon toga slede krediti banaka (oko 30%), a najmanje zauzimaju sredstva iz privatnih izvora (oko 10%). Takođe je interesantan i podatak da su troškovi kampanje na ovim izvorima gotovo udvostručeni u odnosu na prethodne izbore. Međutim, evidentirane su i neke sumnje na kršenje propisa, pa se između ostalog navodi da oko četvrtine troškova koji su prijavljeni nije pokriveno prijavljenim prihodima. Nekolicina partija nije u predviđenom roku objavila imena većih donatora. Nisu u svim situacijama prijavljeni troškovi oglašavanja. Čak su dve partije uzele kredite od banaka koje ne mogu biti finansijeri, s obzirom na da su jednim delom u državnom vlasništvu. Važno je pomenuti i da su postojale sumnje da je došlo do direktne ili indirektno kupovine glasova. Bilo je indicija i da su neki troškovi TV oglašavanja ostali skriveni, ili da su, iako je to nedozvoljeno, reklame povodom prestejace kampanje emitovane na lokalnim ili regionalnim stanicama. Uprkos ovim negativnim pojavama, na kraju Izveštaja se zaključuje da je, u pogledu transparentnosti prihoda i rashoda, vidljiv određeni pomak, koji se pripisuje većim finansiranjem političkih subjekata iz budžeta, kao i najavama Agencije za borbu protiv korupcije da će doći do detaljnije kontrole i forme izveštavanja.[14]

4. INDEKS PERCEPCIJE KORUPCIJE (CPI) – SITUACIJA U PRAKSI

Od 2012. godine, indeks izračunavanja korupcije se menja, pa se umesto dotadašnjeg ocenjivanja od 0 do 10, uvodi ocenjivanje u rasponu od 0 do 100. Tako je za period 2012. godine Srbiji data ocena 39, čime je zauzela 80. mesto od ukupno 176 analiziranih zemalja. Već u periodu 2013. je zabeležen određeni pomak, čime Srbija dobija ocenu 42 i time joj se skor menja za 3 poena. Ukoliko komparativno analiziramo ceo region, videćemo da je situacija približno ista i u okolnim zemljama. Međutim, Srbija ipak zaostaje za Hrvatskom, Crnom Gorom i Makedonijom, ostajući ispred Bugarske i Albanije. Generalno posmatrano, Srbija još uvek ima nezadovoljavajuće nizak indeks i spada u red zemalja sa rasprostranjenom korupcijom. Ovakvi izveštaji, osim prikaza situacije, u sebi sadrže i preporuke kojima se ukazuje u kojim oblastima bi stanje moralo da se popravi u narednom periodu. Date su mnoge preporuke kojima se ukazuje na potrebu reformskih mera u domenu uređenja javnog sektora, povećanja uloge nezavisnih državnih organa, veće transparentnosti rada državnih organa, povećane efikasnosti pravosuđa i sličnih mera. Takođe je ukazano i na probleme vezane za finansiranje kampanja, a navodi se da je neophodna: „(...) striktna kontrola tačnosti i potpunosti izveštaja o finansiranju kampanja i političkih stranaka, ispitivanje sumnji i navoda o kupovini glasova na izborima i zloupotrebama javnih resursa u kampanjama, rešavanje svih slučajeva u kojima se sumnjalo u korupciju iz ranijih godina, ali i uspostavljanje strukture državnog represivnog aparata koja će omogućiti da se takve radnje otkriju i kazne u budućnosti, umesto sadašnjih *ad hoc* mehanizama“ [15]

5. ŠTA JE SPORNO KOD MERENJA KORUPCIJE?

Postavlja se sasvim logično pitanje kako je uopšte moguće meriti korupciju u širim razmerama. Rezultati različitih nacionalnih ili nadnacionalnih izveštaja su bogati statističkim podacima, ali da li su oni zasnovani na preciznim i merljivim varijablama...?

Indeks percepcije korupcije o kojem je u prethodnom poglavlju bilo reči spada u takozvane agregatne indekse, što znači da Transparency International bazira svoje izveštaje na osnovu drugih relevantnih izveštaja, koje se bave pitanjem korumpiranosti javnog sektora i baziraju se na stručnim mišljenjima, često od strane ljudi iz inostranstva. Međutim, napomenula bih da nisu u pitanju statistički merljivi podaci, nego govorimo o ovom indeksu kao „predstavi koju o korumpiranosti državnih funkcionera i javnih službenika imaju oni koji sa njima posluju ili koji o tome savetuju poslovne ljude, vlade i međunarodne institucije.“ [16] Sa istim ciljem bih ukazala i na tzv. globalni barometar korupcije, koji se sprovodi na nacionalnom uzorku. Njime se mere percepcije građana u vezi sa pitanjem korupcije, kao i ocene uspešnosti vlade u borbi protiv istog. Ovim barometrom bi trebalo da se odgovori na neka elementarna pitanja, između ostalog i to da li građani smatraju da je korupcija u opadanju ili porastu, da li bi prijavili korupciju, kako smatraju da treba da bude usmerena borba protiv korupcije, i sl. [17]

Ono što iz navedenog možemo da zaključimo jeste da rezultate ovih istraživanja koja se bave pitanjima vezanim za korupciju unutar nacionalnih država moramo da uzmemo sa određenom rezervom. To što nam ovi izveštaji poručuju je zapravo samo optima predstava o nivou i problemima korupcije, koja u metodološkom smislu nije (niti bi mogla biti) propraćena potpuno objektivnim i preciznim činjenicama. Bez obzira da li su za pravljenje ovakvih analiza bile relevantne ocene poslovnih ljudi, eksperata i analitičara, ili su ključne bile percepcije samih građana, u oba slučaja govorimo o subjektivnim predstavama na koje mogu uticati različiti faktori kojih ovi akteri ne moraju ni biti svesni. Međutim, dodala bih i to da analize ovog tipa ipak imaju nesumnjivo veliki

značaj na više nivoa. Prvenstveno, doprinose tome da se više pažnje u javnosti posvećuje upravo kontinuiranom praćenju osciliranja nivoa korupcije u nacionalnim državama. Samim tim se otvaraju i polemike oko narednih poteza države u domenu borbe protiv korupcije. Takođe, utiču i na svest samih građana, koji postaju svesni realne situacije i informisani o problemu i borbi vlasti protiv tog fenomena.

Povezanost političkih partija i načina prikupljanja njihovog novca, s jedne, i visok nivo korupcije koja se de facto jasno vezuje za politički ambijent i državne funkcionere, s druge strane, jesu dve dimenzije problema kojima se mora pristupiti objedinjeno i sistemski. Mnoge mere su već preduzete na rešavanju ili bar umanjenju ovih problema. Međutim, akcenat i nadalje mora biti jasno stavljen na što veću transparentnost političkog sektora i aktivnosti koje se u okviru njega odvijaju, dobra zakonska regulativa koja zloupotrebe smanjuje na minimum, kao i pojačana svest političara i građana, kako bi se stvorio što veći konsenzus povodom borbe protiv nedozvoljenih tokova novca u politici.

LITERATURA

- [1] http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Reports/2011/The%20Serbian%20Law%20on%20Financing%20Politics_Serbian.pdf
- [2] Zakon o finansiranju političkih aktivnosti <http://www.acas.rs/images/stories/1577-11.pdf>
- [3] Zakon o finansiranju političkih aktivnosti <http://www.acas.rs/images/stories/1577-11.pdf>
- [4] Zakon o finansiranju političkih aktivnosti <http://www.acas.rs/images/stories/1577-11.pdf>
- [5] Zakon o finansiranju političkih aktivnosti <http://www.acas.rs/images/stories/1577-11.pdf>
- [6] Zakon o finansiranju političkih aktivnosti <http://www.acas.rs/images/stories/1577-11.pdf>
- [7] Mihailović S.: „Javno o tajnom. Od čega žive političke stranke?“, u: Miodrag Milosavljević (ur.), *Finansiranje političkih partija: između norme i prakse*, Beograd, CESID, 2008, str. 68
- [8] <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/385607/Tajkuni-kriju-donacije-strankama>
- [9] Stojiljković A., „Administrativni izvori finansiranja stranaka“, u: Miodrag Milosavljević (ur.), *Finansiranje političkih partija: između norme i prakse*, Beograd, CESID, 2008, str. 105
- [10] Stojiljković A., „Administrativni izvori finansiranja stranaka“, u: Miodrag Milosavljević (ur.), *Finansiranje političkih partija: između norme i prakse*, Beograd, CESID, 2008, str. 107
- [11] Stojiljković A., „Administrativni izvori finansiranja stranaka“, u: Miodrag Milosavljević (ur.), *Finansiranje političkih partija: između norme i prakse*, Beograd, CESID, 2008, str. 111
- [12] Mihailović S.: „Javno o tajnom. Od čega žive političke stranke?“, u: Miodrag Milosavljević (ur.), *Finansiranje političkih partija: između norme i prakse*, Beograd, CESID, 2008, str. 74
- [13] <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Finansiranje%20kampanje%202012.pdf>
- [14] <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Finansiranje%20kampanje%202012.pdf>
- [15] http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=82&Itemid=43&lang=sr
- [16] http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=357%3Aobjavlivanje-indeksa-percepcije-korupcije-transparency-international-za-2013-godinu&catid=14%3Avesti&lang=sr
- [17] http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=307%3Apredstavljanje-globalnog-barometra-korupcije-transparency-international-za-20122013&catid=14%3Avesti&Itemid=40&lang=sr

(NE)TRANSPARENTNOST TROŠKOVA IZBORNE KAMPANJE 2012. GODINE

(NON)TRANSPARENCY OF ELECTORAL CAMPAIGN COSTS IN 2012.

Ivana Babić, Fakultet političkih nauka u Beogradu

Sadržaj: Predmet ovog rada jeste istraživanje nivoa transparentnosti troškova izborne kampanje na izborima u Republici Srbiji 2012. godine i uočavanje njihovih nepravilnosti. Pruža se objašnjenje zašto je transparentnost troškova izborne kampanje na niskom nivou i koji su razlozi nezainteresovanosti i manjka saradnje političkih partija za transparentnošću određenih podataka. Rad se posebno fokusira na značaj transparentnosti u Srbiji kao demokratskoj državi i pravu javnosti da bude upućena u postizborne troškove. Na kraju rada autorka će pokušati da pruži što precizniji odgovor na pitanja da li su učinjeni neophodni koraci ka suzbijanju transparentnosti i šta se može učiniti kako bi se transparentnost uvećala.

Ključne reči: Transparentnost, izborna kampanja, demokratija, troškovi.

Abstract: The aim of this paper is to examine the level of transparency of the political campaign during the elections in Serbia in 2012, as well as to review their irregularities. It provides an explanation why transparency of the political campaign is so low and what are the reasons for lack of interest and cooperation of political parties for transparency of certain data. The paper focuses specifically on the importance of transparency in Serbia as a democratic country and the right of the public to be informed about the costs of election. At the end of the paper the author will try to give a more precise answer to the question: were the necessary steps toward combating transparency made and what can be done to increase transparency.

Key words: Transparency, election campaign, democracy, costs.

1. ZNAČAJ IZBORNE KAMPANJE

Novac igra veliku ulogu u održavanju svakih izbora. On može biti presudan prilikom pravljnja izbora između političkih protivnika, a cilj svakog kandidata je pridobijanje što većeg broja glasova građana. U skladu sa tim, dešava se da konkurenti u želji da osvoje pozitivne simpatije kod birača ne prezaju ni od trošenja velike sume novca i podizanja visokih kredita, a sve u cilju što bolje, zvučnije i privlačnije izborne kampanje.

Svaki građanin ima različit odnos prema politici. Stepen zainteresovanosti za istu zavisi od pojedinca, a upravo su oni ciljna grupa svakog izbornog učesnika/kandidata. Poznato je da ne samo u Srbiji već i u svakom društvu postoji određeni broj ljudi koji je „izvan zone politike“ i od kojih se ne može očekivati ni izlazak na izbore.

Ukoliko izuzmemo politički aktivne i trajno angažovane građane koji poseduju razvijenu svest i već formirano mišljenje o tome kome se treba prikloniti i dati svoj glas, nasuprot njima nalaze se „politički posmatračići“. Oni prate politička zbivanja, analiziraju i tumače stavove kandidata i

razmišljaju o tome koja je opcija najadekvatnija. Svaki glas isto vredi i to je moto kojim se vode politički protivnici. Gotovo da ne postoji osoba koja nije svesna ozbiljnosti situacije u Srbiji i problema sa kojima se ona suočava, ali je skeptična po pitanju toga koliko njen glas zapravo vredi i koliki može biti domen njenog uticaja.

Izborna kampanja predstavlja moćno sredstvo koje se sprovodi sa ciljem da se podstakne što veći broj ljudi da izađe na izbore i glasa. Određeni broj politički neopredeljenih pojedinaca će samo na osnovu onoga što im se prezentuje putem medija, na malim ekranima, radiju i propagandnom materijalu formirati svoj stav o tome koji kandidat najviše zaslužuje da ostvari izbornu pobjedu. Koristi se svaka šansa da se publika zainteresuje i kod nje probudi naklonost i emocionalna vezanost za određenu političku partiju ili kandidata putem izbornih poruka i reklamnih spotova.

2. TRANSPARENTNOST KAO ODLIKA DEMOKRATSKOG DRUŠTVA

Principi transparentnosti, odgovornosti i javnog integriteta u obavljanju javnih poslova, a političke stranke se kandiduju na izborima kako bi dobile mandat da obavljaju javne poslove, među ključnim su elementima demokratije i za njihovo uspostavljanje nije potrebna posebna argumentacija. Brojni slučajevi finansijskih skandala u svetu rasvetljeni su upravo zahvaljujući pristupu javnosti podacima o finansiranju političkih stranaka.[1]

Svako demokratsko društvo podrazumeva transparentne, poštene i mirne izbore potkrepljene normama za koje se, nažalost pokazuje da u praksi ne budu svaki put ispoštovane. Nedostatak transparentnosti troškova izborne kampanje predstavlja problem ne samo u Srbiji već i u mnogim delovima sveta. Srbija se suočava sa raznim izazovima i problemima poput korupcije, pa se osim pitanja „koliko je novca potrošeno na izbornu kampanju?“ mora postaviti i neizbežno pitanje „da li su troškovi izborne kampanje zaista transparentni i tačni?“

Nivo transparentnosti pokazuje nivo odgovornosti, kredibiliteta i poverenja građana u vlast. Ukoliko se pokaže da je transparentnost troškova izborne kampanje visoka, smanjuje se prostor za nepoštenu ili korumpiranu izbornu praksu i civilno društvo će biti podstaknuto da se aktivnije uključi u politički život i da se zalaže za reforme i poboljšanje zakona i prakse. Postizborni troškovi moraju biti transparentno prikazani jer će u suprotnom građani izgubiti poverenje u kredibilitet političkih partija za koje su se opredelili, u kandidate na izbornim listama, u sistem koji je omogućio čitavu izbornu kampanju pa, a u najgorem slučaju i u državu.

3. PODACI KOD KOJIH STRANKE NE ŽELE TRANSPARENTNOST

Nemoguće je ne zapitati se šta je to što političke stranke žele da sakriju i zbog čega svake izbore karakterišu izvesne anomalije koje su mogle biti sprečene. Postoji više takvih stavki za koje će se partije potuditi da ne „ugledaju svetlost dana“, poput:

- nepoštovanja zakona
- enormno visokih troškova kampanje
- načina trošenja sredstava
- negativne kampanje
- netačnih iznosa
- izvora finansiranja
- kašnjenja sa dostavljanjem izveštaja itd.

Jednostavno, političke partije ne pružaju informacije i to daje osnov za sumnju. Ukoliko zakoni, kao sastavni deo pravnog poretkta svake demokratske države, ne budu poštovani od strane političara koji se kandiduju na izborima, radi se o ozbiljnom problemu. Nenamenski i neoprezno trošenje novca u zemlji visokog nivoa siromaštva i nezaposlenosti je za svaku osudu. Kriju se troškovi štampanja bilborda, plakata, podeljenih letaka i minuta na televizijama. Na izborima 2012. godine smo bili svedoci tzv. negativne kampanje koja se za razliku od „prljave kampanje“ po rečima profesora Fakulteta političkih nauka Zorana Stojiljkovića i člana Odbora Agencije za borbu protiv korupcije smatra legitimnom[2] i on ističe da je neophodno praviti razliku između ova dva pojma.³⁷ Međutim, iako legitimna, negativna kampanja može uključivati skrivene troškove zbog neimenovanja stranke koja je sprovodi, pa je samim tim teško dokazati ko stoji iza nje jer dokaza i istrage nema. Ovo dovodi do netačnog novčanog iznosa potrošenog u kampanji, a osim toga pod velom sumnje ostaje i ko su finansijeri političkih stranaka. Osim toga, primetno je da stranke ne poštuju predviđene rokove kada je u pitanju dostavljanje izveštaja Agenciji za borbu protiv korupcije. Na ispunjavanje svojih obaveza ih podstiče činjenica da će Agencija pokrenuti prekršajni postupak.

4. KONTROLA TROŠKOVA IZBORNE KAMPANJE

U Srbiji kontrolu nad troškovima političkih subjekata sprovodi Agencija za borbu protiv korupcije i o tome obaveštava javnost. Agencija za borbu protiv korupcije je na konferenciji održanoj 31. maja 2013. predstavila *Prvi izveštaj o kontroli troškova političkih subjekata- izborne kampanje* nakon izbora održanih 2012. godine. U izveštaju su predstavljeni podaci koji su korišćeni za proces analize i kontrole, analizirani finansijski pokazatelji, prikazani prihodi i rashodi i izborni jemstvo, ali i predstavljene prepreke na koje je Agencija naišla tokom analize i kontrole. Razvrstane su i činjenice koje ukazuju na povrede Zakona [3] i to na formalne i suštinske i navedene su predstojeće aktivnosti Agencije u pogledu kontrole.[4]

Agencija se najpre suočila sa činjenicom da je bilo potrebno poslati veliki broj zahteva kojima su traženi podaci, vezano za izbornu kampanju političkih subjekata. Potom, pojedini odgovori nisu pružali kompletne informacije, te je bilo potrebno tražiti dopunu istih, dok su odgovori u nekim slučajevima stizali Agenciji po isteku roka u kome su bili dužni da ih dostave. I najzad, u pojedinim slučajevima odgovor nije dobijen ni do dana sačinjavanja ovog izveštaja, pa će Agencija u skladu sa tim postupiti u skladu sa Zakonom. Politički subjekat koji učestvuje u izbornoj kampanji, dužan je da Agenciji podnese izveštaj o troškovima izborne kampanje u roku od 30 dana od dana objavljivanja konačnih rezultata izbora. Zakonom [3] je propisana prekršajna odgovornost za političkog subjekta i odgovorno lice u političkom subjektu, ako ne podnose izveštaj o troškovima izborne kampanje (član 29).

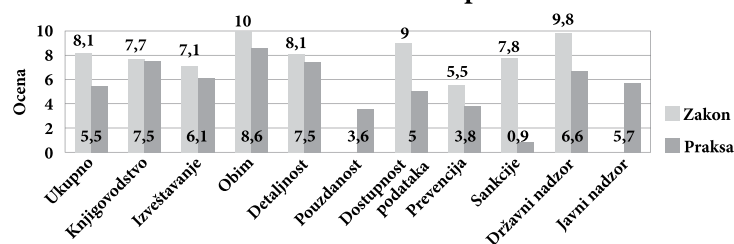
Činjenice koje ukazuju na neprijavlivanje prihoda utvrđene su kod koalicija oko DS, SNS, SPS i koalicije URS, a činjenice koje ukazuju na neprijavlivanje troškova izborne kampanje utvrđene su kod koalicija oko DS, SNS, SPS, LDP, koalicije oko URS i DSS.[5]

U leto 2010. godine, Transparentnost Srbija sa još nekoliko organizacija, članica međunarodne mreže Transparency International iz jugoistočne Evrope, započela je projekat „CRINIS- Zapadni Balkan- Osvetljavanje tokova novca u politici“. Ovo istraživanje je otkrilo najveće slabosti kod pou-

³⁷ Dr Zoran Stojiljković je upozorio da treba praviti razliku između negativne i prljave kampanje objasnivši da je „prljava kampanja ono gde se ide na čoveka i poluargumentom, internom informacijom koju teško da može da opovrgne za vreme kampanje.“ Izjava profesora Zorana Stojiljkovića se može naći na: <http://www.tanjug.rs/novosti/114725/stoiljkovic--za-pristojnu-politicku-komunikaciju.htm>

zdanosti knjigovodstva i izveštavanja o prihodima i troškovima kampanje. Kada je u pitanju praksa, kao ključni problemi identifikovani su nedostatak primene i slabosti sistema za prijavljivanje nezakonitosti. Zakoni sadrže norme koje su preduslov za vršenje kontrole od strane državnih organa, ali bi rezultati tog nadzora mogli da budu i znatno bolji nego što su trenutno.[6]

Crinis Indeks: zakon i praksa



Grafikon 1: Crinis Indeks³⁸

5. DA LI SU UČINJENI NEOPHODNI KORACI KA SUZBIJANJU TRANSPARENTNOSTI?

Iskustvo sa izbora organizovanih u maju 2012. pokazuje da je nov zakonski okvir doneo neka poboljšanja u praksi. Značajno povećanje budžetskih izdvajanja, najavljena kontrola izveštaja o troškovima kampanje od strane Agencije za borbu protiv korupcije kao i monitoring koje su vršile organizacije civilnog društva, udruženo su uticali na političke partije da prijave veći iznos prihoda i troškova kampanje nego ikada ranije. Međutim, uporedo sa navedenim poboljšanjem, zapaženi su i različiti oblici ozbiljnog kršenja zakona. Štaviše, delimično usled nejasnosti zakonskih odredbi o kreditima i preuzetim obavezama, za skoro polovinu ukupno prijavljenih troškova kampanje, javnost i dalje ima samo delimična saznanja o krajnjim izvorima finansiranja.

Agencija za borbu protiv korupcije je sprovela monitoring troškova kampanje, ali je u mesecima nakon kampanje izostala temeljna kontrola. Agencija je kasnila sa izveštajima o finansiranju kampanje. Tek nakon razrešenja bivše direktorke, Agencija je ubrzala postupak kontrole i podnela prve prekršajne prijave (protiv političkih partija koje nisu podnale izveštaj o prihodima i troškovima kampanje) u decembru 2012. Preliminarni nalazi drugih aspekata kontrole predstavljani su tek 31. maja 2013. godine.[6]

Na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije nalaze se podneti zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka, datum i razlozi njihovog podnošenja. Može se primetiti da i dalje postoji izvestan broj potupaka koji su još uvek u toku i da je mali broj prijava rešen.

Da bi civilno društvo dobilo neophodne informacije i viši nivo transparentnosti, i sami moraju da daju svoj doprinos.

³⁸ <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/31072013/TRANSPARENCY%20SRB.pdf>

Građani vrlo lako mogu steći utisak da će oni, pre ili kasnije, otplatiti sve ono što su političke partije „zataškale“ u predizbornoj kampanji. Međutim, sami se teško odlučuju na preduzimanje konkretnih akcija i to je ono što koči i otežava borbu protiv netransparentnosti. Ukoliko bi svaka individua upoznata sa procesom prijavila nadležnim organima nezakonite radnje sa kojima je upoznata, poput sve češće kupovine glasova, znatno bi bio olakšan proces. Više podataka znači i detaljniju analizu i tačnije podatke.

Sistem opomena ne funkcioniše tako dobro i ne treba tolerisati kašnjenje izveštaja ni političkih partija ni Agencije za borbu protiv korupcije. Jasno je da se ovakva praksa treba iskoreniti i da je potrebno pribеći drastičnijim merama i većim sankcijama osim novčanih koje predviđaju i mogućnost sprečavanja finansiranja stranaka iz državnog budžeta pa u ekstremnim slučajevima i izbacivanje iz izborne trke.

6. DA LI JE MOGUĆE UVEĆATI TRANSPARENTNOST I NA KOJI NAČIN?

Najbolje rešenje za manjak transparentnosti je neophodnost izvođenja svih odgovornih pred „najači sud“, sud javnosti.

Potrebno je javno pozvati sve one koji poseduju informacije o tome koji učesnik na izborima nije prijavio celokupne troškove ili je na neki drugi način prekršio zakon i o tome obavestiti Agenciju za borbu protiv korupcije. Ukoliko se stvar želi obaviti kako treba, neophodno je licima koja prijavljuju ove podatke pružiti najviši stepen zaštite. Sve institucije moraju biti uključene u rešavanje problema jer se jedino tako može začu u samu srž netransparentnosti i ukloniti problemi. Neophodno je da Agencija za borbu protiv korupcije saraduje sa drugim državnim organima poput Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva finansija, Poreskom upravom, Republickom radiodifuznom agencijom itd. Ne manje bitno jeste osvrnuti se na neke tehničke detalje poput redovnog ažuriranja sajtova koji imaju za cilj da informišu građane o ovoj temi i da svi fajlovi koji se na njemu nalaze budu pretraživi i dostupni javnosti.

Problem je u tome što stranke ne predaju preveliki značaj apelima nadležnih institucija za brzim reagovanjem i blagovremenim dostavljanjem podataka o novčanim troškovima kampanje zbog toga što je trka za izborna mesta već završena i oni su već zauzeli svoju poziciju na političkoj sceni Srbije. Iz ovog razloga je možda neophodno pred svake naredne izbore istupiti sa podacima troškova izborne kampanje sa prethodnih, kako bi građani stvorili jasniju sliku o delatnostima političkih partija koje su im predstavljene kao opcije kako se ne bi susreli sa istim problemom. Izborna kampanja koja se održava neposredno pred izbore je preplavljena obećanjima, prikazima pozitivnih učinaka i napredaka koji su ostvareni i budućim planovima koje tek treba realizovati, dok o ovoj temi nedovoljno i nerado pričaju. Institucije treba da podsete građane na delatnosti stranaka jer to može da naruši njihovu reputaciju kod birača jer dostavljanje netačnih podataka, njihovo kašnjenje i prikaz enormno velike sume novca predstavlja direktan udar na kandidate. To prikazuje njihovu neodgovornost koja nikako ne treba biti odlika nekoga ko će u budućnosti rukovoditi zemljom.

Agencija za borbu protiv korupcije bi trebalo da objavi potpune rezultate kontrole i da pokrene prekršajne postupke za sve vrste uočenih prekršaja. Osim toga, u saradnji sa Državnom revizorskom institucijom trebalo bi pratiti neizmirene kredite koje su stranke podigle za izbornu kampanju, kao i da li izvršavaju neophodne predviđene obaveze. Javnost bi trebala da ima mogućnost da prati čitav postupak i ima uvid u sve podatke.

Kako bi transparentnost bila potpuna, i ostali trebaju biti informisani o značaju objavljivanja informacija pa bi tako i štamparije, elektronski mediji, marketinške agencije i izdavači štampanih medija trebali biti u obavezi da javno objave koliko je novca potrošeno na promociju ili reklamu kako ne bi bilo malverzacija. Nadzor nad političarima i političkim partijama takođe mogu pratiti i nevladine organizacije i o tome obavestavati javnost. Najbitnije je da se ne ostavi prostor za manipulaciju nad građanima.

Predstavljeni rad ne predstavlja napad na političke partije ili obračunavanje sa njima. Jasno je da treba prečuti da se političke partije smatraju nedodirljivim, ali im se isto tako treba priznati značaj u jednom demokratskom društvu. Osnovni cilj koji treba postići je prikaz značaja transparentnosti troškova izborne kampanje kako ne bi došlo do cirkulisanja ilegalnog stečenog novca i gubitka podrške građana. Mora im se omogućiti da na legalan način dođu do sredstava koja su im neophodna za funkcionisanje kako ne bi zakon kreirale po sopstvenoj meri.

LITERATURA

- [1] Vuković, Đorđe i Milosavljević, Miodrag et. al. 2008. Finansiranje političkih partija između norme i prakse. Beograd: FOS i CeSID.
- [2] <http://www.tanjug.rs/novosti/114725/stoiljkovic--za-pristojnu-politicku-komunikaciju.htm> [pristupljeno 13.2.2014]
- [3] Agencija za borbu protiv korupcije, dostupno na: <http://www.acas.rs/images/stories/1577-11.pdf> [pristupljeno 11.2.2014]
- [4] Agencija za borbu protiv korupcije, dostupno na: http://acas.rs/sr_lat/component/content/article/39-aktuelnosti/926-kontrola-finansiranja-31-maj.html [pristupljeno 26.12.2014]
- [5] Agencija za borbu protiv korupcije, dostupno na: http://www.acas.rs/images/stories/Prvi_izvestaj_o_kontroli_finansiranja_politickih_subjekata_-_izborne_kampanje_2012__preciscen_tekst.pdf [pristupljeno 26.12.2014]
- [6] Transparentnost Srbija, dostupno na: <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/31072013/TRANSPARENCY%20SRB.pdf> [pristupljeno 11.2.2014]

TRANZICIONA POLITIKA FINANSIRANJA PARTIJSKIH AKTIVNOSTI-OGRAIČENJA I MOGUĆNOSTI

TRANSITION POLICY OF FINANCING POLITICAL PARTY ACTIVITIES -OPPORTUNITIES AND LIMITS

Marija Ilić, Fakultet političkih nauka u Beogradu

Sadržaj: Predmet ovog rada je analiza svih elemenata koji čine finansijsku strukturu političkih stranaka. Polazeći od prirode novca u politici, razmatraju se svi mogući koruptivni mehanizmi i načini na koje oni deluju. Institucionalni okvir finansiranja političkih partija u Srbiji ostavlja prazan prostor za politizaciju javnih interesa i upliv nelegalnog novca. Predlaže se strožija kaznena politika, aktivna uloga civilnog sektora, transparentnost i odgovarajući model finansiranja iz javnog i privatnog sektora.

Ključne reči: Tranzicija, korupcija, politika, političke partije, finansiranje.

Abstract: The subject of this paper is analysis of all the elements that make financial structure of political parties. Starting from the nature of money in policy, all of the corruptive mechanisms and ways in which they work will be considered. Institutional framework of financing political party activities in Serbia leaves an empty space for the politisation of public interest and influence of illegal money. The proposed answer to the problem is stricter penal policy, active role of civil society, transparency and the appropriate model of financing political party activities from public and private sources.

Key words: Transition, corruption, policy, political parties, financing.

1. UVOD

U fokusu savremenih političkih i socioloških diskusija nalazi se razmatranje različitih okvira koji bi mogli da doprinesu najadekvatnijem i najefikasnijem sistemskom iskorenjavanju koruptivnih mehanizama. Nezaustavljiva težnja za što većim profitom osnovna je ideja materijalističkog vrednosnog sistema, a na „kvarljivu“ prirodu novca ne ostaju imuni ni „moralni“ politički subjekti, što u medijima često ne možemo čuti. Dostupnost tačnih informacija o načinu finansiranja skupih izbornih kampanja paradoksa je demokratskog društva. Ili, možda građani samo nisu dovoljno uporni u borbi za pravo „da znaju sve“?

Antikoruptivna svest je polazna pretpostavka za zdravo političko društvo. Plodno tle za nastanak korupcije u Srbiji svakako da su društvene pojave kao što su siromaštvo, tranzicija, ali i postojanje partijske umesto pravne države. Korupcija je deo svakodnevnih navika naših građana i ne smatra se pogrešnom. Mnogi postupci kao što su davanje poklona lekaru zato što je radio svoj posao i završavanje obaveza „preko veze“, koruptivni su mehanizmi koji se najčešće koriste. Istovremeno, građani smatraju da najviše korupcije ima u politici, zdravlju i pravosuđu.[1] Problem korupcije, naročito u tranzicionim društvima i sa tim povezano finansiranje političkih partija i partijskih aktivnosti, ozbiljni su problemi i najveća je pretnja po stabilnost i sigurnost društva. Njome se po-

drivaju demokratske i etičke vrednosti, troše se državni resursi. Korupcija kao takva, najčešće sistematska, nije lokalno pitanje već predstavlja transnacionalnu pojavu koja pogađa sva društva i sve privrede, a naročito tranziciona. Stoga je u njenom identifikovanju i rešavanju neophodan sveobuhvatni multidisciplinarni pristup. Neka od ključnih pitanja koja u javnim raspravama treba razmotriti radi dolaženja na teren dobro regulisane finansijske strukture jesu: da li neopravdana a potrošena sredstva ili potrošena u svrhu koja nije u potpunosti u skladu sa zakonom treba rigoroznije sankcionisati, da li se može primeniti klauzula da je krivično kažnjivo korišćenje državnih resursa u stranačke i izborne svrhe osim zakonom regulisanih, da li obavezu finansijskih izveštaja stranaka treba dopuniti ozbiljnijim kaznama, a shodno pozitivnim zakonskim propisima itd.

U ovom tekstu, problem korupcije će se analizirati kroz njene najčešće pojavne oblike (a u vezi sa finansiranjem političkih partija), uz osvrt na domaću regulativu i *Konvenciju UN-a protiv korupcije*[2]. Nakon toga će biti predstavljena relevantna istraživanja koja pozicioniraju Srbiju na polju uspeha u borbi protiv korupcije, i konačno, sumirajući se svi prethodno analizirani elementi tranzicionog finansiranja partija i ponuditi neka od mogućih rešenja uz naglasak na transparentnost.

2. KORUPCIJA KAO NAČIN RAZMIŠLJANJA

I pored pokušaja da se 2011. godine donese zakon[3] koji će dati transparentnu sliku o finansiranju političkih partija u Srbiji i trošenju prikupljenog novca kroz prateće izborne kampanje na svim nivoima, rezultat je donekle izostao i to pre svega u sprovođenju normativnih rešenja u praksi. Visina i načini prikupljanja i trošenja novca, kako budžetskog tako i privatnog, nisu precizno formulisani i ostavljaju prazan prostor za manipulaciju. U [3] se navodi da se „politički subjekti finansiraju iz javnih i privatnih izvora“ a izričito se zabranjuje finansiranje iz sledećih izvora: strana ulaganja (države, pojedinci i pravna lica - međunarodna politička udruženja mogu obezbediti nefinansijsku pomoć), javne ustanove i preduzeća (osim kroz zakonski regulisana javna finansiranja), kompanije koje imaju ugovore sa Vladom ili sa vlasničkim udelom Vlade (ili koje „pod ugovorom vrše aktivnosti od opšteg interesa“ tokom poslednje dve godine), sindikati, neprofitne organizacije, crkve i verske zajednice, organizatori igara na sreću, uvoznici/izvoznici i proizvođači akciznih proizvoda, preduzeća i preduzetnici koji imaju neizmirene poreske obaveze („po osnovu javnih prihoda“). Međutim, iako je formulacija takva, u praksi postoji prostor za manipulaciju. Naime, finansijska sredstva se puno puta doniraju iz javnih preduzeća. Takva preduzeća funkcionišu kao monopolisti, najčešće uz potporu skupih kredita čiji je garant država. Pred izbore se asfaltiraju razni putevi, izvode radovi, održavaju priredbe, sportske manifestacije, i sve to pod patronatom određenih političkih partija koje su na vlasti. Raspisivanje javnih nabavki, donošenje odluka, planovi i druge zakonom predviđene procedure postaju ništavne pred naletom pompeznih izbornih kampanja. Cilj je demonstracija političke moći (kroz medije kreirana), ali sa novcem budžetskih izdvajanja. Lažni i kratkotrajni patriotizam je sredstvo ponovnog dolaženja do političkog uspeha, i koliko god bilo „istrošeno“ jer se ponavlja pred svake izbore, izgleda da daje željene rezultate, jer političke partije od toga ne odustaju.

Političke partije su te posredstvom kojih mnogi računaju da mogu da ostvare svoje lične ambicije. Stoga, finansiranje političkih partija od strane finansijskih moćnika predstavlja način da se prevaziđu mnoge procedure na javnim nabavkama ili bez raspisivanja javnih nabavki. U [2], u delu koji se odnosi na javne nabavke i upravljanje javnim finansijama, navodi se da „svaka država ugovornica ima obavezu da, u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema, preduzme potrebne korake da uspostavi odgovarajuće sisteme nabavki, zasnovane na transparentnosti, konkurenciji i objektivnim kriterijumima u donošenju odluka, koje su, između ostalog, delotvorne u sprečavanju

korupcije⁶⁶. Takođe, u [2] se navodi da je neophodno „objavljivanje informacija koje se odnose na postupke i ugovore o nabavkama, uključujući informacije o pozivima za podnošenje ponuda i relevantne ili odgovarajuće informacije o dodeli ugovora, pri čemu se potencijalnim ponuđačima daje dovoljno vremena da pripreme i podnesu ponude“. Ovo načelo koje se odnosi na dobro regulisanje procesa javnih nabavki u državama potpisnicama ove konvencije, na sličan način je uređeno[4]. Međutim, nepravilnosti su i dalje prisutne jer se putem političkih partija pronalazi način za protekciju određenih finansijskih subjekata koji igrom slučajeva i finansiraju tu političku partiju. Protekcija na javnim nabavkama može da se ogleda u neravnomernom dobijanju informacija pre drugih ponuđača ili dobijanju informacija koji drugi ponuđači ne dobiju, pri čemu se određeni finansijski subjekat direktno stavlja u povlašćeni položaj.

Koruptivni mehanizmi su razrađeni i u sledećim aspektima: diskreciono lobiranje za dobijanje dozvola po skraćanim i ubrzanim procedurama, dobijanje povoljnih i brzih kreditnih linija gde, nažalost, učestvuju i pojedine stranke za svoje stranačke potrebe itd. Potrebno je naglasiti da sumnjivi ugovori između političkih partija i pojedinih banaka dodatno narušavaju kredibilitet i poverenje u državu i njene institucije.

Takođe, stranke koje imaju veliki broj poslanika imaju potencijale koje mnoge druge stranke (one koje nemaju svoje predstavnike u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti) nemaju. One na primer mogu svoje stranačko članstvo da infiltriraju u državnim institucijama i javnim preduzećima i da odatle rade za svoje partikularne interese. Dakle, prihodi koji se ostvaruju iz plaćanja članarina minorni su naspram uspostavljenih birokratskih mehanizama, čime se troše državni resursi. U svetskim okvirima se racionalno smatra da čak 95% novca koji potiče od privatnih donatora, u krajnjoj liniji završava u privatnim džepovima što čini najdirektniju državnu korupciju koja je zbog netransparentnog finansiranja stranaka nevidljiva ili jedva vidljiva.[5]

Sistematskim iskorenjavanjem korupcije daje se šansa bogatijem, pravednijem i moralnijem društvu.

3. INDEKS PERCEPCIJE KORUPCIJE

Kada govorimo o identifikovanju rasprostranjenosti korupcije, neizostavno moramo spomenuti kao parametar *indeks percepcije korupcije* (u nastavku teksta CPI) na osnovu koga Transparency International (globalna organizacija za borbu protiv korupcije) svake godine predstavlja rangiranje država. Objavljivanje CPI pobuđuje veliko interesovanje i smatra se relevantnim pokazateljem rasprostranjenosti korupcije. „Sam CPI, međutim ne govori nužno o tome koliko korupcije u nekoj zemlji ima, već kakav utisak o korupciji u nekoj zemlji imaju ljudi koji u toj zemlji pokušavaju da posluju, analitičari rizika, stručnjaci koji prate zbivanja po tim zemljama i u manjoj meri domaći biznismeni. Da bi neka zemlja bila rangirana na listi, potrebno je da bude u prethodne 3 godine obuhvaćena u najmanje 3 nezavisna istraživanja koje su obavile ugledne organizacije. Nakon toga, Transparency International poredi nalaze istraživanja, iz njih izvodi skor za pojedine zemlje i vrši njihovo rangiranje“.[6]

S obzirom na to da je fokus ovog rada tranziciono finansiranje političkih partija, interesantan je podatak kako su rangirane zemlje jugoistočne Evrope u 2013. godini u odnosu na prethodnu, i kako je Srbija u odnosu na njih pozicionirana.

Rang	Zemlja / teritorija	Skor 2012.	Skor 2013. (promena)
43	Slovenija	61	57 (-4)
57	Hrvatska	46	48 (+2)
67	Makedonija	43	44 (+1)
67	Crna Gora	41	44 (+3)
69	Rumunija	44	43 (-1)
72	BiH	42	42 (0)
72	Srbija	39	42 (+3)
77	Bugarska	41	41 (0)
111	Kosovo	34	33 (-1)
116	Albanija	33	31 (-2)

Tabela 1. Rangiranje jugoistočne Evrope prema CPI (2012. i 2013.), Izvor: [6]

Ono što možemo da primetimo jeste da je Srbija napredovala u 2013. godini jer beleži rast indeksa sa 39 na 42 i istovremeno, to znači da je napredovala na tabeli sa 80. na 72. mesto. Najlošije u predstavljenom tabeli je rangirana Albanija koja je na čak 116. mestu, a za njom Kosovo i Bugarska. Neposredno ispred Srbije nalaze se Rumunija, Crna Gora, Makedonija, Hrvatska i Slovenija.

Iako je zabeležen napredak Srbije na rang listi u 2013. godini, situacija još uvek nije na zadovoljavajućem nivou. Dakle, postoji izvesni pomak u borbi protiv korupcije, ali je taj pomak nedovoljan, korupcija je i dalje rasprostranjena. Ipak, postoje mogućnosti za prelazak na nove i efikasnije reforme.

„Među prioriternim merama koje treba primeniti jesu: obezbeđenje veće javnosti rada državnih organa (uključujući i pravila o javnim raspravama i lobiranju, povećanje javnosti podataka o radu Vlade, javnih preduzeća i drugih institucija), smanjenje regulatornih i finansijskih intervencija države (npr. dozvole, odobrenja, subvencije) koje stvaraju rizike za korupciju, nastavak reforme u oblasti javnih nabavki i celokupnog uređenja javnog sektora, poštovanje i jačanje uloge nezavisnih državnih organa (Agencija za borbu protiv korupcije, Poverenik za informacije, Državna revizorska insitucija, Zaštitnik građana) i obezbeđenje primene njihovih odluka i preporuka, obezbeđivanje javnosti medijskog vlasništva i finansiranja medija, nezavisno, efikasno i odgovorno pravosuđe, zaštita uzbuđivača i svedoka korupcije, proaktivni pristup u istraživanju korupcije, mere za kontrolu imovine javnih funkcionera i službenika, striktna kontrola tačnosti i potpunosti izveštaja o finansiranju kampanja i političkih stranaka, ispitivanje sumnji i navoda o kupovini glasova na izborima i zloupotrebama javnih resursa u kampanjama, rešavanje svih slučajeva u kojima se sumnjalo u korupciju iz ranijih godina, ali i uspostavljanje strukture državnog represivnog aparata koja će omogućiti da se takve radnje otkriju i kazne u budućnosti, umesto sadašnjih ad hoc mehanizama“.[6]

4. ALTERNATIVNI ANTIKORUPCIJSKI IZVEŠTAJ (2013.)

Konvencija UN [2] je polazni okvir koji nam služi za tumačenje korupcije. „Alternativno izveštavanje je instrument uticaja civilnog društva na kreiranje i sprovođenje normativnih akata, strateških dokumenata, programa i politika usvojenih od strane međunarodnih organizacija, regionalnih i nacionalnih autoriteta“.[7] U kontekstu ovog rada interesuje nas alternativno izveštavanje o primeni te konvencije u Srbiji. Srbija je 2005. godine ratifikovala Konvenciju UN protiv korupcije, a tek 2013. godine je Biro za društvena istraživanja inicirao izradu prvog Alternativnog antikorupcijskog izveštaja (u daljem tekstu AAI). AAI predstavlja izveštaj o postignutoj borbi protiv korupcije iz ugla civilnog sektora.

Zaključci iz AAI najjasnije ukazuju na problem već opisane sistemske korupcije. „Aktuelni zakonski okvir odgovara političkim strankama koje su putem njega vršile, ili još uvek vrše, tzv. sekundarno finansiranje stranaka. Troškovi koji nastanu prema medijima, štamparijama i agencijama za istraživanja javnog mnjenja plaćaju se kroz restriktivne postupke ili simulirane javne nabavke. Političke stranke, izuzev Zakona o informacijama od javnog značaja, najbolje su ocenile aktuelne antikorupcijske zakone. Mediji, organizacije civilnog društva uz antikorupcijske institucije, ocenili su da primena antikorupcijskog zakonodavstva nije na najvišem nivou. Kao i u slučaju zakona, etički kodeksi su usvojeni, ali tela koja treba da ih primenjuju su pasivna ili ne postoje, a primene skoro da i nema“.[7]

5. ZAKLJUČAK

Nedovoljno kontrolisana vlast je put ka politizaciji javnih interesa. Nedovoljno kontrolisana vlast je neodgovorna vlast. Koruptivnim postupcima se podstiče neplanska gradnja i bahatost. Šalje se loša poruka građanima da se zakon može selektivno poštovati. Poremećen vrednosni sistem dovodi do stagnacije i obesmišljavanja razvoja zemlje i s obzirom na to da svaka garnitura partija koja dođe na vlast deluje na sličan način, stvara se slika našeg društva kao nezrelog i netransparentnog. Uzročno-posledično, takva zemlja je nestabilna za nove investicije, neprivilačna za unos i razvoj modernih tehnologija. Zaduživanje države kod međunarodnih finansijskih institucija kao i domaćih banaka na međunarodnom bankarskom tržištu je samim tim „skuplje“ iz tog razloga što je povećan rizik u poslovanju. To se direktno prenosi na skuplje zaduživanje preduzeća i građana kod banaka. Konvencija UN protiv korupcije naglašava potrebu za uvođenjem načela transparentnosti u svim sferama gde su najveća uporišta korupcije.

„Imajući u vidu potrebu borbe protiv korupcije, svaka država ugovornica ima obavezu da, u skladu sa osnovnim načelima svog domaćeg prava, preduzme mere koje su potrebne da se poveća, gde to odgovara, transparentnost javne uprave, uključujući njenu organizaciju, funkcionisanje i procese odlučivanja. Te mere mogu, između ostalog, obuhvatiti:

a) *usvajanje postupaka ili propisa kojima se široj javnosti omogućava da, gde to odgovara, dobije informacije o organizaciji, funkcionisanju i postupcima donošenja odluka svoje javne uprave, te, uz dužno uvažavanje zaštite privatnosti i ličnih podataka, o odlukama i pravnim aktima koji su od interesa za javnost;*

b) *pojednostavljenje upravnih procedura, gde to odgovara, kako bi se javnosti olakšao pristup organima nadležnim za donošenje odluka i*

c) *objavljivanje informacija, što može uključivati periodične izveštaje o rizicima korupcije u javnoj upravi.“ [2]*

Čini se da političke partije svesno izbegavaju da o sopstvenim finansijskim tokovima govore kao o javnoj sferi, a najbolje bi bilo da se o stranačkim finansijsima ne pita uopšte. Svakako da njima, bez obzira na deklarativno zalaganje za usklađivanje finansiranja stranaka sa evropskim standardima, više odgovara situacija u kojoj se empirijski data zalaganja ne proveravaju. Ne možemo samo poverovati na reč njihovim deklarativnim zalaganjima nego je potrebno jačanje kontrolnih mehanizama. „Reketiranje“ države kroz zapošljavanje stranačkih kadrova, a u cilju delimičnog finansiranja stranke i mnoge druge nepravilnosti pretvaraju mandate poslanika u „crnoberzijansku“ robu, što se nažalost u našoj a i svetskoj političkoj istoriji događalo. Ukoliko javnost i proverljivost podataka kao bitan uslov ne bude ispunjen onda imamo problem sa izgradnjom modernog evropskog sistema. Ogroman je značaj novca u politici i bez javnosti ne bi postojala korektivna mera koja bi sprečavala upliv nelegalnog novca. Sve ovo je neophodno tumačiti da bi bila regulisana sva prava i obaveze stranaka i kako bi se političari ponašali dosta odgovornije, ne samo zbog moralnih načela već i zbog dobrih zakonskih rešenja. Novim zakonskim rešenjima treba smanjiti pa i u potpunosti eliminisati diskriminaciju između stranaka (vezano za limit finansiranja u toku godine). Određene limite treba određivati za realne prilike u kojima se izbori i stranke finansiraju, a korekcije istih raditi najduže između dva izborna ciklusa.

„Da bi se ograničilo koruptivno delovanje novca u politici, Vaelecki demokratskim državama sugerise da preduzmu sledećih pet mera: obezbede dovoljno sredstava za kompetitivne i enerγιčne kampanje koje bi trebalo da obuhvate većinu biračkog tela; da ne isključuju visokim limitima nastajuće političke snage; da zaštite građane od pritiska da pružaju finansijsku podršku strankama i kandidatima; da im pruže jednake šanse da dođu u kontakt sa svojim predstavnicima; da ograniče disproporcionalni uticaj velikih finansijera i očuvaju relativnu ravnopravnost opozicionih i partija vlasti. Time bi slobodni i fer izbori i transparentan, sudu javnosti izložen, stranački i parlamentarni život zaista činili sine qua non demokratije“.[5]

Zaključak je da finansiranje političkih stranaka treba biti adekvatno i sa merom određeno. Dakle, kombinacija javnog i privatnog finansiranja sa propisanim limitima, jasnom dokumentacijom iskazanom kroz finansijske izveštaje, podacima o donatorima (kako preduzećima tako i fizičkim licima) jer jedino se tako može videti pravi iznos unetog novca i kroz iskazani trošak stvoriti barem približni uvid u poslovanje ovih privilegovanih subjekata. Na taj način bi se dobrim delom izbegla korupcija kao i privilegovani status pri dobijanju poslova, a koji je povezan sa finansiranjem stranaka.

- [1] <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1520457/Korupcija+u+Srbiji%2C+nude+i+kad+im+ne+tra%C5%BEe.html> [pristupljeno 12.02.2014.]
- [2] http://www.transparentnost.org.rs/dokumenti/konvencija_un_protiv_korupcije.doc [pristupljeno 12.02.2014.]
- [3] Narodna skupština Republike Srbije: *Zakon o finansiranju političkih aktivnosti*, Službeni glasnik Republike Srbije, Beograd, 2011.
- [4] Narodna skupština Republike Srbije: *Zakon o javnim nabavkama*, Službeni glasnik Republike Srbije, Beograd, 2012.
- [5] Stojiljković, Zoran et. al. 2008. *Finansiranje političkih partija između norme i prakse*. Beograd: FOS i CeSID.
- [6] http://www.mc.rs/upload/documents/saopštenja_izvestaji/2013/CPI/Srbija-CPI-2013.pdf [pristupljeno 13.02.2014.]
- [7] <http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2013/09/Borba-protiv-korupcije-alternativni-izvestaj.pdf> [pristupljeno 13.02.2014.]

**FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA
U ZEMLJAMA BIVŠE SFRJ
- UPOREDNI PRIKAZ ZAKONSKIH OKVIRA-**

**FINANSING OF POLITICAL PARTIES
IN THE COUNTRIES OF FORMER YUGOSLAVIA
-COMPARATIVE REVIEW OF THE LEGAL FRAMEWORK-**

Ivan Kutlarović, Veljko Jovanović, Tea Ivas, Nikola Milinković i Marina Bulatović
Fakultet političkih nauka u Beogradu

Sadržaj: U ovom radu je opisano na koji način su zemlje bivše Jugoslavije, sa izuzetkom Srbije, uredile zakonsku oblast finansiranja političkih partija. Ovaj domen je od vitalnog značaja za borbu protiv korupcije, koja predstavlja jedan od glavnih problema i prepreka je daljem razvoju tranzicionih društava na Balkanu. Slovenija, od nedavno i Hrvatska su članice Evropske unije, a ostale zemlje (Makedonija, Bosna i Hercegovina i Crna Gora) su se jasno i nedvosmisleno opredelile za put evro integracija. Pred njima je dug i zahtevan proces prilagodavanja evropskim standardima, u kome kontrola finansiranja političkih partija zauzima važno mesto. Autori su se koristili uporednom i deskriptivnom metodom, u predstavljanju zakona donetih u ovim državama u poslednjih nekoliko godina, a koji se bave i uređuju oblast finansiranja stranaka. Tu, osim zakona o finansiranju političkih partija, spadaju i zakoni o izborima i referendumima.

Ključne reči: finansiranje političkih partija, kontrola finansiranja, izborna kampanja, zabrane, kazne.

Abstract: This paper describes how the countries of the former Yugoslavia, with the exception of Serbia, regulated legal financing of political parties. This domain is vital for the fight against corruption, which is one of the major problems and obstacles to further development of societies in transition, in the Balkan region. Slovenia, and more recently Croatia, are the European Union member states and other countries (Macedonia, Bosnia and Herzegovina and Montenegro) are clearly and definitely opted for Euro integrations. In front of them is a long and demanding process of adaptation to European standards, in which the control of financing political parties has an important place. The authors used a comparative and descriptive method, in presenting the laws passed in these countries in recent years, dealing with and regulating the area of financing of political parties. This addition to the Law on financing political parties are the laws on elections and referendums.

Keywords: financing of political parties, control of funding, election campaigns, bans, fines.

Slovenija³⁹

1. Politički sistem Slovenije

Republika Slovenija je parlamentarna (reprezentativna) demokratija od 25. juna 1991. godine, kada su održani prvi višestranački izbori u ovoj državi. Ustav republike je donet 23. decembra 1991. godine, odmah nakon proglašenja rezultata referenduma o nezavisnosti Slovenije.

³⁹ Ivan Kutlarović, Fakultet političkih nauka u Beogradu

Slovenija je članica Evropske unije od 1. marta 2004. godine, a zajedničku valutu (euro) je uvela 1. januara 2007. godine.[1]

Na čelu države se nalazi (direktno) birani predsednik, čiji mandat traje četiri godine i može biti izabran najviše dva puta.

Zakonodavno telo je Narodna skupština koja se sastoji od 90 narodnih poslanika, od kojih se 88 bira po proporcijalnom sistemu partijskih lista koristeći se D'Ontovom metodom, dok se preostala dva mesta biraju od strane italijanske i mađarske nacionalne manjine (uz pomoć Bordovog brojanja).[2]

Izvršnu vlast čini Vlada Republike Slovenije koja se sastoji od: Predsednika Vlade (Premijera) i ministara u Vladi. Oni su samostalni u izvršnim poslovima i odgovorni su Narodnoj skupštini. Osim navedenih, važno je pomenuti i institucije Nacionalnog saveta, Državnog tužioca, Ombudsmana i Ustavnog suda.

Zvanični jezik je slovenački, a glavni grad je Ljubljana.

2. Finansiranje političkih partija

Oblast finansiranja političkih partija u Sloveniji je uređena Zakonom o političkim strankama („Zakon o političkim strankah“). Ovaj zakon je prvi put donet u oktobru 1994. godine.[3] Od tada je pretrpeo nekoliko izmena i dopuna, od kojih je poslednja bila 22. jula 2005. godine. Zakon se, osim finansiranja partija, bavi i nadzorom finansiranja i definisanjem kaznenih odredbi u slučaju kršenja odredbi zakona.

Zakon definiše nekoliko mogućih izvora finansiranja:

- članarine;
- doprinosi privatnih, pravnih i fizičkih lica;
- prihodi od imovine;
- pokloni;
- zaveštanja;
- finansiranje iz budžeta republike;
- novčana dobit od prihoda firme čiji je politička partija vlasnik (firma se može baviti samo kulturnom i/ili izdavačkom delatnošću);

Odredbe koje se tiču prihoda od imovine i firme u vlasništvu stranke ne smeju da prelaze 20% od ukupnog godišnjeg prihoda partije, što predstavlja veoma važno ograničenje. U slučaju da se, ipak, dogodi da prihod prede pomenutih 20%, partija je dužna da taj novac uplati u dobrotvorne svrhe i da o tome obavesti Narodnu skupštinu.

Osim toga, političkoj partiji je zabranjeno da prikuplja sredstva iz inostranstva - od strane fizičkih i pravnih lica (osim u slučaju ako su zvanični članovi stranke), legata, firmi i inostranih partija.

Doprinosi domaćih pravnih i fizičkih lica, na nivou jedne godine, ne mogu prelaziti iznos od deset prosečnih plata u Republici Sloveniji (prosek plate utvrđuje Zavod za statistiku Republike Slovenije na godišnjem nivou). Ako donacija ili pomoć prelazi iznos od tri prosečne zarade po zaposlenom u Republici Sloveniji, partija je dužna da osnovne podatke donatora objavi u godišnjem finansijskom izveštaju.

Član 23 ovoga zakona se odnosi na finansiranje iz budžeta republike. Političke partije koje na izborima za nacionalni parlament osvoje najmanje 1% glasova birača u ¼ izbornih jedinica, imaju pravo na finansiranje iz budžeta. Ako je nekoliko političkih stranaka podnelo zajedničku listu ovaj prag se pomera na 1,2% glasova (ukoliko zajedničku listu čine dve partije), odnosno 1,5% glasova (ukoliko zajedničku listu čine tri ili više partija).

Stranke koje ostvare ovaj rezultat imaju pravo na 10% sredstava izdvojenih iz budžeta za finansiranje političkih partija. Preostalih 90% sredstava se raspoređuje srazmerno broju glasova dobijenih u izbornim jedinicama. Stranke sa zajedničkim listama se same dogovaraju o raspodeli sredstava.

Političke partije su dužne da najkasnije do 31. marta pruže: finansijski izveštaj o poslovanju stranke, izvore prihoda i da navedu sve rashode Narodnoj skupštini Slovenije i Revizorskom sudu Slovenije.

Odeljenja Vlade, javne ustanove, javna preduzeća, lokalne i opštinske vlasti, humanitarne i verske zajednice kao i kompanije u kojima je uloženi državni kapital od najmanje 50%, imaju zabranu da finansiraju političke partije. Kršenjem ove odredbe podleže se kaznama koje su navedene u ovom Zakonu.

Zakon takođe definiše način finansiranja partija na lokalnom nivou. Stranka može dobiti sredstva iz budžeta lokalne zajednice ako osvoji najmanje 50% glasova potrebnih za izbor jednog člana opštinskog veća. Sva sredstva namenjena finansiranju političkih stranaka utvrđuju se u budžetu lokalne zajednice za svaku finansijsku godinu.

Kontrola sprovođenja Zakona je poverena Ministarstvu finansija i Inspektoratu Republike Slovenije nadležnog za unutrašnje poslove. Ove dve institucije, osim kontrole, izriču i kazne u slučaju kršenja odredaba Zakona. Kazne su uglavnom finansijske prirode i iznose između 40.000 i 200.000 evra. [4]

3. Zakon o izborima i referendumu

Zakon o izborima i referendumu donet je 2007. godine i osim opštih odredbi reguliše i ponašanje učesnika izbora i referenduma u medijima, korišćenje predizbornih materijala, predizborne skupove; definiše delove nadoknade za organizovanje i finansiranje izbora i, na kraju, određuje kaznene mere u slučaju povrede nekog od članova zakona.

Zakon određuje kao troškove izborne kampanje sledeće:

- troškovi projektovanja, štampanja, postavljanja i uklanjanja plakata
- troškovi stvaranja i objavljivanja predizbornih reklamnih sadržaja u medijima
- troškovi organizovanja i sprovođenja izbornih mitinga
- troškovi projektovanja, štampanja, reprodukovanja i distribucije predizbornih materijala
- troškovi otvaranja, održavanja i zatvaranja posebnih računa u bankama
- ostali troškovi nastali isključivo zbog izborne kampanje ili referenduma

Ovaj deo zakona definiše i zabranu finansiranja izborne kampanje ili referenduma od strane kompanije u čijem radu država učestvuje sa najmanje 20%.

Bez obzira na zakon kojim se uređuje rad i finansiranje političkih partija, organizator predizborne kampanje za Evropski parlament može da stiče sredstva za kampanju od državljana država članica Evropske unije.

Organizator predizborne kampanje mora najkasnije 45 dana pre glasanja na izborima, a najkasnije 25 dana pre glasanja na referendumu da otvori poseban račun u banci pod oznakom „izborna kampanja“ ili „referendumska kampanja“. Sva sredstva koja se prikupe za kampanju moraju da se uplate na ovaj račun i svi troškovi kampanje se izmiruju isključivo sa ovog bankovnog računa. Ova odredba je doneta radi lakšeg kontrolisanja političkih partija i njihovih finansija.

Kandidati za poslanike u Narodnoj skupštini, za članove Evropskog parlamenta i za predsednika Republike dužni su da, istovremeno sa podnošenjem kandidature Nacionalnoj izbornoj komisiji, podnesu informacije odgovornom licu o utvaranju bankovnog računa za potrebe svoje kampanje (broj računa, žiro račun, adresu nosioca računa). Ovu obavezu takođe imaju i kandidati za članove predstavničkih tela na lokalnom nivou prema lokalnoj izbornoj komisiji.

Najkasnije 15 dana nakon zatvaranja posebnog bankovnog računa, organizator kampanje je dužan da dostavi Narodnoj skupštini i Revizorskom sudu Slovenije izveštaj o:

- ukupnom iznosu prikupljenih sredstava
- tačnom iznos prikupljenih sredstava
- svim doprinosima koji prelaze tri bruto mesečne plate po zaposlenom u Republici Sloveniji (utvrđene od strane Zavoda za statistiku Republike Slovenije), radi obezbeđivanja transparentnosti kampanje
- svim kreditima koji su odobreni organizatoru izborne kampanje, uključujući i podatke o zajmodavcu
- svim naknadnim isplatama organizatoru izborne kampanje, uključujući i izjavu pravnog ili fizičkog lica kome je odobreno naknadno plaćanje

Organizator izborne kampanje za članove lokalnih ograna ili referenduma na lokalnom nivou finansijiski izveštaj podnosi u roku od 15 dana predstavničkom telu lokalne zajednice i Revizorskom sudu.[5]

Ovaj zakon definiše i ograničenja kada je reč o količini sakupljenih finansijiskih sredstava. Troškovi izborne kampanje za izbore za Narodnu skupštinu, Evropski parlament i predstavnička tela lokalne jedinice, ne treba da prelaze 0,40 evra po biraču u izbornoj oblasti ili jedinici. Izborna kampanja za predsednika države ne treba da prelazi 0,25 evra po građaninu Slovenije, a 0,15 evra ako se ude i u drugi krug.

Poseban deo zakona se bavi nadoknadom za organizovanje izborne i referendumske kampanje. Organizator predizborne kampanje za Narodnu skupštinu ili Evropski parlament ima pravo na nadoknadu troškova u iznosu od 0,33 evra po osvojenom glasu, pri čemu ukupan iznos nadoknadenih troškova ne sme da pređe iznos ukupno potrošenih sredstava prikazanih u izveštaju Revizorskog suda Slovenije.

Pravo na delimičnu nadoknadu troškova izborne kampanje u slučaju izora za predsednika republike ostvaruje kandidat koji je osvojio najmanje 10% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali. Organizatoru predizborne kampanje za predsednika republike biće nadoknađeno 0,12 evra po osvojenom glasu. Ovaj iznos takođe ne sme da pređe iznos ukupno potrošenih sredstava prikazanih u izveštaju Revizorskog suda Slovenije.

Kada govorimo o kontroli i transparentnosti finansiranja političkih partija jedan od članova ovog zakona je posebno važan. On glasi: „organizator predizborne kampanje, Banka Slovenije i komercijalne banke, dužni su da na zahtev Suda podnesu dokumente i informacije koje su neophodne

za obavljanje revizije i pruže na uvid knjige i druge evidencije. Revizorski sud može, u skladu sa svojim odgovornostima, obavljati i druge istrage koje su neophodne za obavljanje revizije.“[6]

Kaznene mere za kršenje odredaba ovog zakona su uglavnom finansijiske prirode i iznose od 120 do 20.000 evra. Njih određuje i sprovodi Inspektorat Republike Slovenije nadležan za unutrašnje poslove ili nadležni inspekcijiski organ na nivou lokalne upravne jedinice.

4. Zaključak

Slovenija je donošenjem zakona i poboljšanjem transparentnosti rada i finansiranja političkih partija preuzela veoma važne korake u proteklim godinama. Oblasti finansiranja rada političkih partija i finansiranja izbornih kampanja su uređene sa dva zakona: Zakonom o političkim partijama i Zakonom o izborima i referendumu.

Ova dva zakona omogućavaju mešoviti model finansiranja partija, kombinujući javno i privatno prikupljanje sredstava za rad i kampanje, sa jasno određenim ograničenjima.

Savet ministara Evropske unije je u svom izveštaju pohvalio ova dva zakona, pri čemu je posebno skrenuta pažnja na poboljšanje transparentnosti rada političkih partija. Ipak, postoji i nekoliko zamerki koje se uglavnom tiču finansijiskih izveštaja.

Prvo, nedovoljno razrađeni i detaljni finansijiski izveštaji ostavljaju prostor za malverzacije oko donacija i prihoda, jer je politička partija dužna da objavi samo konačnu cifru dobijenih, odnosno potrošenih sredstava. Osim toga, postoji briga da nije dovoljno pažnje posvećeno organizacijama unutar političkih partija kao što su omladinske, ženske ili privredne organizacije i njihov finansijiski doprinos. I na kraju, možda i kao najveći problem, izveštaj je označio nadzor i efektivno kažnjavanje prekršilaca odredbi ovih zakona. Partije dobijaju sredstva od države, ali zbog drastičnog opadanja partijskog članstva, a istovremenog poskupljenja vođenja kampanje, stranke moraju da se okrenu privatnom finansiranju koje je teško kontrolisati. Baš zbog toga, treba osigurati efikasnost i pre svega nezavistan način kontrole i sprovođenja pravila i zakonskih odredbi. Adekvatna kontrola mora biti prioritet za Sloveniju u narednom periodu.[7]

LITERATURA

- [1] http://www.vlada.si/en/about_slovenia/political_system/ - *posećeno 05.01.2014.* (zvanična internet stranica Vlade Republike Slovenije)
- [2] <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/> - *posećeno 05.01.2014.* (zvanična internet stranica Republičke izborne Komisije)
- [3] http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO359.html - *posećeno 06.01.2014.* (Službeni Glasnik Republike Slovenije)
- [4] <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199462&stevilka=2110> - *posećeno 06.01.2014.* (Službeni Glasnik Republike Slovenije)
- [5] preuzeto sa: <http://www.mp.gov.si/> - *posećeno 11.01.2014.* (Zvanična stranica Ministarstva pravosuđa Republike Slovenije)
- [6] <http://www.uradni-list.si/1/content?id=80138> - *posećeno 12.01.2014.* (Službeni Glasnik Republike Slovenije)
- [7] Evaluation Report on Slovenia on Transparency of Party Funding. GRECO, Strasbourg, December 2007

Bosna i Hercegovina (BiH)⁴⁰

1. Politički sistem BiH

Bosna i Hercegovina je nezavisnost sticala na način koji predstavlja model sticanja nezavisnosti bivših republika SFRJ. Prema ovom modelu, potrebna su dva koraka ka osvajanju nezavisnosti: 1991. godine BiH je izglasala suverenost republike, a godinu dana kasnije stanovništvo je na referendumu izglasalo samostalnost i nezavisnost od vlasti SFRJ.

Proglašenje nezavisnosti bilo je povod za izbijanje rata na prostoru BiH koji će trajati do 1995. godine. Usledilo je potpisivanje mirovnog sporazuma u Dejtonu i zatim u Parizu. Tim sporazumima okončan je rat u Bosni, BiH stekla je nezavisnost, a 4. aneksom mirovnog sporazuma nova država je dobila Ustav.

Bosna i Hercegovina je, prema Ustavu, sastavljena od dva entiteta i jednog distrikta, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta. Ovakva složena struktura ima višestruke posledice po čitav poredak [1]. Takođe, način organizacije vlasti u BiH se uklapa u model post-socijalističkih država na Balkanu – polupredsednički tip organizacije vlasti. Istovremeno, BiH predstavlja izuzetak među bivšim republikama SFRJ po tome što jedina ima dvodomnu skupštinu, što dodatno komplikuje zakonodavni proces. I ne samo to, BiH se može posmatrati kao redak slučaj funkcionisanja konsocijativne demokratije s obzirom na to da ta praksa nije čest slučaj među savremenim demokratijama [2].

Prvi izbori u BiH održali su se 1996. godine i poslanički mandati su trajali dve godine. Tek je treći raziv na početku svog mandata 2000. godine doneo Zakon o finansiranju političkih partija i time kompletirao partijski sistem u zemlji. Potrebe za izmenom tog zakona i usklađivanjem sa ostalim zakonima u zemlji nije prestajala do prvog predloga novog Zakona iz 2010. godine i zatim drugog iz 2012. godine koje je podnela Inter-resorna radna grupa za pripremu predloga za izmenu tri pomenuta zakona [3].

2. Finansiranje političkih partija

Federalno uređenje BiH ima nekoliko posledica kada je u pitanju finansiranje političkih partija. Pre svega, sama procedura za izglasavanje zakona u skupštini je komplikovana i zbog toga zakonski predlozi često ne stignu na glasanje, što je i bio slučaj sa dosadašnja dva predloga Zakona o finansiranju političkih partija iz 2010. i 2012. godine.

Zakon određuje zakonite izvore finansiranja za političke partije, nabrajajući: članarine; priloge, prihode iz budžeta BiH, prihode iz entitetskih i lokalnih budžeta kao i prihode od imovine stranke i dobiti od preduzeća u vlasništvu stranke uz ograničenje da se to preduzeće sme baviti samo izdavačkom ili kulturnom delatnošću[4]. Novi zakonski predlog koji postoji od 2012. godine ovaj član Zakona dopunjuje sa još dva nova zakonita izvora finansija – prodaja propagandnog materijala, izdavačka delatnost i organizovanja manifestacija kao i kreditno zaduživanje kod banaka. Ovakva praksa predstavlja napredak u odnosu na raniju zbog toga što omogućava veću nezavisnost političkih partija pri prikupljanju sredstava kao i veću slobodu pri raspolaganju istima[5].

Oba zakona se, međutim, slažu u tome da prihodi od imovine i preduzeća ne smeju prelaziti 20%

ukupnih finansijskih sredstava partije. Nije jasno kako će se primenjivati ova odredba ukoliko bude prihvaćen predlog Zakona, s obzirom na to da se ova odredba ne odnosi i na sredstva prikupljena prodajom propagandnog materijala, izdavačke delatnosti i organizovanja manifestacija, posebno zbog toga što se preduzeće čiji je vlasnik politička partija može baviti samo izdavačkom i kulturnom delatnošću.

Takođe, restriktivnost ove odredbe odrazila se na transparentnost finansijskih tokova zbog toga što motiviše stranke da izbegnu njenu primenu na nekoliko načina. To postaje očiglednije ako se uzme u obzir činjenica da oko 80% ukupnih finansijskih sredstava partije dolazi iz javnih prihoda. Najčešće se to čini kroz osnivanje preduzeća registrovanih na pojedince koji su bliski partijama ili kroz prikazivanje takvih prihoda kao priloga od pojedinaca ili drugih preduzeća. Ukoliko prihodi preduzeća u vlasništvu partije premaše određeni limit, partija je dužna da ih uplati u dobrotvorne svrhe što motiviše partije na stvaranje NVO ili fondacije koje delaju kao njihove „produžene ruke“, a koje se finansiraju iz tih sredstava[6].

U predlogu zakona prepoznata je potreba za višim limitom za dobrovoljne priloge, jer je dosadašnje rešenje podrazumevalo maksimalne uplate od osam prosečnih plata u toku jedne godine. Predlog koji se i dalje nalazi u zakonodavnoj proceduri bi ovaj iznos povećao na nekih 15 prosečnih plata. I ova odredba prilično je restriktivna i stvara podsticaj za partije da izbegavaju da prijavljuju visoke priloge. Štaviše, ima indicija da to i jeste slučaj s obzirom na to da partije do sada nisu često kršile ovu odredbu zakona, kao i na nizak udeo privatnog finansiranja u budžetima političkih partija. Tome je do sada dodatno doprinosila odredba zakona po kojoj se prihodi do određene visine nisu prijavljivali i unosili u izveštaje [7].

Postojeći zakon ne pravi razliku između pravnih i fizičkih lica kada je u pitanju finansiranje partija te se pomenute odredbe o limitu visine prihoda primenjuju na obe ove kategorije. Pomenuti predlog novog zakona to ispravlja i unosi odredbu po kojoj postoji poseban limit za priloge pravnih lica koji je pet puta veći od limita za privatna lica (50 000 KM)[8]. Na taj način se može zaobilaziti restriktivna odredba za dobrovoljne priloge privatnih lica.

Oba pomenuta rešenja prepoznaju potrebu za finansiranjem partija iz javnih izvora i određuju način raspodele tih sredstava. Prema važećem zakonu, raspored sredstava se vrši tako što se svim poslaničkim grupama koje se formiraju u parlamentu dodeljuje jednak deo, 30% sredstava predvođenih za finansiranje partija, dok se ostalih 70% sredstava raspodeljuje prema broju ostvarenih mesta u parlamentu. Predlog zakona ovo treba donekle da izmeni tako što će se 30% sredstava i dalje deliti poslaničkim grupama ravnopravno, 60% će se deliti u zavisnosti od ostvarenih mesta, dok će se preostalih 10% deliti poslaničkim grupama u zavisnosti od broja zastupljenih žena.

Ovaj predlog takođe unosi još jedno ograničenje koje Zakon ne sadrži. Naime, radi se o 2. stavu člana 7 predloga zakona koje određuje da ukupan iznos budžetskih sredstava predviđenih za finansiranje političkih partija ne sme da pređe 0.2% budžeta za tekuću godinu. U odnosu na važeće rešenje ovo predstavlja napredak jer partije više neće biti u mogućnosti da samostalno određuju sredstva za svoj rad. To je posebno značajno ako se ima u vidu činjenica da su partije „dodeljivale“ same sebi sve više sredstava iz godine u godinu, s tim što je tokom izbornih godina taj rast bio značajniji[9].

Osim ovih, u zakonu su nabrojani i zabranjeni izvori finansiranja za političke partije. To su, pre svega, državni organi i organi vlasti entiteta, kantona i lokalnih vlasti, zatim javne institucije i javna

⁴⁰ Veljko Jovanović, Fakultet političkih nauka u Beogradu

preduzeća, preduzeća u kojima uloženi javni kapital iznosi najmanje 25% i privatna preduzeća koja obavljaju usluge na osnovu ugovora sa vladom, kao i verske zajednice i humanitarne organizacije. Predlog novog zakona ovaj spisak dopunjuje zabranjujući finansiranje anonimnim donatorima, drugim državama, stranim političkim partijama i stranim pravnim licima, ali i „domaćim“ sindikatima i udruženjima koja se finansiraju iz javnih sredstava.

Iako je jasna namera koja se krije iza ovih normi, nije jasno zašto se na primer zabranjuje finansiranje stranih političkih partija s obzirom na to da zakon ne zabranjuje učestvovanje partija iz BiH u partijama na evropskom nivou, ali zabranjuje tim partijama da pomažu svoje organizacije u zemlji. Takođe, nije jasno da li odredba kojom se zabranjuju anonimni donatori važi za sve donatore ili samo za one uplate koje se moraju uneti u finansijski izveštaj jer prelaze određeni limit. Predlog zakona ovo ne definiše.

Zbog federalnog uređenja BiH pomenuti zakoni važe samo kada je u pitanju finansiranje političkih partija na državnom nivou. Entiteti su ovlašćeni da donesu zakone kojima će regulisati finansiranje na ostalim nivoima vlasti. Zato je Republika Srpska donela Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Republike, grada i opštine, a Brčko Distrikt Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta BD BiH. Federacija BiH još uvek nije donela zakon koji bi regulisao finansiranje partija na nižim nivoima vlasti.

Naravno, zakon pravi razliku između finansiranja redovnog rada i finansiranja izborne kampanje, ali ne reguliše finansiranje izborne kampanje već je prepušta Izbornom zakonu BiH koji je reguliše u okviru pravila ponašanja za vreme kampanje[10].

3. Kontrola finansiranja

Kontrola finansiranja partija u BiH odvija se na sledeći način: svaka partija dužna je da ovlasti osobu koja će biti odgovorna za sastavljanje izveštaja i njegovo podnošenje Izornoj komisiji BiH. Ova institucija ima široko postavljena ovlašćenja: ona može da pokreće postupak protiv političkih partija i da pokreće istragu, zadužena je za sprovođenje ovog zakona i odlučuje o tome da li je došlo do kršenja zakona, a takođe ima i pravo da izriče sankcije zbog kršenja zakona.

Naravno, Izborna komisija će nastojati da postigne da politička stranka dobrovoljno postupi po odredbama zakona. Izborna komisija dužna je da u svojim okvirima osnuje Službu za reviziju koja će biti zadužena za reviziju godišnjih finansijskih izveštaja političkih subjekata. Partije su predale sve finansijske izveštaje do 2012. godine i oni su dostupni na internet sajtu Centralne izborne komisije, ali je revizija urađena samo za izveštaje do 2011. godine što ukazuje na nedovoljne kapacitete ovoga tela[11].

4. Zaključak

Komplikovani zakonodavni proces doveo je do toga da se zakon od 2000. godine još uvek nije menjao, uprkos svim nedostacima. Rigidnost zakonskih odredbi je sa svoje strane dovela do toga da se zakon izbegava na različite načine.

Pre svega, zbog krutih odredbi važećeg zakona koji nameće brojna ograničenja partijama i njihovim finansijerima, oni su se okrenuli finansiranju na način koji podrazumeva izbegavanje primene tih zakona. Prvo, stranke imaju podsticaj da ne prijavljuju svoje finansije iako je to zakonom propi-

sano, a čak i kada prijave nezakonite radnje to rade kada je dobit od takvog postupanja veća nego što su troškovi sankcije. Drugo, pošto se ovaj zakon primenjuje samo na finansiranje redovnog rada na državnom nivou, partije su se odlučile da usvoje decentralizovan model finansiranja izbegavajući tako primenu ovog zakona. U tom slučaju primenjuju se odredbe zakona koje je doneo entitet, kanton, grad ili opština, a koji su mnogo manje restriktivni. I ne samo to, političari izbegavaju da nametnu sebi ograničenja donošenjem takvih zakona već to prepuštaju lokalnim vlastima, što objašnjava zbog čega još uvek nije donet Zakon o finansiranju političkih partija Federacije BiH [12].

Na takvo stanje stvari ukazuje činjenica da se iz državnog budžeta izdvaja ukupno oko 2% sredstava koja se utroše na finansiranje partija. Ostatak ide iz, redom, opština oko 38%, kantona oko 23% i entiteta sa 12-15%.

LITERATURA

- [1] Ustav BiH, vidi: http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf, pristupljeno februara 2014.
- [2] Radimir Nešković, *Nedovršena država: politički sistem Bosne i Hercegovine*, Fridrih Ebert Stiftung, 308 i dalje.
- [3] Vidi: https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/u_proceduri/default.aspx?id=36048&highlight=zako n*o*finansiranju*politickih*partija&langTag=bs-BA&pril=b, pristupljeno februara 2014.
- [4] Zakon o finansiranju političkih partija BiH, 2000. godina.
- [5] Predlog zakona o finansiranju političkih partija BiH, 2012. godina.
- [6] Monitoring finansiranja političkih partija u Bosni i Hercegovini, str. 5 i dalje. Vidi: <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/03/Monitoring-finsiranje-partija-2011.pdf>, pristupljeno februara 2014.
- [7] Finansiranje političkih partija u BiH: Izveštaj Transparency International Bosne i Hercegovine, str. 62. Vidi: <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/03/fin-pol-partija1.pdf>, pristupljeno februara 2014.
- [8] Predlog zakona o finansiranju političkih partija BiH, 2012. godina.
- [9] Pregled budžetskih izdvajanja za političke partije u BiH. Vidi: http://www.depo.ba/media/trans_int/Pregled-budžetskih-izdvajanja-za-politicke-partije-u-BiH.pdf, pristupljeno februara 2014.
- [10] Izborni zakon BiH. Vidi: <http://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/POIZ-pw110508-hrv.pdf>, pristupljeno februara 2014.
- [11] Centralna izborna komisija BiH, finansijski izveštaji i revizije izveštaja. <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=158&Lang=5&Mod=0>, pristupljeno februara 2014.
- [12] Finansiranje političkih partija u BiH: Izveštaj Transparency International Bosne i Hercegovine, 25 i dalje.

Crna Gora⁴¹

1. Politički sistem Crne Gore

Državna zajednica Srbije i Crne Gore stvorena je 2003. godine reorganizovanjem Savezne Republike Jugoslavije. Tri godine kasnije održan je referendum na kojem se većina građana Crne Gore izjasnila za istupanje iz državne zajednice sa Srbijom. U junu 2006. godine Crna Gora je proglasila svoju nezavisnost, tako da ona spada u najmlađe evropske države.

U Ustavu Republike Crne Gore koji je Skupština donela 2007. godine stoji da je ona nezavisna i suverena država, republikanskog oblika vladavine, kao i da je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.[1]

Vlast u Crnoj Gori je podeljena na zakonsku, izvršnu i sudsku; ona počiva na ravnoteži i međusobnoj kontroli. Predsednik predstavlja Crnu Goru i bira se neposrednim i tajnim glasanjem na period od pet godina; isto lice može najviše dva puta da bude birano. Skupština u Crnoj Gori je jednodomna sa 81 poslanikom, koji se biraju na mandat od četiri godine. Izbori su slobodni, neposredni i tajni. Izborni sistem je proporcionalan, sa zatvorenim listama. Izborni cenzus iznosi 3% i raspodela mandata se vrši po D'Ontovom sistemu. Skupština bira i razrešava članove Vlade, predsednika, jednog ili više potpredsednika i ministre, koji vode unutrašnju i spoljnu politiku Crne Gore.

Vrhovni sud je najviši sud u Crnoj Gori, ali se mora pomenuti i Ustavni sud, koji je zadužen za praćenje ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti u Crnoj Gori. Ustav takođe propisuje postojanje samostalnog i vrhovnog organa državne revizije - Državnu revizorsku instituciju Crne Gore.

Crna Gora se trudi da gaji i promoviše regionalnu i međunarodnu saradnju. Delegacije skupštine Crne Gore aktivno učestvuju u radu Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, Saveta Evrope, NATO-a i Interparlamentarne unije.

U decembru 2010. godine Crna Gora je dobila status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Pregovori o pristupanju Evropskoj uniji su počeli u junu 2012. godine tako da Crna Gora sada aktivno radi na uskladjivanju svojih propisa sa propisima EU.[2]

2. Finansiranje političkih partija

U Crnoj Gori je oblast finansiranja političkih partija uređena Zakonom o finansiranju političkih partija (Zakon o finansiranju političkih partija, Službeni list Crne Gore, broj 42/2011 od 15.8.2011. god.) koji je donet 29. jula 2011. godine.[3] Ovaj zakon je već 2012. godine izmenjen i dopunjen Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija, Službeni list Crne Gore, broj 1/2012 od 4.1.2012. god.).[4]

U prvom članu ovog zakona je navedeno da se zakonom uređuje način sticanja i obezbeđivanja finansijskih sredstava za redovan rad i izbornu kampanju političkih partija i način kontrole finansiranja i finansijskog poslovanja političkih partija.

Izvori finansiranja mogu biti javni i privatni. Javni izvori su sredstva koja se izdvajaju iz budžeta Crne Gore i budžeta lokalne samouprave. Kao privatne izvore zakon propisuje: članarine, priloge, prihode od delovanja političkih partija, prihode od imovine i legate. Ovi prihodi mogu da se prikupljaju samo preko odgovarajućeg ziro računa.

Pravo na budžetska sredstva radi finansiranja redovnog rada političkih partija ima politička partija, koalicija ili grupa građana koja učestvuje na izborima i osvoji najmanje jedan poslanički, odnosno odbornički mandat. Dok prava na budžetska sredstva radi finansiranja izborne kampanje za izbor poslanika ili odbornika ima podnosilac potvrđene i proglašene izborne liste.

3. Finansiranje redovnog rada političkih partija

Budžetska sredstva predviđena zakonom za finansiranje redovnog rada parlamentarnim partijama u Skupštini, odnosno skupštinama opština raspodeljuju se u visini od 20% u jednakim iznosima, dok se ostalih 80% raspodeljuje srazmerno ukupnom broju poslaničkih, odnosno odborničkih mandata koje partije imaju u trenutku raspodele. Za raspodelu i kontrolu završnih računa zaduženo je Ministarstvo odnosno organ lokalne uprave za poslove finansija.

Što se tiče finansiranja iz privatnih izvora, politička partija mora da donese odluku o visini članarine za tekuću godinu koja mora da bude objavljena na internet stranici Državne izborne komisije. Sredstva za redovan rad u tekućoj kalendarskoj godini koja politička partija prikuplja iz privatnih izvora, osim sredstava od članarine, mogu da iznose do 100% sredstava koja joj pripadaju iz budžetskih sredstava. Ministarstvo, odnosno organ lokalne samouprave, dužno je da do 31. januara tekuće godine odredi visinu budžetskih sredstava.

Fizičko lice može da uplati najviše 2.000 eura za redovno finansiranje rada političkih partija na godišnjem nivou, ali ukoliko fizičko lice uplati više novca dobiće novčanu kaznu od 500 eura do 2.000 eura, a za ovaj prekršaj se kažnjava preduzetnik novčanom kaznom od 200 eura do 4.000 eura. Pravno lice može da uplati najviše 10.000 eura na godišnjem nivou i ukoliko pravno lice uplati više od predviđene sume novca, dobiće kaznu od 5.000 eura do 20.000 eura; za ovaj prekršaj se takođe kažnjava odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom od 500 eura do 2.000 eura.

Ovaj zakon propisuje i određene zabrane u pogledu finansiranja, pa je tako političkim partijama i grupama građana zabranjeno da primaju materijalnu i finansijsku pomoć i nenovčane priloge od: drugih država, privrednih društava i pravnih lica van teritorije Crne Gore, fizičkih lica i preduzetnika koja nemaju biračko pravo u Crnoj Gori, anonimnih darodavaca, javnih ustanova, pravnih lica i privrednih društava sa učešćem državnog kapitala, sindikata, verskih zajednica i organizacija, nevladinih organizacija, kazina, kladionica i drugih priređivača igara na sreću.

U članu 22 se navodi da se prihodi od članarina i priloga ne oporezuju, dok se ostali prihodi oporezuju u skladu sa Zakonom.

Političke partije su dužne da vode računovodstvenu evidenciju o prihodima i rashodima. One su u obavezi da najkasnije do 31. marta tekuće godine podnesu godišnji završni račun za prethodnu godinu organu uprave nadležnom za vođenje jedinstvenog registra poreskih obveznika kao i Državnoj revizorskoj instituciji. Državnoj izbornoj komisiji, takođe najkasnije do 31. marta tekuće godine politička partija je u obavezi da podnese izveštaj o godišnjim prihodima, imovini i rashodima za prethodnu godinu. Osim ovog izveštaja Državnoj izbornoj komisiji se dostavljaju i finansijski izveštaji i izveštaji o imovini svih pravnih lica i privrednih društava koje je osnovala ili u kojima ima vlasnički udeo.

⁴¹ Tea Ivas, Fakultet političkih nauka u Beogradu

U svakoj političkoj partiji treba da postoji lice koje je odgovorno za finansijsko poslovanje i statutom partije se propisuje kako svaki član partije može da ostvari uvid u prihode i rashode svoje partije.

4. Finansiranje izborne kampanje

Što se tiče finansiranja izborne kampanje u Članu 9 ovog Zakona se navodi da su troškovi izborne kampanje oni troškovi koji se odnose na: predizborne skupove, reklamne spotove i reklamni materijal, medijsko predstavljanje, oglase i publikacije, istraživanje javnog mnjenja, angažovanje opunomoćnih predstavnika podnosilaca izborne liste u prošireni sastav organa za sprovođenje izbora, režijski troškovi i opštu administraciju, kao i troškove prevoza u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora. Za ove troškove bužetska sredstva se obezbeđuju u godini održavanja redovnih izbora i iznose 0,25% tekućeg budžeta za godinu u kojoj se budžet donosi. Petina tih sredstava se raspodeljuje u jednakim iznosima podnosiocima izbornih lista u roku od osam dana od potvrđivanja izborne liste. Ostalih 80% se raspodeljuje podnosiocima izbornih lista srazmerno broju osvojenih mandata u roku od sedam dana pošto podnosioci izbornih lista dostave Državnoj revizorskoj instituciji izveštaj o prikupljenim i potrošenim sredstvima za izbornu kampanju. Ova sredstva podnosiocima izbornih lista prenosi Ministarstvo, odnosno organ lokalne samouprave nakon što dobiju obaveštenje o broju osvojenih mandata od Državne izborne komisije, kao i obaveštenje o ispunjavanju uslova od Državne revizorske institucije.

Fizička lica, odnosno preduzetnici ne mogu da daju više od 2.000 eura za finansiranje izborne kampanje, dok pravna lica, odnosno privredna društva ne mogu da daju više od 10.000 eura na godišnjem nivou. Političke partije su obavezne da petnaestodnevno u toku izborne kampanje podnose izveštaj o priložima pravnih i fizičkih lica Državnoj izbornoj komisiji.

Zakon obavezuje političke partije da, radi prikupljanja sredstava za finansiranje izborne kampanje, podnosilac izborne liste otvori poseban žiro račun kod institucije ovlašćene za poslove platnog prometa. Višak sredstava od onog koji je predviđen za finansiranje iz privatnih izvora se prebacuje na stalan žiro račun političke partije.

U političkoj partiji mora da postoji lice koje je odgovorno za namensko trošenje sredstava i za podnošenje izveštaja i to lice određuje podnosilac izborne liste.

Podnosilac izborne liste je dužan da u roku od 30 dana od dana održavanja izbora Državnoj revizorskoj instituciji podnese izveštaj o poreklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava za izbornu kampanju sa pratećom dokumentacijom. Državna izborna komisija i Državna revizorska institucija su dužne da objavljuju izveštaje koje dobijaju od političkih partija. Državna revizorska institucija je organ koji je u Crnoj Gori zadužen za sprođenje i nadzor ovog zakona, ona daje preporuke i preuzima potrebne mere da bi se otkonile uočene nepravilnosti.

Ukoliko se prikupe sredstva suprotno ovom Zakonu ona se oduzimaju političkim partijama u skladu sa Zakonom o prekršajima.

Zakon predviđa novčane kazne kako za političke partije, fizička i pravna lica tako i za nadležne državne organe (ukoliko načine neki od prekršaja navedenih u Zakonu), dok visinu kazne Zakon propisuje shodno težini učinjenog prekršaja. Međutim, prekršajni postupak ne može da se pokrene ukoliko prođu dve godine od dana izvršenja prekršaja, dok četiri godine posle izvršenja prekršaja nastupa zastarelost prekršajnog gonjenja.

5. Zaključak

Posle analize Zakona o finansiranju političkih partija u Crnoj Gori uočeno je par nedostataka. Naime, Zakonom nije predviđena maksimalna visina članarine političkih partija, već je to pravo ostavljeno političkim partijama i na taj način im je omogućeno da preko članarine prikupljaju sredstva bez ograničenja koja takođe bez ograničenja mogu koristiti u različite svrhe. Kaznena politika je takođe problematična, kazne su uglavnom nesrazmerene i neefikasne. Glavni problem je državna kontrola finansiranja političkih partija. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija je uveo zabunu po pitanju nadležnosti državnih institucija. Čak se i u izveštaju Evropske komisije navodi potreba da se ojača profesionalni kapacitet i nezavisnost Državne revizorske institucije što bi doprinelo efikasnijem nadzoru i većoj transparentnosti finansiranja političkih partija u Crnoj Gori.[5]

Ipak, treba imati u vidu da Crna Gora radi na usklađivanju svojih zakonskih propisa sa propisima Evropske Unije i da ovaj zakon verovatno očekuje još neka izmena i dopuna koja bi uklonila postojeće zakonske nedostatke.

LITERATURA

- [1] <http://www.skupstina.me/images/dokumenti/ustav-crne-gore.pdf> (Ustav Crne Gore)
- [2] <http://www.skupstina.me/index.php/me/> (Sajt Skupštine Crne Gore)
- [3] <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag={DD59EEF8-883F-4ECB-96BA-891308C9EC57}> (Službeni list Crne Gore)
- [4] <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7BD7686453-9DC1-4692-84A2-7BD4DAE4D5D0%7D> (Službeni list Crne Gore)
- [5] <http://www.monstat.org/userfiles/file/o%20nama/EU/Izvjestaj%20o%20napretku%202012.pdf> (Evropska Komisija, Izveštaj o napretku Crne Gore za 2012.)

Hrvatska⁴²

1. Politički sistem Hrvatske

U pogledu regulisanja finansiranja političkih stranaka u Hrvatskoj, u poslednjih par godina napravljeni su važni koraci napred, pre svega u donošenju zakonskih rešenja i institucionalnih aranžmana. Mehanizmi za praćenje trošenja sredstava koje subjekti dobijaju su uspostavljeni. Nema sumnje da je na neke od ne tako davnih zakonskih i institucionalnih rešenja uticao i pregovarački proces pristupanja Evropskoj uniji. Jasno je da za uspešan rad stranaka, njihovo funkcionisanje i učešće na izborima, one moraju imati određena finansijska sredstava. Sredstva koja dolaze samo od članstva ne mogu da pokriju sve veće troškove stranaka u doba sve skupljih i većih izbornih kampanja. Sa ciljem veće transparentnosti i kontrole finansiranja političkih subjekata, Hrvatska je 2011. godine donela Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe. On je testiran na izborima iste godine.

⁴² Nikola Milinković, Fakultet političkih nauka u Beogradu

2. Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe

Zakon se odnosi na način finansiranja političkih stranaka, nezavisnih zastupnika, članova predstavničkih tela, jedinica lokalne i područne samouprave izabranih sa liste grupe birača nezavisnih lista, odnosno lista grupe birača i kandidata kao i stancije i trošenje sredstava i njihov nadzor i reviziju. Njime je regulirano redovno godišnje finansiranje i finansiranje izborne kampanje i pravi razliku u pogledu finansiranja na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou vlasti.

Zakon predviđa da se iz državnog budžeta izdvaja 0,05% ostvarenih prihoda za finansiranje političkih stranaka, a iznos lokalnog budžeta se određuje za svaku godinu za koju se donosi.

Za svrhu finansiranja, političke partije kao i nezavisni poslanici, u obavezi su da otvore poseban račun u banci za primanje sredstava koja se isključivo mogu koristiti u skladu sa finansijskim planom i programom rada i nikako u druge svrhe. Račun se otvara za svake pojedinačne izbore na kojima se učestvuje. Zajednička lista dve ili više stranaka, takođe ima poseban račun, što se uređuje sporazumom koji se dostavlja Državnom izbornom poverjenstvu.

Banke kod kojih je poseban račun otvoren moraju obavestiti Državno izorno poverjenstvo o njegovom otvaranju i zatvaranju, na zahtev Državnog izbornog poverjenstva ili Državnog ureda za reviziju moraju dostaviti sve tražene podatke o transakcijama.

Državno izorno poverjenstvo nadzire godišnje finansijsko poslovanje i izveštaje političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i članova predstavničkih tela jedinica lokalne i područne samouprave izabranih sa liste birača. Nadzor se sprovodi od dana otvaranja posebnih računa za finansiranje izborne kampanje do završetka transakcija.

Državni ured za reviziju obavlja reviziju na način kako je propisano zakonom kojim se uređuje rad ovog organa. Revizija se obavlja svake kalendarske godine za prethodnu godinu. Izveštaje Državni ured za reviziju dostavlja Hrvatskom saboru i objavljuje na svojoj internet stranici. Državno izorno poverjenstvo može u sprovođenju nadzora tražiti sve potrebne informacije od Državnog ureda za reviziju.

3. Finansijske potpore

Političke stranke nisu u obavezi da plaćaju porez na dobit i dodatu vrednost za delovanja povezana sa političkom aktivnošću stranke. Fizička i pravna lica su svakako u obavezi da povodom donacija proizvoda i usluga kao nenovčanih oblika izdaju račun na kojem je naznačena tržišna vrednost i da ne podleže naplati.

Političke stranke su sa druge strane u obavezi da vode evidenciju kako o primanju članarina i članskih doprinosa tako i o primanju donacija.

Donacije mogu biti jednokratne ili davane više puta godišnje, no njihov ukupan iznos ne sme preći:

- od fizičkog lica 30.000 kuna (otprilike 450.000 dinara) u godini
- od pravnog lica za političku stranku ili kandidatu za predsednika 200.000 kuna (3.000.000 dinara) a nezavisnom kandidatu, nezavisnoj listi, zastupniku nacionalnih manjina i za članove evropskog parlamenta 100.000 kuna (1.500.000 dinara)
- za liste i kandidate na lokalnom nivou 30.000 kuna

Svaka vrednost koja prelazi utvrdene granice se mora prijaviti Državnom uredu za reviziju i Državnom izbornom poverjenstvu i uplatiti u budžet, dok su u slučaju nepodnošenja, nepravovremenosti, nevaljanosti kandidature ili odustajanja, politički subjekti dužni da uplate donacije uplatiocima, srazmerno doniranom iznosu.

4. Finansiranje izborne kampanje

Izborna kampanja se može finansirati iz vlastitih sredstava i donacija. Političke stranke, nezavisne liste, liste birača i kandidati su dužni da javno objave iznos cene i iznos ostvarenog popusta za medijsko oglašavanje izborne kampanje u roku i na način koji je propisan za objavu izveštaja o donacijama i troškovima. Obrazac koji propisuje ministar finansija pravilnikom mora da sadrži: naziv pružanja usluga, broj i datum računa za izvršene medijske usluge, broj ugovorenih i izvršenih usluga, iznos bez popusta, popust u procentima i plaćeni iznos sa popustom. Svi mediji koji su vršili usluge su dužni da Državnom izbornom poverjenstvu dostave cenovnik usluga oglašavanja i da isti objave na svojoj internet stranici. Nešto što u Srbiji nije slučaj. U slučaju finansiranja iz vlastitih sredstava kandidati za predsednika, opštinske načelnike, gradonačelnika, župane i gradonačelnika grada Zagreba, zamenike opštinskih načelnika, gradonačelnika i župana moraju da u roku od 3 dana od objave predloženih lista javno objave na svojem internet stranica, odnosno internet stranicama stranke koja ih je predložila, okvirne podatke o visini i izvoru vlastitih sredstava koje nameravaju da potroše na kampanju. Zakonom se insistira na objavljivanju svih izveštaja putem interneta, pa je transparentnost dakako veća. Subjekti koji nameravaju da potroše vlastita sredstva moraju uplatiti i njih na poseban račun.

Sva sredstva prikupljena u svrhu kampanje mogu biti korišćena samo i isključivo za izbornu kampanju i na tom mestu su određeni ukupni iznosi koje ne smeju preći:

- predsednik Republike Hrvatske – 8 miliona kuna
- zastupnik u Hrvatski sabor 1,5 miliona kuna
- član evropskog parlamenta – 1,5 miliona kuna
- gradonačelnik grada Zagreba – 1 milion kuna
- župan i gradonačelnik – 600.000 kuna

Za subjekte iz redova nacionalnih manjina sredstva ne smeju preći 50% naznačenih iznosa. Ukupan iznos se, ipak sme povećati za 20% za predstavnike nacionalnih manjina u svakom krugu izbora.

5. Zabrana finansiranja

Zakonom se predviđa zabrana finansiranja od strane stranih država, stranih političkih stranaka i stranih pravnih lica, ali ne predviđa zabranu za strana fizička lica (još nešto po čemu se razlikuje od srpskog zakonodavnog okvira).

Zabranjuje se i finansiranje od strane državnih tela, javnih preduzeća, pravnih lica sa javnim dužnostima tj. gde god država Hrvatska ima udeo, udruga radnika ili poslodavaca, udruga i fondacija koje predstavljaju javna lica, verskih zajednica, neprofitnih organizacija, fizičkih i pravnih lica protiv kojih se vodi postupak. Zabranjuju se donacije iz neimenovanih izvora. Donacije su zabranjene i kada nisu poznati podaci o donatoru i kada se ne može bez dodatne istrage utvrditi donator. Takođe se zabranjuje finansiranje preko SMS poruka i telefonskih automata.

Sve eventualne donacije koje odgovaraju ovim stavkama se moraju prijaviti odmah Državnom izbornom povjerenstvu i Državnom uredu za reviziju.

Podatke o primljenim donacijama i o troškovima kampanje političke stranke su dužne da objavljuju na svojoj internet stranici uz dostavljanje adrese stranice, elektronskom poštom, Državnom izbornom povjerenstvu. Provera nadzora koju sprovodi Državno izborno povjerenstvo podrazumeva da ovaj organ na osnovu dostavljene dokumentacije, a preko nadležnih tela i službi, proveri da iznosi potrošenih sredstava odgovaraju primljenim iznosima navedenim u izveštajima i jesu li podaci tačni. Izveštaj o nadzoru objavljuje na svojoj internet stranici najkasnije 60 dana od rezultata izbora. Svi izveštaji se trajno objavljuju na internet stranici Hrvatske informacijsko-dokumentacijske referalne agencije uz mogućnost pretrage baze podataka. U slučaju Hrvatske, za razliku od Srbije, ne postoji neko novo telo poput Agencije za borbu protiv korupcije već se postojeće institucije bave kontrolom uz prošireni delokrug rada.

6. Administrativne sankcije i prekršajne odredbe

Za kršenje navedenih odredbi koje se odnose na ograničenje troškova izborne kampanje, objavljivanje podataka o donacijama i troškovima za izbornu kampanju i objavljivanje finansijskih izveštaja o finansiranju izborne kampanje predviđene su sankcije:

- potpuni gubitak naknade troškova kampanje
- delimični gubitak naknade troškova kampanje
- obustava isplate

Odluku o tome donosi Državno izborno povjerenstvo. Na tu odluku nije dopuštena žalba, ali jeste ustavni spor.

Po Zakonu o finansiranju u Hrvatskoj su predviđene i prekršajne odredbe koje podrazumevaju novčanu kaznu za prekršaje koji se prevashodno tiču finansiranja izborne kampanje. Interesantno je da je članom 45. određena novčana kazna za fizička i pravna lica koja ne izdaju račun za donacije u obliku proizvoda ili usluga ili ako vrednost na račun u odgovara tržišnoj vrednosti, i za fizička i pravna lica koja suprotno zabrani uplate donaciji

Predviđene kazne za pravna lica iz člana 45. iznose od 500.000 do 1.000.000 kuna, a za fizička lica od 10.000-50.000 kuna. Članom 48. je određeno da će se sva imovina koja se stekne kršenjem ma koje odredbe ovog zakona mora oduzeti. Ovlašćeni tužilac za prekršaje propisane ovim zakonom je Državni odvjetnik kome Državni ured za reviziju i Državno izborno povjerenstvo izveštavaju o utvrđenim povredama ovog zakona.

7. Provera - Izbori za zastupnike u Hrvatski sabor 2011. godine

Uoči poslednjih parlamentarnih izbora u Hrvatskoj 2011. godine, glavna tema je bila afera „Crni fond“. Glavni akter afere je bio bivši lider tada vodeće političke stranke u Hrvatskoj (Hrvatska demokratska zajednica, HDZ) i tadašnji premijer. Osim njega u aferu su bili uključeni i mnogobrojni članovi HDZ-a. Optuženi su se teretili da su iz državnih firmi i institucija od 2003. do 2009. godine izvukli oko 10 miliona evra preko privatne marketinške agencije Fimi-media i na taj način oštetili državni budžet. U postupku su krivicu priznali bivši funkcioneri HDZ-a, bivši šef carine i Sanadrov saradnik i blagajnica Branka Pavošević, vlasnica «Fimi-media» Nevenka Jurak, kao i njena privatna firma, kao pravno lice. Istraga je i pokrenuta kada je Mladen Barišić bivši šef carine, priznao da je svakih mesec dana deo novca davao Sanaderu, a deo nosio Branki Pavošević u HDZ. Uoči

sudjenja Sanaderu, čelnici HDZ-a, tada na čelu sa Jadrankom Kosor, su se ograđivali od ikakvog znanja o crnim fondovima, te je Kosor bila i svedok protiv Sanadera. Ipak, protiv stranke, kao pravne osobe, pokrenuta je istraga USKOK-a 25. novembra 2011. godine u kojoj se stranka teretila za proneveru 30 miliona kuna. Državno odvjetništvo Republike Hrvatske je zatražilo, a nadležni sud odobrio blokadu imovine HDZ-a. Time se navodno, država osigurala do završetka istrage za niz koruptivnih afera u kojima je izvučen novac. Ipak, nije došlo do blokade računa koji su prijavljeni za finansiranje izborne kampanje. Protiv toga je zvanično bilo i Državno izborno povjerenstvo, jer HDZ ne bi mogao biti ravnopravan sa ostalim strankama ako bi se blokirao račun otvoren za predizbornu kampanju. Sve ovo uprkos činjenici da su uoči same predizborne kampanje nevladine organizacije GONG i Transparency International izneli u medije podatke o velikim razlikama između stvarnih i prijavljenih iznosa za medijsko oglašavanje u slučaju HDZ-a, te da su popusti bili mnogo veći. Istakli su da se i dalje tok novca ne može lako utvrditi i da se ponavlja da se tek oko 50 odsto ukupnih finansijska zna.

Epilog mnogobrojnih afera koje su u toku predizborne kampanje drmale Hrvatsku je da one dovele do ubedljive pobeđe opozicije (Kukuriku koalicije) i promene vladajuće garniture, dok je poražena Hrvatska demokratska zajednica predala vlast koju je držala gotovo deset godina.

8. Izveštaj Transparency International

Prema izveštaju Transparentnosti, Hrvatska je najbolje rangirana zemlja Zapadnog Balkana u kontekstu finansiranja političkih stranaka. Upravo su političke stranke institucije koje građani zemalja ovog regiona vide kao najkorumpiranije, prema Globalnom barometru korupcije za 2013. godinu. U Hrvatskoj čak 72% stanovništva veruje da su političke stranke ekstremno korumpirane. Izveštaj Transparentnosti pod naslovom „Buying Influence: Money and Elections in Balkans“ se bavi finansiranjem izbora u pet zemalja, ali čemo na ovom mestu navesti samo podatke relevantne za slučaj Hrvatske. Izveštaj rangira osam dimenzija koje su važne za transparentnost i smanjenje korupcije u toku izbora poput izveštavanja agenciji koja se bavi nadzorom, dubini i pouzdanosti izveštavanja, prevencije, sankcija, državnog i javnog nadzora.

Sankcionisanje političkih partija je viđeno kao veoma slabo sa skoro nepostojećom implementacijom uprkos obelodanjivanju afere „Crni fondovi“. Prevencija je dobro ocenjena u Hrvatskoj sa poreskim podstacajima za donatore koji objave svoje donacije izbornim kampanjama. Kao pozitivna praksa je ocenjeno izveštavanje o finansiranju kampanje tokom izbornog perioda, što građanima zauzvrat omogućava informisanost prilikom glasanja. Ovlašćena agencija za nadzor (Državno izborno povjerenstvo) je zakonom obavezana da javno objavljuje finansijske izveštaje o izbornoj kampanju političkih stranaka. Ova agencija ima dalekosežna ovlašćenja, no ipak, nedostatak resursa sprečava agenciju da vrši efikasan nadzor nad političkim partijama.

Preporuke sadržane u izveštaju za jačanje transparentnosti:

- Državne institucije odgovorne za nadgledanje finansiranja izborne kampanje moraju imati veću nezavisnost od političkih partija kako bi nadzor bio efektivan. Uslov za to je da su članovi ovih tela iz širokog političkog spektra, a njihovo imenovanje odobreno od strane svih vrhova političkih partija.
- Da bi se političke partije naterale da izdaju pouzdane i pravovremene izveštaje, kapacitet i mandat ovih agencija mora biti ojačan.
- Da bi se dalje ojačao jednak pristup medijima, troškovi oglašavanja moraju biti jednaki za sve partije.

U Hrvatskoj je pouzdanost izveštaja viđena kao druga najslabija oblast. Izveštaj navodi da se u Hrvatskoj finansijski izveštaji podnose poslednjih 10 godina, a u intervjuu sa članovima Državnog izbornog poverjenstva i Državnog ureda za reviziju oni su izjavili da su precizne informacije o finansiranju izborne kampanje dostupne kroz zvanične izveštaje. Ipak, nezavisni eksperti u Hrvatskoj ocenjuju da je primećen visok stepen nepouzdanosti u izveštaje o finansiranju političkih partija i da zvanični izveštaji o finansiranju kampanje pokrivaju od 50 do 60 posto ostvarenog prihoda. Uvedene su nove sankcije u Zakonu o finansiranju političke kampanje i izborne promidžbe iz 2011. godine.

Sankcije mogu biti izrečene liderima partija, kao i odgovornima za finansije u partijama. Kao što je već pomenuto, sankcije mogu biti izrečene i donatorima, ako javno ne objave podatke o donacijama u obliku proizvoda ili usluga. Ipak, samo sankcionisanje se smatra veoma slabim. Problem je upravo što nezavisna nadzorna tela jesu visoko politizovana i da osim dalekosežnih ovlašćenja koje imaju u vršenju nadzora nad aktivnostima političkih stranaka imaju slabe resurse.

LITERATURA

- [1] Zakon o financiranju političke aktivnosti i izborne promidžbe, Neslužbeni pročišćeni tekst- Narodne Novine broj 24/11, 61/11. i 27/13
- [2] <http://www.izbori.hr/izbori/ip.nsf/WPDS/0B4C2C9FD55F56D1C12574200036802D?open&1>
- [3] <http://www.transparency.org/gcb2013/report>
- [4] http://www.transparency.org/whatwedo/pub/buying_influence_money_and_elections_in_the_balkans

Makedonija⁴³

1. Politički sistem Makedonije

Republika Makedonija je parlamentarna (predstavnička) demokracija čije konstitucionalno uređenje počiva na Ustavu, usvojenom 17. novembra 1991. godine, a koji je stupio na snagu tri dana kasnije. Izvršnu vlast (egzekutivu) čine predsednik i Vlada, na čelu sa premijerom. Predsednik se bira na neposrednim izborima, čime se ovaj politički sistem kvalifikuje u kategoriju polupredsedničkih. Parlament je unikameralan, naziva se „Sobranje“ i čini ga 120 poslanika. Poslanici i Vlada se biraju na četiri godine, a Predsednik na pet.

Bitno je istaći da se izbori za Parlament odvijaju po proporcionalnom izbornom sistemu, podeljenom na šest izbornih jedinica. Prestonica je Skoplje, a službeni jezik makedonski. Makedonija je još uvek u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, tačnije od 29. marta 2013. godine. Evropska komisija je podigla nivo pregovora o pristupanju sa Skopljem, ali se datum otpočinjanja pregovora o kandidaturi još ne nazire. [1]

2. Zakonski okvir

Finansiranje političkih partija u Makedoniji počiva na dva osnovna zakona koji regulišu glavne tokove novca ka partijama, a to su: Zakon o političkim partijama i Izborni zakon, iz kojih će u daljem toku rada biti prezentovan zakonski okvir i problemi koji proizilaze iz istog. Prvi zakon o

političkim partijama u Makedoniji datira iz 1994. godine, da bi nakon njega usledio 1998. godine zakon o Izboru poslanika u kome je zasebnu, V celinu, činio deo posvećen finansiranju izborne kampanje. Promene pomenuta dva zakona, od vitalne važnosti za regulisanje finansiranja partija, su izvršene u slučaju prvog (10 godina kasnije), a u slučaju drugog, već 4 godine nakon donošenja, jer je uočeno dosta nedostataka. Zakon o izboru poslanika iz 1998. godine je bio pokušaj da se normativno jasnije odrede pravila igre partija, a pomak je predstavljalo definisanje potrebe za dostavljanjem finansijskih izveštaja. Međutim, nije definisan obrazac niti forma po kojoj bi se to moglo učiniti, a to rešenje je izostavljeno i u inoviranoj verziji tog zakona iz 2002. godine, čime su napori za transparentnijim finansijama obezvređeni.

Ponovni pokušaj za činjenjem ove oblasti bolje uređenom je usledio 2006. godine spajanjem zakona iz ove materije u jedinstveni Izborni zakonik – koji je uređivao finansiranje izbornih kampanja, ali koji će biti izmenjen već 2008. godine, a nakon toga 2011. godine – što je i trenutno važeća verzija. Ono što se sme izvesti kao jedan od bitnijih razloga za ovu, poslednju izmenu, jeste odredba po kojoj medijski popusti (po zakonskoj regulativi iz 2008. godine oni su bili izuzeti) za reklame u izbornoj kampanji ponovo bivaju uneti u ograničenja koja se odnose na donacije. Uvedena je i obaveza podnošenja internih izveštaja za svaku pojedinačnu kampanju.[2] Zakon o finansiranju političkih partija je poslednji put inoviran 2012. godine, a još izmenom iz 2011. godine isključena je odredba da javni funkcioner koji vrši kontrolu finansija ne sme da bude član partije koju kontroliše, što je posebno loš simptom koji svedoči o nedostatku političke volje da se stane na put partokratiji i uvede red u partijske finansije.

Ilustrativan je primer parlamentarnih izbora održanih 5. juna 2011. godine kada je vladajuća partija VMRO DPMNE zabeležila finansijsku rupu od 3.3 miliona evra i kada je državni revizor dozvolio da se ovaj dug prebaci na regularni račun i da ga plaća kad želi.[3] To je bilo moguće upravo zahvaljujući rupama u zakonu.

Kada govorimo o kontroli, tačnije reviziji, nju sprovodi Državna revizorska kancelarija, po poslednjim izmenama Zakona o finansiranju političkih partija. Ona je postala obavezna jednom godišnje. Indikativan je podatak koji nam pruža Građanska inicijativa - Most iz Makedonije, a koji govori da od 2005. do 2010. godine nije izvršena nijedna revizija političkih partija. Institucije koje su zadužene za praćenje finansija se fokusiraju na praćenje izborne kampanje, zanemarujući redovno finansiranje, što partije obilato koriste, ne iskazujući spremnost da poštuju zakone koje su same podnosile. To ni ne čudi, imajući u vidu da nema sankcija za one koje ne podnesu svoje godišnje izveštaje. Takođe, iako je Zakonom o finansiranju političkih partija propisana opcija prikupljanja članarine (kao jednog od osnovnog i regularnog izvora prihoda), u formularima za podnošenje izveštaja nema opcije da se prikažu ti prihodi.

U slučajevima novih demokratija koje se još uvek nisu stabilizovale u smislu konsolidacije institucija, od posebne su važnosti uputi koje im mogu pružiti nadnacionalne organizacije koje su profesionalizovane za određene aspekte bitne za funkcionisanje demokratije u jednoj državi. U oblasti kojom se bavi ovaj rad, a to je finansiranje političkih partija, tačnije transparentnost i kvalitetna regulisanost istog, veći deo kvalitetnih preporuka za sve države Jugoistočne Evrope je dolazio od Greka (Grupe država protiv korupcije). Ono što Greko mapira kao osnovni problem, kako za Makedoniju, tako i za većinu ocenjenih zemalja, jeste potreba da se učine vidljivijima javne donacije, da se vrši bolja, kvalitetnija kontrola računa lokalnih partija ili njihovih ogranaka i subjekata koji su na bilo koji način povezani sa partijama (npr. Agencijama koje za njih vrše PR aktivnosti i sl). Problemi sa finansiranjem partija najčešće izlaze na videlo ili se najčešće manifestuju kada

⁴³ Marina Bulatović, Fakultet političkih nauka u Beogradu

se u ozbiljniju analizu uzmu finansiranje političkih partija i NVO u predizbornoj kampanji, jer je tada de facto najveći i protok novca. Posebno je problematična odredba da se izveštaji stranaka postavljaju samo onlajn – na njihovim web sajtovim, bez obavezujućeg propisa da se to učini u novinama ili bilo kom mediju komunikacije koji je dostupan što većem broju građana, jer nažalost još uvek nema dovoljno internet korisnika. Istovremeno, čak ni sve političke partije nemaju svoju web prezentaciju, što svedoči o tome koliko su pomenuti zakoni u ovom slučaju mrtva slova na papiru i koliko je truda potrebno da se otpočne sa ozbiljnom implementacijom.

Imajući u vidu opredeljenost Republike Makedonije da pristupi Evropskoj uniji i činjenicu da to blokira pre svega Grčka, zbog spora sa imenom, na državi je da sprovede sve zahtevane institucionalne reforme. Među njima su i zahtevi-preporuke koje pred njih postavlja i već spomenuti Greko, ali i druge međunarodne institucije, ali i domaće NVO[4]:

- Sankcije propisane za nepoštovanje odredaba koje se odnose na finansiranje partija, treba da se izreknu u svakoj situaciji kada postoji jasan dokaz takve povrede;
- Finansijski izveštaji o izbornim kampanjama treba da sadrže i finansijski izveštaj pravnih lica, kako bi se utvrdilo da li su prekoračila propisani limit za donacije, ali je mnogo bitnije da se uvede apsolutni limit za donacije od pravnih lica, kao što je i bio slučaj pre nego što je Izborni zakonik zadnji put izmenjen;
- U finansijskom izveštaju o izbornim kampanjama treba da se doda red u kategoriji prihoda, koji će se odnositi na članarine;
- Neke od izbrisanih odredaba Zakona o finansiranju političkih partija treba opet vratiti, kao što su: javni funkcioner uključen u nadzor nad finansijskim poslovanjem određene političke partije ne sme biti član te iste političke partije; objavljivanje finansijskih dokumenata u novinama; obaveza podnošenja kvartalnih izvještaja o donacijama.

Kada govorimo o finansiranju političkih partija, Zakon o njihovom finansiranju zahteva da se jednom u šest meseci pruži izveštaj o donacijama, koji treba da revidira Državni zavod za reviziju, zajedno sa godišnjim izveštajem o finansiranju partije za čiji je rok 30. april tekuće godine. Kazna koju zakon predviđa je tri meseca blokiranja stranačkog računa, ali do sada niko nije dobio tu sankciju. Izmenama Izbornog zakona trebalo je da se usvoji više preporuka iz Finalnog OSCE/ODIHR izveštaja, što je učinjeno parcijalno. Na izmenu ovog zakonodavstva više utiče Greko kroz preporuke koje upućuje kroz proces uslovljavanja u procesu pristupanja EU u pretpripravnim pregovorima. Obećane su izmene, kako i Izbornog zakona, tako i Zakona o finansiranju političkih partija.

3. Zaključak

Prečesto menjanje regulative iz ove oblasti i evidentan nedostatak volje političkih aktera da unesu red u ovu oblast kako bi održali stečene privilegije i mogućnost za netransparentno funkcionisanje koje proces reformisanja. Kako bi se stanje unapredilo potrebno je učešće svih relevantnih aktera i motivisanje istih da uvide zašto je bitno da imaju kvalitetnu i transparentnu političku utakmicu. Ako su reforme uslovljene, ostaće samo slovo zakona, koje neće biti sprovedeno čime će izazivati još gore efekte po politički sistem koji neće biti zasnovan na vladavini prava i poštovanju zakona. Formirana je radna grupa u sastavu Ministarstva pravde koja se bavi ovim pitanjem, uz angažman drugih ministarstava, makedonskih NVO kao i međunarodnih predstavnika, ali sudeći po tekstovima predstavnika NVO sektora poput pripadnika MOST-a, saradnja je prividna. Rešenja

su nametnuta, mnogi predlozi se ne uvažavaju, konsultacije se ne sprovede dosledno a to je objektivna pretnja po kvalitet budućih normativnih rešenja.

Alarmantni su i podaci koje nudi Fondacija otvoreno društvo u Makedoniji u studiji o finansiranju partija iz 2010. i 2011. godine, a izveštaj za prethodne dve godine se tek očekuje. Napori NVO sektora i stranih institucija i podaci koje oni pružaju nažalost nisu dovoljni da se problemi u ovom sektoru reše i konstantne promene zakona, takođe nisu išle na ruku ozbiljnijem zaživljavanju bilo kog od zakonskih rešenja koja su u izvesnim periodima i ostvarivala pomake, naposljetku se uvek vraćajući korak unazad. Nadajmo se da će u narednom periodu usled opredeljenosti za ubrzavanje procesa pregovora EU iz te pobude političke elite pristati na kvalitetniju transformaciju jer nažalost drugi način iz ove vizure nije realna opcija.

LITERATURA

- [1] http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/former-yugoslav-republic-of-macedonia/index_en.htm
- [2] <http://moneyandpolitics.me/index.php/mn/gradanska-incijativa-most.html>
- [3] <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/makedonija-u-sivoj-zoni-finansiranja-partija>
- [4] <http://moneyandpolitics.me/index.php/mn/gradanska-incijativa-most.html>

MODALITETI PODELE JAVNIH SREDSTAVA: SRBIJA I REGION

MODALITIES OF DISTRIBUTION OF PUBLIC FUNDS: SERBIA AND REGION

Dušica Jovanović, Fakultet političkih nauka u Beogradu

Sadržaj: U ovom radu objašnjena su tri idealno-tipska modela podele javnih sredstava i njihove podvarijante. Predstavljeni su i zakonski okviri Srbije i zemalja u regionu, koji se odnose na podelu državnog novca namenjenog za političke aktivnosti. Na osnovu poređenja zakonskih rešenja ovih zemalja, primećuje se da se najveći deo budžetskih sredstava deli po principu proporcionalnosti. U preporukama je dato objašnjenje zašto bi podela javnih sredstava bila funkcionalnija primenom principa jednakosti i zašto princip proporcionalnosti nije najpoželjniji.

Ključne reči: idealno-tipski modeli raspodele javnih sredstava, Srbija, region, princip proporcionalnosti, princip jednakosti

Abstract: In this paper three basic models of public funds distribution and some variations of those models are described. Also, author describes legal frameworks of Serbia and other countries in the region, concerning distribution of public money intended for political activities. Based on comparison of most common practices in these countries, there is one significant similarity. Most of the budget funds are distributed proportionally. Author claims that public funds distribution would be more efficient based on principle of equity. Therefore, principle of equity is recommended as basic.

Key words: models of public funds distribution, Serbia, region, principle of proportionality, principle of equity

1. UVOD

Političke stranke za finansiranje svog redovnog rada i izbornih kampanja koriste novčana sredstva kako iz javnih izvora, tako i iz privatnih. Ovom prilikom predstavljeni su idealno-tipski modeli podele javnih sredstava (i njihove podvarijante), kao i zakonska rešenja u Srbiji i regionu. Osim toga, biće obrazložene i preporuke za efikasnije raspoređivanje javnih sredstava sa akcentom na idealno-tipski model koji se oslanja na princip jednakosti, umesto na model sa dominantnim principom proporcionalnosti. U zakonskoj regulativi proučavanih zemalja u ovom radu, podela javnih sredstava kreirana je kombinacijom proporcionalnog i principa jednakosti, ali neuporedivo veći deo sredstava od ukupnog budžeta se deli (upravo) proporcionalno.

2. OSNOVNI MODELI RASPODELE

Prvi idealno-tipski model počiva na principu jednakosti. Novčana sredstva dodeljuju se u jednakim iznosima, ali koji politički subjekti polažu pravo na novac zavisi od kriterijuma raspodele. U prvoj podvarijanti se novac jednako deli svim političkim akterima koji učestvuju u izbornoj trci. „Sa jedne strane, ovakav princip potpomaze jednake startne pozicije izbornih aktera, ali kao

negativan efekat, on može dovesti do povećanog učešća autsajdera kojima nije cilj političko predstavljanje, nego korišćenje „besplatnog“ državnog novca, odnosno zloupotreba javnih medija u cilju ličnog medijskog promovisanja.“[1] Druga podvarijanta podrazumeva jednaku raspodelu javnih sredstava samo onim političkim subjektima koji su ostvarili određen broj glasova ili mandata. Ovakva raspodela potencijalno može onemogućiti pristup novcu novoformiranim partijama čije glasačko telo brojčano još nije doseglo značajniji nivo. „Ukoliko je sistem većinski, može se desiti da relevantne partije (sa dvocifrenim učešćem u biračkom telu) ne budu korisnici javnih fondova.“[1] U trećem slučaju novac iz javnih izvora dobijaju samo partije koje imaju barem jednog parlamentarnog predstavnika. Manjkavosti ove podvarijante identične su kao i u prethodnom slučaju. U četvrtoj podvarijanti se novac deli svim političkim subjektima koji su osvojili određen minimalni broj glasova koji je zakonski propisan. U najvećem broju slučajeva to je od 1% do 2%, ali ova vrsta cenzusa se razlikuje od onog koji je potreban za osvajanje mandata (manji je), tako da je i manja svota novca u igri za partije koje pređu „manji“ cenzus.

Drugi idealno-tipski model počiva na principu proporcionalnosti. „Proporcionalnost podrazumeva da postoji neko polje ili kriterijum na osnovu kojeg se definiše šta je to osnov podele, a potom se prema stranačkom uspehu u tom polju novac raspodeljuje prema njihovoj snazi, učešću, broju...“[1] Prva podvarijanta podrazumeva podelu novca na osnovu broja predloženih kandidata na proglašenim izbornim listama, pa bi lista sa većim brojem kandidata polagala pravo na više sredstava. Druga u prvi plan stavlja pozitivnu afirmaciju nedovoljno predstavljenih grupa (žene, nacionalne manjine, etničke grupe...). To bi moglo da implicira da stranke pod svoje okrilje obuhvate i predstavnike ovih grupa, ne bi li dobili više novčanih sredstava. Treća i najčešća podvarijanta predstavlja proporcionalno deljenje novca shodno brojčanoj jačini u parlamentu. Međutim, na ovaj način se samo još više utemeljuje već postojeći partijski sistem i favorizuju stranke koje su lideri. Osim toga, problematična može biti i vrsta izbornog sistema koja u nekim slučajevima dovodi do velikih disproporcija između procenta osvojenih glasova i broja osvojenih mandata. S tim u vezi, kao ispravka prethodne podvarijante imamo i četvrtu, a to je da se novčana sredstva dele na osnovu broja osvojenih glasova. U petoj podvarijanti glavni kriterijum podele je broj članova neke partije ili broj potpisa koje je politički subjekt uspeo da prikupi. Iako je ovaj model dobar po stranke čija podrška raste u glasačkom telu, manjkavost u ovom slučaju se ogleda u nemogućnosti da se tačno ustanovi broj članova neke partije: može desiti da je osoba član dve partije istovremeno i da je zavedena u spiskove obeju stranaka, a trenutno ne postoji adekvatan mehanizam kontrole kada je Srbija u pitanju. Čak i kada bi taj mehanizam zaživeo, podaci o članstvu bi morali biti transparentni, ali onda bi se dovela u pitanje privatnost političkih stavova građana. Masovne stranke sa velikim članstvom bile bi u neopravdanoj prednosti u odnosu na kadrovske stranke kojima nije toliko prioritet brojnost, već određeni kvalitativni kriterijumi.

Treći idealno-tipski model nastaje iz potrebe ili nužnosti. Najpre „dodela novca novim političkim strankama pravi se u cilju sprečavanja situacije gde se stranačka scena karteliše i zatvara prostor izbornih aktera. Na taj način finansijska potpora iz javnih izvora omogućava radanje i stabilizovanje novih političkih ideja i političkih organizacija.“[1] Osim toga, ukoliko se raspodela vrši na osnovu proporcionalnosti, shodno broju mandata ili glasova, postoji potreba da se malim strankama da novac za pokriće troškova koji je identičan za sve stranke, a koji inače ne bi dobili navedenim modelom raspodele. Na kraju, dodeljivanje novca potpredstavljenim grupama nameće se kao nužnost u cilju pozitivne afirmacije istih.

3. SLUČAJ SRBIJA

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti[2] predviđa izdvajanje sredstava za redovan rad političkih stranaka i za troškove izborne kampanje. Pa tako „sredstva iz javnih izvora koja se obezbeđuju za finansiranje redovnog rada političkih subjekata čiji su kandidati izabrani za narodne poslanike, poslanike, odnosno odbornike, određuju se na nivou od 0,15% rashoda budžeta Republike Srbije, rashoda budžeta autonomne pokrajine, odnosno rashoda budžeta jedinice lokalne samouprave.“[2] Pravo na novčana sredstva iz budžeta imaju svi politički subjekti koji su osvojili mandate u predstavničkom telu. Novac se raspoređuje „tako što se broj glasova do 5% važećih glasova svih birača koji su glasali množi sa koeficijentom 1,5, a broj glasova preko 5% važećih glasova svih birača koji su glasali množi sa koeficijentom 1.“[2] Ovaj zakon predviđa da politički subjekti koji nastupaju kao koalicija dele novac shodno koalicionom ugovoru. Kada je reč o finansiranju troškova izborne kampanje, oni „se obezbeđuju u godini u kojoj se održavaju redovni izbori u iznosu od 0,1% rashoda budžeta Republike Srbije, rashoda budžeta autonomne pokrajine, odnosno rashoda budžeta jedinice lokalne samouprave, za godinu na koju se budžet odnosi.“[2] Sredstva od 20% raspodeljuju se jednako svim podnosiocima izbornih lista, dok se preostalih 80% raspodeljuje proporcionalno, shodno broju osvojenih mandata.

4. ZEMLJE U REGIONU

Crna Gora. Zakonom o finansiranju političkih partija[3] predviđena su sredstva za finansiranje redovnog rada političkih partija i izbornih kampanja za izbor poslanika i odbornika. Za redovan rad parlamentarnih partija izdvaja se 0,5% budžetskih sredstava „umanjenih za sredstva kapitalnog budžeta i budžeta državnih fondova (tekući budžet) za godinu na koju se budžet odnosi.“[3] Raspodela ovih sredstava vrši se tako što se 20% od ukupnog iznosa dodeljuje svim parlamentarnim partijama, a preostalih 80% srazmerno broju osvojenih mandata. Budžetska sredstva za finansiranje izbornih kampanja obezbeđuju se u godini održavanja izbora „i to u iznosu od 0,25% tekućeg budžeta za godinu za koju se budžet donosi. Novac se raspoređuje tako što se 20% iznosa dodeljuje podnosiocima izbornih lista u jednakim iznosima, a preostalih 80% srazmerno broju osvojenih mandata.

Bosna i Hercegovina. Zakonom o finansiranju političkih stranaka[4] iz budžeta BiH sredstva predviđena za finansiranje političkih aktivnosti ne smeju prelaziti 0,2% od ukupnog godišnjeg budžeta. Političkim strankama, odnosno koalicijama, dodeljuje se 30% budžetskih sredstava u jednakim iznosima, pod uslovom da imaju parlamentarni status. Zatim, 60% sredstava deli se proporcionalno, shodno broju osvojenih mandata. Preostalih „10% od ukupnog iznosa raspoređuje se parlamentarnim grupama srazmerno broju poslanika, odnosno delegatskih mjesta koja pripadaju manje zastupljenom spolu.“[4]

Hrvatska. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe[5] propisuje finansijska sredstva za redovan rad stranaka u iznosu od „0,05% ostvarenih rashoda poslovanja iz prethodno objavljenog godišnjeg izveštaja o izvršenju proračuna.“[5] Pravo na korišćenje ovih sredstava imaju politički subjekti koji imaju poslanike u Hrvatskom saboru (kao i u predstavničkom telu jedinice lokalne i regionalne samouprave). Novac se raspoređuje u jednakom iznosu za svaki osvojen mandat. Postoji i izuzetak a to je da se taj iznos koji je predviđen za jednog poslanika povišava za 10% ukoliko je reč o poslaniku koji pripada grupaciji manje zastupljenog pola u predstavničkom telu. Izbornu reklamiranju politički takmičari mogu finansirati putem donacija ili u sopstvanoj režiji. Međutim, ova sredstva mogu biti nadoknađena iz budžeta u slučaju da: kandidat za pred-

sednika dobije najmanje 10% važećih glasova; političke stranke i nezavisne liste koji na izborima za Evropski parlament dobiju minimum 10% važećih glasova; političke stranke i nezavisne liste koje na izborima za Hrvatski sabor dobiju najmanje 5% važećih glasova birača; kandidati predstavnici nacionalnih manjina koji su postali poslanici Hrvatskog sabora; „kandidati za zastupnike pripadnika nacionalnih manjina zastupljenih u stanovništvu Republike Hrvatske s manje od 1,5% stanovnika, koji na izborima nisu postali zastupnici u Hrvatskom saboru, a dobili su više od 15% važećih glasova birača izborne jedinice, imaju pravo na naknadu u visini od 15% iznosa naknade koja pripada zastupniku“. Nadoknada se isplaćuje shodno broju osvojenih mandata u Hrvatskom saboru, odnosno boju osvojenih glasova na predsedničkim izborima.

Makedonija. Zakonom o finansiranju političkih partija[6] propisano je da izdvajanja predviđena za finansiranje političkih aktivnosti budu 0,06% od ukupnog budžeta Republike Makedonije. Ova sredstva obezbeđuju se svake fiskalne godine. Iznos od 30% raspodeljuje se jednako svim političkim strankama koje su osvojile minimum 1% važećih glasova, a preostali iznos od 70% deli se shodno broju osvojenih mandata.

Slovenija. Zakon o političkim strankama propisuje sredstva u visini od najviše 0,017% bruto domaćeg proizvoda napravljenog u godini pre usvajanja budžeta. Pravo na sredstva iz državnog budžeta imaju stranke koje su na poslednjim izborima osvojile minimum 1% važećih glasova birača. Predviđeno je i stepenovanje cenzusa, pa tako stranke koje su podnele zajedničku listu moraju imati minimum 1,2% važećih glasova, odnosno 1,5% za tri ili više stranaka. Iznos od 25% raspodeljuje se jednako, a 75% srazmerno broju glasova birača koje su dobili u svim izbornim jedinicama.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA: PREPORUKE

Kao što se može uočiti iz zakonskih okvira u Srbiji i regionu, najveći deo javnih sredstava dodeljuje se po proporcionalnom principu. Možda i ne čudi što je zakonska regulativa tako uređena, jer ona pogoduje strankama koje su „jake“ i imaju znatan udeo u biračkom telu. U tom smislu ne postoji zainteresovanost tih stranaka za pokretanje inicijative za promenu ovih propisa. Na taj način manje i mlade stranke ostaju na finansijskim marginama i u senci većih stranaka, a učvršćuje se već postojeća partijska formacija. Iako idealan model raspodele verovatno ne postoji, jedna od pravednijih podela javnih sredstava išla bi u pravcu jednake podela finansijski javno proglašeni izbornim listama, a koja odgovara idealno-tipskom modelu koji počiva na principu jednakosti. Naime, sredstva za redovan rad i finansiranje izborne kampanje bi bila dodeljivana svima podjednako, te bi se stranke, na neki način, više nadmetale u pogledu kvaliteta programa koji zastupaju i nude tokom kampanje. Tada „jače“ stranke ne bi bile u, vrlo često, neopravdanom finansijskoj prednosti. To bi eventualno moglo da dovede do stvaranja političke kulture u društvu gde bi građani više obraćali pažnju na kvalitet ponuđenih opcija, nego na učestalost medijskog oglašavanja stranaka tokom kampanje. S druge strane, postoji mogućnost da privatni finansijski stranaka usmere svoje donacije i na neke druge političke opcije, umesto samo na one koje se smatraju favoritima, jer je najveći broj donacija dobijaju „stranke favoriti“ (s ciljem da se ta novčana podrška kasnije kompenzuje beneficijama privatnom finansijeru, kada stranka dođe na vlast). Izborna trka bi ova-ko bila neizvesnija. Podvarijanta idealno-tipskog modela koji počiva na principu jednakosti, a koja se preporučuje u ovom slučaju, podrazumevala bi da se novac deli svim političkim subjektima koji su osvojili određeni minimalni broj glasova koji je zakonski propisan. U najvećem broju slučajeva to je od 1% do 2%, ali ova vrsta cenzusa se razlikuje od onog koji je potreban za osvajanje mandata (manji je), tako da je i manja svota novca u igri za partije koje pređu „manji“ cenzus. Iako bi stran-

ke koje ne osvoje mandat, ali pređu „manji cenzus“ ostale bez predstavnika u parlamentu, one bi dobile novčani stimulans, doduše manji nego što dobijaju parlamentarne stranke. Naposljetku, u cilju pravednije podele javnih sredstava, bilo bi poželjno uvesti stepenovani cenzus, pa tako partije koje nastupaju u koaliciji moraju da osvoje i veći broj glasova ne bi li učestvovala u podeli javnih sredstava.

LITERATURA

- [1] Vuković Đ.: *Neobjavljen rukopis*, Beograd, 2013.
- [2] Narodna skupština Republike Srbije: *Zakon o finansiranju političkih aktivnosti*, Službeni glasnik Republike Srbije, Beograd, 2011.
- [3] Skupština Crne Gore: *Zakon o finansiranju političkih partija*, Službeni list Republike Crne Gore, Podgorica, 2011.
- [4] Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine: *Zakon o finansiranju političkih stranaka*, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2012
- [5] Hrvatski Sabor: *Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe*, Narodne novine, Zagreb, 2011.
- [6] Собрание на Република Македонија: Закон о финансирању политичитих партии, Службен весник на република Македонија, Скопље, 1994.

UTICAJ ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA NA KONTROLU FINANSIRANJA POLITIČKIH AKTIVNOSTI

THE INFLUENCE OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS ON CONTROL OF POLITICAL ACTIVITIES FINANCING

Miloš Hrkalović, Fakultet političkih nauka u Beogradu

Sažetak: Organizacije civilnog društva čine važan segment javne rasprave i uticaja na vlasti u pitanjima od javnog značaja. Kontrola finansiranja političkih aktivnosti je veoma složen proces, i državnim organima je u toj oblasti od velike pomoći saradnja sa civilnim društvom. Kada je reč o finansiranju političkih aktivnosti, tačnije njenoj kontroli, organizacije civilnog društva mogu da utiču na različite načine, među kojima su najznačajnije saradnja sa različitim nivoima vlasti, saradnja sa političkim partijama, javno zagovaranje, publikacije, istraživanja, ali postoje i drugi mehanizmi. Do rezultata istraživanja o mehanizmima koje koriste tri posmatrane organizacije civilnog društva: Centar za slobodne izbore i demokratiju, Transparentnost Srbija i Balkanska istraživačka mreža Srbija, došlo se putem dubinskih intervjuua koji je obavio autor rada sa predstavnicima navedenih organizacija. Na kraju će biti predočena određena razmišljanja autora o mogućim poboljšanjima u sferi uticaja organizacija civilnog društva na kontrolu finansiranja političkih aktivnosti.

Ključne reči: civilno društvo, kontrola finansiranja političkih aktivnosti, mehanizmi, saradnja sa državnim organima, saradnja sa političkim partijama, javno zagovaranje, publikacije, istraživanja, Centar za slobodne izbore i demokratiju, Transparentnost Srbija, Balkanska istraživačka mreža Srbija.

Abstract: Civil Society Organizations are an important part of public debate; they also influence on authorities in public matters. The control of political activities financing is very complex process, and cooperation with Civil Society Organizations is of great assistance for state authorities. When it comes to financing political activities, especially controlling it, CSOs can influence in numerous ways, among which most important are cooperation with different levels of state authorities, cooperation with political parties, advocacy, publications, research, and other mechanisms. The results of research of mechanisms used by following three organizations: Center for Free Elections and Democracy, Transparency Serbia and Balkan Investigative Reporting Network Serbia, were obtained through in-depth interviews with the representatives of these organizations conducted by the paper author. In the end, author's views on possible enhancements in the area of influence of Civil Society Organizations on controlling financing of political activities are presented.

Key words: civil society, control of political activities financing, mechanisms, cooperation with state authorities, cooperation with political parties, advocacy, publications, research, Center for Free Elections and Democracy, Transparency Serbia, Balkan Investigative Reporting Network Serbia..

1. CIVILNO DRUŠTVO

Sam pojam civilnog društva je deo dihotomne paradigme civilno društvo - politička država, pri čemu ova teorijska paradigma ima svoje korene u evropskoj i anglo-saksonskoj političkoj teoriji i filozofiji od polovine XVIII do polovine XIX veka. Pre te teorijske i filozofske tekovine, pojmovi

građanskog društva i države su bili isprepleteni. Etimološki razvoj pojma, kako je prikazano u[1], išao je od starogrčkog termina *koinonia politika*, preko latinskog *societas civilis*, da bi se u engleskom jeziku došlo do *civil society*. U srpskom jeziku su u jednakoj upotrebi termini *civilno društvo* i *građansko društvo*.

Iako je civilno društvo, poput velikog broja pojmova u društvenim naukama, veoma različito shvatano kroz vekove, ali i u današnjici, pažnja će biti usmerena na neke funkcije koje jasno pokazuju na koji način civilno društvo može da utiče na veliki broj značajnih pitanja. Bob Edwards i Majkl Foli, prema[2], sumiraju tri osnovna stanovišta koja dominiraju u savremenom društvu: prva struja naglašava funkcije socijalizacije; druga struja smatra da civilno društvo ima određene javne i kvazijavne funkcije u pomaganju različitim marginalizovanim grupama; treća struja u prvi plan ističe funkcije predstavljanja ili borbenog zalaganja društvenih organizacija van države i u odnosu na državu, odnosno da građansko društvo stimuliše javnu raspravu i vrši pritisak na vladu da deluje na svim pitanjima od javnog interesa. Upravo ova treća dimenzija je značajna za temu ovog rada. U skladu sa ovim stanovištem je i jedan od tri nivoa značenja pojma civilnog društva kod Carlsa Tejlora, koji u navodi da se o civilnom društvu može govoriti tamo gde bi udruženja značajno mogla da odrede državnu politiku ili da utiču na njen smer[3].

Kakva je situacija po ovom pitanju kada je reč o kontroli finansiranja političkih partija u Srbiji, videćemo u daljoj analizi. Još jedan veoma važan koncept, jeste koji će nivo civilnog društva biti obrađivan, imajući u vidu da su u[4] definisana tri različita nivoa unutar građanskog društva: građani kao pojedinci, udruženja građana, društveni pokreti i građanske ustanove, javnost. Rad će se fokusirati na udruženja građana, kao značajnih kolektivnih aktera civilnog društva. Za potrebe rada, jedno dosta široko polje formi civilnog društva[5], biće redukovano i zajednički imenovano kao *organizacije civilnog društva*.

2. FINANSIRANJE POLITIČKIH AKTIVNOSTI

Pre svega, u radu će se pod *pojmom finansiranje političkih aktivnosti* podrazumevati finansiranje političkih partija i finansiranje izbornih kampanja. Finansiranje političkih aktivnosti, kao i kontrola tog procesa, predstavljaju značajan segment funkcionisanja svake države zasnovane na višestrančju. Kako se navodi u[6], finansiranje političkih partija predstavlja skup aktivnosti nekoliko subjekata: 1) političkih stranaka i njihovih predstavnika; 2) države i drugih subjekata koji obezbeđuju finansijske i druge resurse političkim strankama; 3) finansijera partijske infrastrukture, akcija koje partije preduzimaju, stranačkog rukovodstva i kandidata na izborima; 4) fizičkih i pravnih lica koji sa političkim strankama posredno ili neposredno posluju. Kao što je slučaj sa značajnim brojem drugih država, i u Srbiji je zakonski uređena oblast finansiranja političkih aktivnosti. Kada je reč o zakonskoj regulativi u Republici Srbiji koja je u vezi sa finansiranjem političkih aktivnosti, na snazi je Zakon o finansiranju političkih aktivnosti[7]. Poštovanje Zakona predstavlja prvu branu nekontrolisanog i koruptivnog delovanja. Naravno, nijedan sistem nije apsolutno obezbeđen od ove pošasti, ali je tačno da je kvalitetan i funkcionalan zakonski okvir predušlov za kvalitetnu kontrolu finansiranja političkih aktivnosti. Takođe je veoma značajno da se uočene nepravilnosti otklanjaju, a lica koja su odgovorna za određena nelegalna delovanja, procesuiraju. Kontrola finansiranja političkih aktivnosti je značajna i zbog opšte društvene klime, budući da je korupcija u partijama veliki balast svakom društvu, imajući u vidu da obuhvata i predizbornu prodaju velikim donatorima, ali i postizbornu korupciju. Na drugoj strani, kontrola i nadzor nad stranačkim finansijama predstavljaju nužnu pretpostavku demokratske legitimnosti poretka i poverenja u političke aktere i institucije. Kako je odlično primećeno u[8], zbog složenosti poslova kontrole i nadzora stranačkih

finansija i monitoringa njihovih aktivnosti, oni su predmet zajedničke odgovornosti partijskih i državnih organa (među kojima veoma značajno mesto zauzima i jedan nezavisni državni organ – Agencija za borbu protiv korupcije, u čijem sastavu je i Služba za kontrolu finansiranja političkih subjekata), ali i stručnih organizacija civilnog društva. Upravo saradnja na različite načine sa različitim nivoima vlasti predstavlja jedan od načina uticaja organizacija civilnog društva na kontrolu finansiranja političkih aktivnosti, a koliko je taj vid uticaja rasprostranjen, sa kojim organima se najviše saraduje i koliko je efikasan, biće prikazano u daljoj analizi.

3. MEHANIZMI UTICAJA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA

Mehanizmi uticaja organizacija civilnog društva na kontrolu finansiranja političkih aktivnosti su višestruki. Kao što je već napomenuto, jedan od mogućih načina je saradnja sa različitim organima državne uprave, različitim nivoima vlasti, nezavisnim državnim organima, ali i predstavnicima političkih partija. Drugi vid uticaja se ogleda u javnom zagovaranju (*advocacy*) određenih rešenja. Dalje, uticaj civilnog društva je primetan i kroz objavljivanje različitih vrsta publikacija, izveštaja i sl. Naravno, tu su i ostali načini kojima organizacije civilnog društva pokušavaju da podignu svest građana i donosioca odluka u oblasti kontrole finansiranja političkih aktivnosti.

Svi pobrojani, ali i još neki mehanizmi, biće prikazani kroz delovanje tri etablirane organizacije civilnog društva: Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID), Transparentnosti Srbija i Bal-kanske istraživačke mreže Srbija (BIRN Srbija). Osim konkretnih mehanizama, biće analizirani i njihovi efekti.

Svi podaci su dobijeni metodom dubinskog intervjua, koje je autor rada obavio sa predstavnicima navedenih organizacija.

4. CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE I DEMOKRATIJU

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) je nevladina, nestranačka i neprofitna organizacija, osnovana sa ciljem doprinosa uspostavljanju i unapređenju demokratskih vrednosti u Republici Srbiji. Taj cilj CeSID promovise na različite načine, koji uključuju širok spektar, od nadgledanja izbora, do ukazivanja na različita devijantna ponašanja u našem društvu u domenu lokalne samouprave i borbe protiv korupcije.

Kada je reč o mehanizmima kontrole finansiranja političkih aktivnosti, može se istaći da CeSID na više načina pomaže u tom procesu.

Pre svega, CeSID je učestvovao u radnoj grupi prilikom donošenja Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Konkretno, programski direktor CeSID-a, Đorđe Vuković, bio je član te radne grupe, i primetno je da je jedan deo sugestija CeSID-a prihvaćen i uvršten u Zakon. Naravno, ne bi trebalo imati iluzija da su prihvaćeni svi njegovi predlozi, ali je ipak evidentno da je konsultacija sa predstavnicima organizacija civilnog društva u izradi određenih zakonskih rešenja dobar primer inkluzije stručnjaka.

Drugi vid kontrole jeste niz obuka koje je CeSID vršio u saradnji sa Agencijom za borbu protiv korupcije. U obuke su bili uključeni predstavnici političkih stranaka na lokalnom nivou, a sadržinski su upoznavale lokalne predstavnike partija sa odredbama Zakona o finansiranju političkih aktiv-

nosti, kako bi ih oni bolje razumeli. Primetno je da su obuke dale rezultata, ali se mora istaći da su i dalje u određenoj meri prisutna kršenja određenih odredaba Zakona. Još jedan oblik saradnje sa Agencijom za borbu protiv korupcije jesu treninzi za monitoring izborne kampanje, koje je sprovedila Agencija uz pomoć eksperata iz CeSID-a.

Kao što se do sada moglo zaključiti, od svih nezavisnih državnih organa, CeSID ima najbolju i najširu saradnju sa Agencijom za borbu protiv korupcije, naročito sa Službom za kontrolu finansiranja političkih subjekata, što je i logično kada je u pitanju kontrola finansiranja. Takođe, dobra saradnja je ostvarena sa Zaštitnikom građana i Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Što se tiče Državne revizorske institucije i Republičke radiodifuzne agencije, CeSID do sada nije imao saradnju sa njima.

Naredni način na koji CeSID vrši uticaj, jeste javno zagovaranje. Ovaj segment se, pre svega, ogledao u zagovaranju za Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, ali i podzakonskih akata.

Na kraju, moguće je identifikovati uticaj i putem različitih istraživanja i publikacija. Među najvažnijima se izdvajaju publikacija o monitoringu izbora na nivou Beograda (2004. godine, uz saradnju sa Fondom za otvoreno društvo) i „Vodič kroz Zakon o finansiranju političkih aktivnosti“ (namenjen, pre svega, partijskim predstavnicima i licima koja su radila monitoring kampanja).

Trebalo bi napomenuti i to da su 2012. godine neke teme koje su u vezi sa kontrolom finansiranja političkih aktivnosti dovedene do kraja, te da je primetan manji broj aktivnosti, ali da to ne bi trebalo dovesti u vezu sa smenom vladajuće garniture na republičkom nivou.

5. TRANSPARENTNOST SRBIJA

Transparentnost Srbija je nevladina, nestranačka i neprofitna organizacija, sa osnovnim usmerenjem na borbu protiv korupcije. Transparentnost Srbija je deo mreže nacionalnih ogranaka *Transparency International* i priznati zastupnik te organizacije u Republici Srbiji.

Načini na koje Transparentnost Srbija vrši uticaj na kontrolu finansiranja političkih aktivnosti su višestruki.

Prvo, predstavnici Transparentnosti Srbije su učesovali u jednoj od faza donošenja Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Iako su formalno učestvovali, može se reći da suštinski nisu zadovoljni načinom na koji su donosioci odluka reagovali na predloge njihovih predstavnika. Na ovom mestu se mora istaći da je, sa druge strane, veliki broj konkretnih rešenja usvojen prilikom donošenja nekih drugih zakona koji se tiču borbe protiv korupcije.

Kada je reč o saradnji sa nezavisnim državnim organima, Transparentnost Srbija ima odlične odnose sa velikim brojem tih organa, kao što su Agencija za borbu protiv korupcije, Državna revizorska institucija, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Zaštitnik građana. Kao što je slučaj i sa CeSID-om, i Transparentnost Srbija najintenzivniju saradnju ima sa Agencijom za borbu protiv korupcije, a aktivno su učestvovali i u formiranju Službe za kontrolu finansiranja političkih subjekata i podizanju njenih kapaciteta.

Još jedan način uticaja, pre svega na širu javnost, jeste proces javnog zagovaranja. Putem javnog zagovaranja, Transparentnost Srbija daje određene predloge, nudi konkretna rešenja, argumentuje

ih i na taj način pokušava da utiče na svest građana i donosioca odluka. Transparentnost Srbija javno zagovaranje vrši i samostalno i u koaliciji sa drugim organizacijama civilnog društva.

Četvrti vid kontrole finansiranja političkih partija jeste kroz objavljivanje različitih publikacija i istraživanja. Među najvažnijima su „Transparentnost finansiranja političkih stranaka u Srbiji“, „Transparentnost finansiranja izbornih kampanja“, ali i publikacija o troškovima predsedničke i parlamentarne izborne kampanje 2012. godine, koja je i suštinski i po obimu podataka kvalitetnija čak i od one koju je objavila Agencija za borbu protiv korupcije, čime je Transparentnost Srbija još jednom dokazala svoju stručnost i ozbiljnost.

Na kraju, mora da se pomene i nešto što je ekskluzivitet Transparentnosti Srbije, kao dela globalne organizacije *Transparency International*, a to je odlazak pred Evropsku komisiju. Jednom godišnje, postoji dan u kojem nacionalni ogranci organizacije *Transparency International* pred Evropskom komisijom iznose svoje zapažanja, kritike i sugestije. Formalnim i neformalnim putevima, Evropska komisija može da utiče na nacionalne vlade da se uočeni nedostaci isprave. Ovo naročito ima uticaja na Srbiju, imajući u vidu želju domaćih vlasti da ispune uslove koje pred njih postavljaju institucije Evropske unije.

6. BALKANSKA ISTRAŽIVAČKA MREŽA SRBIJA

Balkanska istraživačka mreža (BIRN) je mreža neprofitnih organizacija na Balkanu. BIRN ima za cilj podizanje svesti o najvažnijim političkim, društvenim, ekonomskim i kulturnim temama u regionu. BIRN se sastoji od devet ogranaka na Balkanu, a jedan od njih čini i ogranak koji deluje u Srbiji. Analiza uticaja na kontrolu finansiranja političkih aktivnosti će se ograničiti samo na delovanje BIRN-a u Srbiji.

Pre svega, potrebno je istaći da BIRN Srbija na prilično drugačiji način deluje u odnosu na CeSID i Transparentnost Srbija, odnosno da ima drugačije mehanizme u odnosu na dve navedene organizacije.

Prvi mehanizam jeste „Okolo javnih finansija“ – projekat koji se realizuje od 2009. godine. Ovaj projekat obuhvata nekoliko faza, među kojima su rad sa parlamentarcima (kako sa narodnim poslanicima, tako i sa osobljem Narodne skupštine), različite debate, javne kampanje, treninzi za novinare, obuke za čitanje finansijskih izveštaja, ali i širi ciljevi poput izveštaja o medijskom izveštavanju o budžetu, kao i o značaju participativnog budžetiranja, tj. o potrebi uključivanja građana u proces budžetiranja. U ovom projektu, BIRN Srbija je naišao na potpunu podršku Narodne skupštine Republike Srbije, kao i poslaničkih grupa, ali i određenog broja političara na lokalnom nivou.

Kao što je slučaj i sa CeSID-om i Transparentnošću Srbije, i BIRN Srbija ima odličnu saradnju sa nezavisnim državnim organima, koji na mnogim poljima pokazuju način kako bi i drugi državni organi mogli da se ponašaju.

Ono što je posebno značajno u vezi sa radom BIRN Srbije, kada je u pitanju kontrola finansiranja političkih aktivnosti, jeste novinarska dimenzija, odnosno dimenzija istraživačkog novinarstva. Ovaj nivo se ogleda u tome što novinari iz BIRN Srbije, sa neoborivim dokazima i sa jasno iznetom argumentacijom, objavljuju istraživanja o kršenjima propisa od strane lica u političkim partijama. Posao istraživača iz BIRN Srbije se time završava, tačnije, oni ostatak slučaja prepuštaju nadležnim državnim organima, koji mogu da postupaju po saznanjima iz istraživanja. Još jedan veoma važan

segment ove dimenzije, jeste informisanje najšire javnosti o prekršajima koje čine određena lica u političkim partijama, čime svaki građanin može da se uveri u zakonsku (ne)ispravnost postupaka stranaka.

7. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Na osnovu iznetih podataka, može se konstatovati da su mehanizmi uticaja organizacija civilnog društva na kontrolu finansiranja političkih aktivnosti u Srbiji dosta visoko razvijeni. Ono o čemu se može diskutovati jesu efekti tih mehanizama. Na ovom mestu će biti date i mogućnosti drugačijih rešenja u odnosu na postojeća.

Pre svega, kada je u pitanju uticaj organizacija civilnog društva na različite nivoe i oblike vlasti (direktno ili posredno), može se reći da je u izvesnoj meri uspostavljen dobar sistem na obostrano zadovoljstvo. Ukoliko uzmemo u obzir uključenost u donošenje zakonske regulative, možda bi bilo dobro na neki način formalizovati učešće relevantnih organizacija civilnog društva u ceo proces, budući da se trenutno može primetiti diskreciono pravo vladajućih elita da li će pozvati nekog eksperta iz nevladinog sektora, što se svodi na dobru volju. Naravno, ni sama uključenost ne mora dovesti do konkretnih efekata, budući da je u svakom sistemu konačna odluka u određenim rešenjima na predstavnicima koje su izabrali građani, ali je svakako poželjno čuti razmišljanja lica koja su dobro upoznata sa određenim temama.

Drugim nivoom uticaja se mogu smatrati mehanizmi koji su usmereni na političke partije. Predstavnicima stranaka, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, bi trebalo da shvate da obuke koje drže stručnjaci iz organizacija civilnog društva idu njima i njihovim partijama u korist. Do sada je veliki broj obuka pružen predstavnicima partija, rezultati su vidljivi, ali još postoji prostora za napredak, pre svega na lokalnom nivou.

Kada je u pitanju treći nivo uticaja organizacija civilnog društva, i to onaj usmeren na najširu javnost, može se reći da on funkcioniše veoma dobro. Kako bi građani prepoznali organizacije civilnog društva kao jedan od vodećih motora kontrole finansiranja političkih aktivnosti, možda bi se moglo razmisliti o tome da one svoja saznanja o nekom nezakonitom delovanju proslede nadležnim državnim organima. Time bi se stekao određeni tip „kvazijavne ustanove“, što ne mora da predstavlja cilj nevladinog sektora, ali je moguće da bi organizacije bile vidljivije kod građana, a dovelo bi i do konkretnih efekata kroz procesuiranja određenih slučajeva. Neophodno je dodatno jačati i svest građana o štetnosti korupcije u političkim partijama, kako bi i oni u budućnosti na neki način učestvovali u kreiranju boljeg sistema.

LITERATURA

- [1] Pavlović, V.: *Civilno društvo i demokratija*, Udruženje za političke nauke Srbije i Crne Gore, Čigoja štampa, Građanske inicijative, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2004.
- [2] Pavlović, V.: *Civilno društvo i demokratija*, Udruženje za političke nauke Srbije i Crne Gore, Čigoja štampa, Građanske inicijative, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2004.
- [3] Tejlor, Č.: *Prizivanje građanskog društva*, Beogradski krug, Beograd, 2000.
- [4] Pavlović, V.: *Civilno društvo i demokratija*, Udruženje za političke nauke Srbije i Crne Gore, Čigoja štampa, Građanske inicijative, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2004.
- [5] Smith, S. R.: „The nonprofit sector“ u *The Oxford Handbook of Civil Society* (ed. Edwards, M.), Oxford University Press, Oxford, 2011.
- [6] Nenadić, N.: „Finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja“ u *Priručnik Antikoruptivne veštine* (ur. Todorčić, V.), Centar za novu politiku, Beograd, 2013.
- [7] *Zakon o finansiranju političkih aktivnosti*, „Službeni glasnik RS“, br. 43/2011.
- [8] *Kontrola finansiranja političkih subjekata* (ur. Babić, T, Joksimović, V.), Agencija za borbu protiv korupcije, Beograd, 2013.

PLAĆENO POLITIČKO OGLAŠAVANJE – UPOREDNA ANALIZA

PAID POLITICAL ADVERTISING – COMPARATIVE ANALYSIS

Andrijana Taskov, Fakultet političkih nauka u Beogradu

Sadržaj: Najopštije, u radu se obraduje pitanje plaćenog političkog oglašavanja (dalje u tekstu PPO) na televiziji u toku izbornih kampanja. Autor ima za cilj da pruži razumevanje porekla i vrste prakse PPO u Srbiji. U tu svrhu razmatra se i upoređuje regulativa u SAD, zemljama Zapadne i Istočne Evrope. Ta komparativna praksa se posmatra kao ishod i posledica različitih političkih kultura koje se neguju u navedenim zemljama. Tako u SAD primećujemo tradicionalnu kulturu slobode što ishoduje rasprostranjenom praksom PPO. U Zapadnoj Evropi tradicionalna kultura jednakosti dovodi do zabranjene ili slabo rasprostranjene prakse PPO. U zemljama Istočne Evrope kombinovana praksa plaćenog i besplatnog političkog oglašavanja vodi poreklo iz tradicionalne političke kulture, već je rezultat procesa tranzicije i veštački je iskonstruisana. Autor na osnovu analize političke kulture, političkog konteksta i regulative zaključuje da Srbija deli sudbinu zemalja Istočne Evrope uz balansiranje između dve prethodne kategorije. Na kraju iznosi svoje viđenje postojećih problema u praksi.

Ključne reči: plaćeno političko oglašavanje, politička kultura, sloboda, jednakost, SAD, Evropa, Srbija.

Abstract: Generally, the paper addresses the issue of paid political advertising (hereafter PPO) on television during the election campaign. The author aims to provide an understanding of the origin and type of practice PPO in Serbia. For this purpose, the author considers and compares regulations in the U.S., Western and Eastern Europe. The comparative practice is viewed as the outcome and consequence of different political cultures that are nurtured in these countries. So in the U.S. we see the traditional culture of freedom which causes widespread PPO. In Western Europe, the traditional culture of equality leads to forbidden or weakly pervasive practice PPO. In the countries of Eastern Europe, combined practice of paid and free political advertising does not have the origin in traditional political culture, but is the result of the transition process and is artificially fabricated. The author's conclusion, based on an analysis of the political culture, political context and regulation, shows that Serbia shares the destiny of Eastern Europe with the balance between the two previous categories. In the end, she presents her view of the existing problems in practice.

Keywords: paid political advertising, political culture, freedom, equality, USA, Europe, Serbia.

1. UVOD

Terminologija koja se koristi u literaturi i javnim govorima prilikom analiziranja ove teme je veoma difuzna, te je na početku neophodno dati objašnjenja termina korišćenih u ovom radu. Pod plaćenim političkim oglašavanjem na televiziji u toku izborne kampanje podrazumevamo svaku vrstu promocije i reklamiranja učesnika izbornih borbi na televiziji čije troškove snose sami učesnici izbornih borbi.[1] Oslanjajući se na izveštaje RRA, a radi lakše analize, plaćeno političko oglašavanje na televiziji u kampanji obuhvata predizborne oglasne poruke i predizborne plaćene termine. [2] Da posvojimo, ustaljeni razgovorni nazivi za oglasne poruke su reklame, spotovi, propagandni materijal i sl.

Nakon definisanja predmeta istraživanja, ukazujemo na televiziju kao kontroverznu tačku mišljenja državnih regulativa. Mimoslaženje se javlja kao posledica raznolikosti političke kulture i tradicije zemalja, što ćemo koristiti kao instrument razumevanja specifičnih rešenja.

Televizija je još uvek najznačajnije sredstvo političkog komuniciranja, naročito u toku trajanja izbornih kampanja, što je naš vremenski okvir rada. Brzina i ekonomičnost komuniciranja posredstvom slike, autentičnost, lakše pamćenje informacija, sposobnost za buđenje emocija, ali i lakša manipulacija sadržajem i formom, učinila je televiziju gravitacionom tačkom svih kampanja, stoga i izazovom za donosioc regulative. Oglašavanje na televiziji je postao unosan biznis koji akumulira ogromne količine novca. Primeri SAD-a to potvrđuju.[3] Upravo zbog toga, televizija je klizav teren za donosioc akata od kojih pojedini dozvoljavaju njegove slobodne tokove na televizijskom tržištu, dok drugi ograničavaju iz mnogobrojnih razloga.

Specifičan odabir određenih rešenja u ovoj oblasti ima svoje poreklo u političkoj kulturi date zemlje. Pitanje PPO-a ne može se posmatrati izolovano i odvojeno od prakse i specifičnog konteksta u kome se primenjuje ili izostaje njegova primena. PPO se u ovom radu posmatra kao ogledalo političke kulture zemlje – ogledalo koje učestvuje u kreiranju te političke realnosti.[4] Politička kultura se u ovu svrhu grubo može predstaviti kroz *kulturu slobode* i *kulturu jednakosti* i pokušaje balansiranja između ovih koncepta. Radi pozicioniranja srpskog PPO, a u kontekstu srpske političke kulture, moramo pomenuti međunarodnu regulatornu praksu.

2. KULTURA SLOBODE I JEDNAKOSTI

Međunarodni regulatorni spektar PPO proteže se od zemalja sa liberalnim aktima gde država podržava komercijalno medijsko tržište, preko zemalja sa širim učešćem države i manjim ili većim restrikcijama u pogledu plaćenog oglašavanja, do onih koje zabranjuju oglašavanje bilo kog političkog sadržaja. U liberalnoj kategoriji su vodeće SAD[5], dok se na suprotnoj strani izdvaja Zimbabve, gde izborna pravo ne pominje medije, te je svako oglašavanje u monopolu vlasti.[6] Većina zemalja na sredini predstavljenog spektra regulacije dozvoljava PPO, ali uz izvesna ograničenja u pogledu dužine trajanja oglasnih poruka, dnevnih rasporeda plaćenih udarnih termina, uslova pod kojima su emiteri dužni da ponude političkim subjektima oglašavanje i sl. U ovu grupu ubrajamo evropske države uz napomenu da postoji znatna šarolikost ove regulative koja će biti predstavljena u narednim redovima.

U SAD plaćeno političko oglašavanje ima dugu tradiciju i potpuno je izjednačeno sa zaštitom slobode govora. Potencijalna zabrana bi se smatrala povredom 1. amandmana Ustava koji garantuje slobodu govora i štampe. Čuvari PPO-a nalaze argumente i šire, u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima (1948), gde članovi 19 i 21 garantuju slobodu govora i izražavanja mišljenja, političko učešće i glasanje.[7] Na osnovu prethodnog se zaključuje da se dominantna politička *kultura slobode* reflektuje i u načinu regulisanja političkog oglašavanja. To znači da je glavni argument za sveproizimajuću praksu PPO sloboda pojedinca, gde država samo obezbeđuje minimalan okvir komercijalne medijsko-političke utakmice.

Ostali argumenti koji ukazuju na prednost prakse PPO su:

-**argument poreza** - omogućava se izbegavanje uplitanja poreskog, državnog novca u politiku i ostvaruje se nezavisnost medija od države.

-**argument direktnosti** - učesnici izbornih borbi se na svoj način, slobodno i direktno obraćaju gledaocima, tako da je biračima jednostavnije da se identifikuju i glasaju.

-**argument dokazivanja**-podsticanje novih, mladih političara da se promovišu slobodnim plaćenim oglašavanjem, za razliku od javnog oglašavanja koje favorizuje već postojeće izborne aktere.

S druge strane, tradicija političkog oglašavanja u Evropi se veoma razlikuje od one u SAD. Dok je u SAD medijski sektor već dugo privatni, u Evropi je položaj javnog sektora mnogo jači i prožimajući. Ovo naslede državnog upliva u medijsko tržište, čini PPO nepopularnim u većini zemalja. [8] Tako je, na primer, u Irskoj potpuno zabranjeno plaćeno političko reklamiranje na televiziji i radiju. Ovu praksu prate Velika Britanija[9], Belgija, Francuska i nordijske zemlje: Danska, Norveška i Švedska, dok se Finska izdvaja kao zemlja sa najzastupljenijim i neograničenim PPO u Evropi. Tamo se čak 40% ukupnog budžeta u izbornoj kampanji koristi u svrhu plaćenog reklamiranja na televiziji. U Norveškoj je 2008. godine Vlada istakla da zabrana PPO garantuje jednak tretman i fer izbore. U Velikoj Britaniji je zabrana regulisana odeljkom 321 u *Communications Act* iz 2003. god, gde se zabrana ne odnosi samo na reklamiranje političkih partija već i drugih sadržaja sa mogućim političkim ishodom i političkim implikacijama. [10] Dakle, u Zapadnoj Evropi većinska zabrana PPO-a na televiziji objašnjava se ostvarenjem dominantnog principa jednakosti što ovu kulturu čini *kulturom jednakosti*.

Nepopularnost PPO sledi sledeće argumente:

- **argument jednakosti**- stranke sa značajnim finansijskim resursima su u mogućnosti da priušte oglašavanje na televiziji što dovodi partije sa manjim finansijskim resursima u neravnotežan položaj; ta prednost se smatra nedemokratskom;
- **argument trke za novcem**- izborna trka se pretvara u trku za finansijskim „naoružanjem“;
- **argument nezavisnosti**- dovodi se u pitanje nezavisnost izvršne vlasti jer bogati pojedinci mogu nakon izbora „naplaćivati svoje dugove“;
- **argument zaglupljivanja (dumbing down)**- oglasne poruke su često manipulativne, ideološke, jednostavne i emotivne umesto da prenose političku platformu i informišu; banalizovanje i personalizacija; pogodno tle za negativnu kampanju.

Obe strane mogu biti pomirene ukoliko se garantuje potpuna *sloboda* pristupa medijima uz obavezu emitera da se svim učesnicima pruže *jednaki* uslovi za oglašavanje. Na taj način se u teoriji mire ova dva koncepta i savest donosioca akata. Međutim, jednaki uslovi za oglašavanje u praksi često predstavljaju nejednake ishode za bogate i manje bogate partije. Na državi je da odluči da li će podržati teoriju jednakih šansi ili jednakih ishoda. SAD se odlučuju za prvi princip, većina zemalja Zapadne Evrope za drugi princip. S treće strane, zemlje Istočne Evrope su poseban slučaj i po političkoj kulturi i po regulatornoj praksi.

3. KOMBINOVANI PRISTUP I ISTOČNA EVROPA

U zemljama nekadašnjeg komunističkog bloka ne postoji tradicija, niti dugotrajna aktivnost koja karakteriše opredeljenost za PPO. Propisi i pravila u ovoj oblasti su evoluirali slomom komunizma, nakon 1989. godine. Reforma celokupnog političkog sistema i put ka demokratizaciji kroz tranziciju, imali su svoje posledice i u medijskom sistemu. Privatizacija medija, promocija privatnih, nezavisnih i raznovrsnih medijskih kuća pokrenula je sa sobom i promenu regulativa koje su regulisale pravila PPO u vreme izbora. To znači da je došlo do dopunjavanja besplatno raspoređenih termina, plaćenim programom. Na primer: u baltičkim državama su plaćene oglasne poruke postale glavno sredstvo političke komunikacije. U Estoniji, stranke mogu prikazivati oglasne poruke na svim televizijama, osim na javnim servisima. Takođe, komercijalni emiteri ne moraju da tretiraju jednako stranke kod određivanja cena. To znači da su veće stranke u prednosti kada je u pitanju

obezbeđivanje popusta! To je loša praksa, što ne odobrava Savet Evrope u svojim preporukama. [11] Postoji nekoliko ograničenja sadržaja u Letoniji i Litvaniji i obaveza obeležavanja oglasne poruke. U Mađarskoj i Poljskoj, takođe postoji razvijen sistem PPO uz izvesna ograničenja.

Razlika za mikš besplatnog i plaćenog političkog oglašavanja mogu se naći u političkoj *kulturi obrazovanoj tranzicijom*. Nakon rušenja autoritarnih režima, bilo je neophodno uspostaviti razvijen višestranački sistem. PPO je u skladu sa pozitivnom argumentacijom iznetom gore omogućavao novim akterima da se uključe u izbornu trku, a takođe je omogućio biračima da naprave razliku između novih aktera. Dodatno, radi uvođenja nepristrasnih i nedržavnih medija, PPO se pokazao kao dobar podsticaj. Putem plaćanja, novi mediji bi stekli finansijske resurse i reputaciju, a mogli bi da se uključe u izgrađivanje transparentnog sistema. Uopšteno, PPO je bio dobar način za „otvaranje“ celog sistema i za uvođenje slobodnog tržišta.

Zaključuje se da u Istočnoj Evropi i bivšim komunističkim zemljama nije postojala utemeljena kultura izbora, te regulativa nije izrasla na osnovama tradicije. Razlozi su u potpunosti praktični i deo celokupnog procesa tranzicije i privatizacije.

4. SRBIJA

Srbija sledi preporuke Saveta Evrope[12] i kombinuje besplatno i plaćeno političko oglašavanje uz izvesna preporučena ograničenja. Praćenjem razvoja regulative u Srbiji sa posebnim osvrtom na prethodno pokazana iskustva, zaključujemo da Srbija, svojom istorijskom putanjom deli iskustva zemalja bivšeg komunističkog bloka. Razlozi za uvođenje PPO su identični (tranzicioni proces učvršćivanja višestranačke demokratije, privatizacija i otvaranje novih medija) te možemo zaključiti da ne postoji autentična politička kultura koja ishoduje specifične propise, već su oni veštački stvoreni, nužnošću nastali. U nastavku slede primeri regulative koji oslikavaju pozicioniranje Srbije u države sa kombinovanim sistemom.

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti[13] u članu 23, stavu 3 navodi da se na svako iznajmljivanje termina u medijima primenjuju propisi i pravila kojima se uređuje postupanje medija u izbornoj kampanji. To upućuje na Opšte obavezujuće uputstvo Republičke radiodifuzne agencije[14], koje se izdaje neposredno pre otpočinjanja izborne kampanje. Uputstvo objedinjuje odredbe svih zakona koji regulišu ponašanje emitera u izbornoj kampanji, a samim tim i oblast PPO, te je zato pogodno na osnovu njega analizirati karakter odredbi u našoj regulativi. U cilju ilustrovanja na koji način se obezbeđuje *jednakost u slobodnom* pristupanju medijima i pri tom ogleđa uticaj dva različita pristupa navodimo sledeća ograničenja:

- [...] U slučaju da odluči da emituje predizborni plaćeni termin, emiter je dužan da svim zainteresovanim izbornim listama, odnosno kandidatima obezbedi pod jednakim programskim, tehničkim i finansijskim uslovima emitovanje njihovog priloga u okviru predizbornog plaćenog termina. (*princip jednakosti*)
- Predizborni plaćeni termin emituje se bez prekida i ne sme biti duži od 30 minuta, s tim što se dnevno može emitovati najviše do 90 minuta. (*princip jednakosti*)
- U slučaju emitovanja predizbornih plaćenih termina emiter je dužan da pod jednakim uslovima svim učesnicima obezbedi prostor u trajanju do najviše pet minuta jednokratno tokom dana. (*princip jednakosti*)
- Sve radio i televizijske stanice mogu objavljivati predizborne spotove pod jednakim komercijalnim i tehničkim uslovima, kao i bez diskriminacije. (*princip jednakosti*) [...]

Dakle, u okviru slobodnog pristupa svim medijima, regulativa je nastojala da obezbedi jednak pristup svim učesnicima izbornih borbi, a u skladu sa preporukama Saveta ministara iz 1999. i 2007. godine.

Zanimljivo je izdvojiti da se u opštem obavezujućem uputstvu RRA navodi da javni servis *ne može* emitovati plaćeni predizborni termin, ali zato *može* emitovati oglasne poruke tj. propagandne spotove pod jednakim uslovima za sve. Ova mogućnost delimičnog PPO, odnosno emitovanja oglasnih poruka, javnom servisu se garantuje Zakonom o oglašavanju, članovima 86 i 87. [15] To ukazuje na liberalniji regulatorni pristup primenjen u Srbiji, koji uključuje i javne servise u sistem PPO, što često nije slučaj sa drugim zemljama.

U strukturi ukupnog plaćenog predizbornog vremena, 74,30% pripada oglasnim izbornim porukama, a 25,70% plaćenim terminima. Ovo je pokazatelj pogodnog tla za komercijalizaciju kampanje i veću liberalizaciju putem dominiranja kratkih, multimedijalnih spotova, karakterističnih za izbore u SAD. Ovo nije a priori ni vrednosno pozitivno, ni negativno, ali u kulturi koja je nedovoljno zrela, koruptivna i nevoljna da ozbiljno napreduje, bojim se da nove forme bivaju izvrgnute u svoju parodiju i ne služe svojoj primarnoj svrsi, boljem informisanju. U zaključku se to detaljnije izlaže.

5. GDE SMO MI?

U Srbiji se prepliću uticaji *kulture slobode*, u vidu sve zastupljenije komercijalizacije kampanje i kratkih spotova, ali i uticaj *kulture jednakosti* u vidu ograničavanja PPO odredbama koje uređuju ravnomernu zastupljenost izbornih učesnika. S druge strane, proces tranzicije nas upućuje na zemlje Istočne Evrope u razumevanju sopstvenih poteškoća u balansiranju između dva principa. U tom balansiranju, Srbija u svojim aktima prati opšte preporuke Saveta Evrope.

Srbija nema utemeljenu i autentičnu kulturu slobode i jednakosti, već više od decenije eksperimentiše i pronalazi adekvatne načine efektivne regulacije plaćenog političkog oglašavanja. Da taj proces još traje, može se opaziti u difuznosti odredbi i njihovoj isprepletanosti u mnogim zakonima. Iako odredbe prate već pomenute preporuke Saveta Evrope, njihova organizacija u mnogobrojne zakonske akte jeste konfuzna. U tu svrhu bi novi medijski zakoni o javnom informisanju, javnim medijskim servisima i elektronskim medijima trebalo da budu doneseni u 2014. god. Njima bi se objedinile postojeće odredbe, a RRA bi bila preformulisana u mnogo aktivnije Regulatorno telo za elektronske medije. To bi omogućilo bolji nadzor nad sprovođenjem odredbi u ovoj oblasti, što je u Srbiji i dalje dominantan problem.

Autor je mišljenja da su trenutne odredbe generalno zadovoljavajuće, ali se problem javlja u efektima koje one proizvode, sa posebnim naglaskom na sadržaj oglasnih poruka i plaćenih termina i njihovog uticaja na birače. Naša politička kultura još uvek sazreva i ne iskorišćava na najbolji način pogodnosti koje pružaju kratke oglasne poruke. Mnogo koštaju, a ne doprinose kvalitetnom informisanju birača. Autor izražava sumnju u ovakav vid reklamiranja zbog načina na koje se koristi (negativna kampanja, centriranje spotova oko imidža kandidata a ne informacija i programa, emocije i manipulacija), što u nezrelom društvu proizvodi ekstremnije posledice. Takođe služe za „umetničko“ prikrivanje nedostataka ozbiljnih programa (npr. muzički spot “Regioni jaka Srbija”), te se ljudi transparentno zaglupljuju i manipulišu. Autor zaključuje da bi trebalo razmisliti o suzbijanju ovakvih efekata, između ostalog, odredbama o sadržini oglasnih poruka.

Takođe, autor izdvaja kao problem nedovoljnu i neadekvatnu primenu i poštovanje postojećih

odredbi u domenu plaćenog političkog oglašavanja. Zbog toga je Republička radiodifuzna agencija često kritikovana od strane stručne i novinarske javnosti kao spora u svojim reakcijama u toku izborne kampanje. Politički i ekonomski pritisci na medije, posredni upliv političkih partija u vlasništvo pojedinih komercijalnih televizija, a samim tim i favorizovanje određenih kandidata (van dozvoljenih i predviđenih vremenskih i drugih ograničenja) suprotno kodeksu ponašanja emitera, jesu problemi koje takođe treba suzbijati.

LITERATURA

- [1] Slavujević, Z.: *Političko komuniciranje, politička propaganda, politički marketing*, Grafocard, Beograd, 2009.
- [2] Republička radiodifuzna agencija: *Izveštaj o nadzoru nad radom emitera tokom predizborne kampanje za predsedničke, republičke, pokrajinske i lokalne izbore*, Beograd, septembar 2012.
- [3] The Washington Post: *Mad Money: TV ads in the 2012 presidential campaign*, 2012.
- [4] Holtz-Bacha, C., Johansson, B., Leidenberger, J., Maarek Ph. & Merkle S.: *Advertising for Europe: TV Ads During the 2009 European Election Campaign in Four Countries*, Nordicom Review33, 2012.
- [5] Rafter, K.: *Political advertising: the regulatory position & the public view*, Aisling Quinlan, Ireland, 2009.
- [6] Council of Europe Publishing: *Media and elections, Handbook*, June 1999.
- [7] ACE Electoral Knowledge Network: *The ACE Encyclopaedia: Media and Elections*, 2012.
- [8] Centre for Law and Democracy: *Regulation of Paid Political Advertising: A Survey*, March 2012.
- [9] Scammell, M. & Langer, A. I.: *Political Advertising in the United Kingdom*, May 2006.
- [10] The Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: *The Communications Act 2003*, London, 17th July 2003.
- [11] Council of Europe, Committee of Ministers: *Recommendation No.R(99)15 of the Committee of Ministers to member States on measures concerning media Coverage of election campaigns*, September 1999.
- [12] Council of Europe, Committee of Ministers: *Recommendation CM/Rec (2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns*, November 2007.
- [13] Narodna skupština Republike Srbije: *Zakon o finansiranju političkih aktivnosti*, Službeni glasnik Republike Srbije, Beograd, 2011.
- [14] Republička radiodifuzna agencija: *Opšte obavezujuće uputstvo*, Službeni glasnik Republike Srbije, 2012.
- [15] Narodna skupština Republike Srbije: *Zakon o oglašavanju*, Službeni glasnik Republike Srbije, Beograd, 2005.

PONAŠANJE MEDIJA U KAMPANJAMA ZA PARLAMENTARNE IZBORE U SRBIJI I U CRNOJ GORI 2012. GODINE

MEDIA PRACTICES IN PARLIAMENTARY ELECTIONS CAMPAIGN IN SERBIA AND IN MONTENEGRO, 2012

Emilija Brkić i Bojana Kukobat, Fakultet političkih nauka u Beogradu

Sadržaj: Autorke se u radu bave analizom ponašanja medija u kampanjama na parlamentarnim izborima u Srbiji i u Crnoj Gori 2012. godine. Najpre se razmatra opšta medijska scena u obe zemlje, a zatim i karakteristike i ton izveštavanja medija. Na kraju se poredе troškovi uloženi u javno oglašavanje.

Ključne reči: Mediji, parlamentarni izbori, kampanja, izveštavanje, troškovi.

Abstract: The authors of the paper will analyze the media campaign for the parliamentary elections in Serbia and in Montenegro. Firstly, the general media landscape in both countries will be analyzed, as well as the features and tone of media coverage. In the end, the costs invested in the public advertising will be compared.

Key words: Media, parliamentary elections, media landscape, costs, public advertising.

1. UVOD

U ovom radu bavićemo se pitanjima vezanim za medijsko oglašavanje u predizbornim kampanjama učesnika parlamentarnih izbora u Srbiji i u Crnoj Gori 2012. godine. Na početku navodimo činjenicu da su u Srbiji održani istovremeno predsednički, parlamentarni, pokrajinski i lokalni izbori, a u Crnoj Gori samo parlamentarni. Stoga smo se zbog odgovarajućeg poređenja fokusirale samo na parlamentarne izbore u ove dve zemlje. Iako ove kampanje predstavljaju iskorak kada je reč o web oglašavanju i delovanju na društvenim mrežama, činjenica je da je televizijsko oglašavanje i dalje dominantno, kao i da radijske i internet kampanje nisu bile presudne za izborne rezultate. Zbog toga, ali i zbog nedostatka uporedivih podataka, rad će se baviti analizom ponašanja televizijskih emitera i štampanih medija.

Parlamentarni izbori u Srbiji su održani 6. maja 2012, a u Crnoj Gori 14. oktobra iste godine. Kampanja je duže trajala u Srbiji (od 14. marta) zbog činjenice da je reč o redovnim parlamentarnim izborima, za razliku od Crne Gore (od 20. septembra) gde se radilo o preverenim, koji su organizovani u cilju dobijanja novog četvorogodišnjeg mandata (koji je za sebe želela vladajuća koalicija), s obzirom na novootvorene pretpriputne pregovore sa EU. Na izborima u Srbiji je učestvovalo 18 izbornih lista od kojih su najznačajnije Pokrenimo Srbiju (Tomislav Nikolić), Izbor za bolji život (Boris Tadić), SPS-PUPS-JS (Ivica Dačić), DSS (Vojislav Koštunica), Preokret (Čedomir Jovanović) i Ujedinjeni regioni Srbije (Mladen Dinkić). Trinaest političkih subjekata – sedam koalicija, pet partija i jedna grupa građana je učestvovalo na izborima u Crnoj Gori, a od značajnijih, tu su Evropska Crna Gora (Milo Đukanović), Demokratski front (Miodrag Lekić), Socijalistička narodna partija Crne Gore i Pozitivna Crna Gora (Darko Pajović).

Dva značajna politička događaja su obeležila predizborni period i uticala na tok kampanja: u Srbiji raspad Srpske radikalne stranke (Vojislav Šešelj) koja je na prethodnim izborima osvojila 1.219.436 glasova (78 mandata), odnosno formiranje nove Srpske napredne stranke (Tomislav Nikolić). U Crnoj Gori je Milo Đukanović, vodeća politička figura poslednjih 20 godina, ustupio mesto predsednika vlade Igoru Lukšiću, koji je pre toga bio ministar finansija. Đukanović je ostao na mestu lidera Demokratske partije socijalista Crne Gore.

Kampanje u obe zemlje su bile zasnovane na pojačanoj aktivnosti javnih funkcionera i na negativnoj kampanji gde su naglašavana sopstvena dostignuća, a napadani protivnici. Glavni izvori prihoda bili su javni, potom krediti banaka, a veoma je mali deo prijavljenih prihoda iz privatnih izvora.

Važna specifičnost nadzora emitera u Srbiji u odnosu na Crnu Goru je okolnost da su parlamentarni izbori održani u isto vreme kad i predsednički, te je predizborna kampanja najvećim delom bila objedinjena. Predsednički kandidati su u svojim nastupima nastojali da svoju popularnost prenesu na stranku, i obratno, stranke su isticale svoje lidere i „lobirale“ za njih tokom kampanje. Vreme koje su emiteri posvetili pojedinačnim stranačkim aktivnostima uračunato je u ukupno vreme čitave koalicije u koju je uključena ta stranka, a veliki broj stranaka nije se ni pojavljivao na parlamentarnim izborima pod svojim imenom, nego u okviru koalicije.

2. OPŠTA MEDIJSKA SCENA I ZAKONSKA REGULATIVA

2.1. Srbija

Analizirajući izveštavanje televizijskih i štampanih medija za vreme izbora u Srbiji 2012. godine, došli smo do zaključka da mediji prate izbore kao važan događaj i pružaju informacije o političkim akterima i njihovim programima. Međutim, u glavnim informativnim emisijama praćenje političkih aktera je dominantno pozitivno. Mediji su samo prenosioci informacija, te u dovoljnoj meri nije prisutno kritičko i analitičko praćenje političkih aktera, učesnika u izbornoj trci (nema analize ponuđenih programa, na primer).[1] Iako u Srbiji postoji raznovrsnost programa i opcija koja omogućava građanima ostvarenje prava na informisanje, čini se da su suštinske teme ovih izbora ostale van razmatranja i analiza.

Televizija je svakako glavni način informisanja, što potvrđuje i podatak o velikom broju TV stanica: RTS1 i RTS2 kao nacionalni javni servis, RTV1 i RTV2 kao pokrajinski javni servis, a zatim i B92, Prva srpska televizija, TV Pink i Happy TV koje takođe imaju nacionalni domet. U ovaj broj se mora uključiti i više od 20 lokalnih kanala.⁴⁴ Osim televizijskih emitera, štampani mediji zauzimaju bitno mesto, posebno: Politika, Blic, Danas, Večernje novosti i Press (ova novina više i ne izlazi).

Više pravnih propisa, uključujući i najviši pravni akt, Ustav Republike Srbije, regulišu rad medija u toku izborne kampanje. Jedan deo propisa je opšteg karaktera i uređuje medijski prostor nevezano za izbore dok pojedini zakoni, podzakonski akti i preporuke nadležnih institucija regulišu rad medija i njihovo izveštavanje u izbornoj kampanji. Ustav garantuje slobodu mišljenja i izražavanja, zabranu cenzure i pravo na istinito i blagovremeno obaveštavanje. Značajni su i Zakon o javnom informisanju (izričito zabranjuje ograničavanje slobode javnog informisanja i vršenje pritiska na javna glasila), Zakon o radiodifuziji (kojim se osniva Republička radiodifuzna agencija), Zakon

⁴⁴ U tekstu je analiziran rad javnih i privatnih kanala samo sa nacionalnom pokrivenošću.

o izboru narodnih poslanika i Zakon o lokalnim izborima (direktno uređuju pravila koja se tiču izbora, a između ostalog uređuju i obezbeđuju i pravo građana da preko sredstava javnog obaveštavanja budu obavješteni o izbornim programima i aktivnostima učesnika u izbornoj trci, utvrđuju načela ravnopravnosti, nepristrasnosti, nezavisnosti i objektivnosti u izveštavanju medija) i Opšte obavezujuće uputstvo RRA radio i televizijskim stanicama (u potpunosti uređuje ponašanje emitera i utvrđuje njihova prava i obaveze.) Uvedena je zakonska obaveza podnosilaca izbornih lista i predlagača kandidata da popune i dostave izveštaj o prihodima i rashodima za kampanju. U slučaju održavanja više izbora u isto vreme, učesnici vode odvojene evidencije za svaki nivo i dostavljaju ih Agenciji za borbu protiv korupcije u roku od 30 dana od dana objavljivanja konačnih rezultata izbora.

2.2. Crna Gora

S druge strane, opšti utisak crnogorske medijske scene je u prvi mah isti: brojni javni i privatni izvori informisanja obezbeđuju širok opseg gledišta, prikazujući biraćima kandidate i pitanja za koja se oni zalažu, što je u principu glasačima omogućilo da donesu informisan izbor. Ipak, izveštavanje je opterećeno brojnim problemima, a kao najozbiljniji je izdvojena velika polarizovanost medija po političkim linijama, kao i rastući uticaj političkih partija i funkcionera na njihov rad.[2]

Televizija ostaje glavni izvor informisanja u zemlji, sa više od 20 nacionalnih i lokalnih TV kanala. Glavni TV operateri (čiji je rad analiziran u daljem tekstu) su: javni radiodifuzni servis RTCG i privatne stanice TV Vijesti, Pink, TV IN, TV Atlas, TV Prva i Montena. Od štampanih medija najbitniji su: Pobjeda (u državnom vlasništvu), Dan, Vijesti i Dnevne novine.

Ponašanje medija u toku predizbornih kampanja je relativno dobro regulisano u Ustavu (garantuje se sloboda izražavanja, sloboda štampe i pristupa informacijama), Izbornom zakonu (sadrži nove propise za ponašanje medija tokom predizborne kampanje, kojima se predviđa i besplatno i plaćeno vreme za prenošenje predizbornih kampanja pod jednakim uslovima za sve učesnike na izborima), propisima za ponašanje medija, kao i u Zakonu o elektronskim medijima. Političke partije i izborne liste su dužne da u roku od 30 dana od dana održavanja izbora, Državnoj revizorskoj instituciji (DRI) dostave izveštaj o poreklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava za izbornu kampanju. Izveštaji se dostavljaju i Državnoj izbornoj komisiji (DIK), koja ih objavljuje na sajtu u roku od sedam dana od dana prijema. DRI je dužna da izvrši reviziju ovih izveštaja, i to je samo jedna od pretpostavki za uspešnu kontrolu finansiranja političkih partija. Ipak, efektivna kontrola finansiranja partija u Crnoj Gori još uvek nije garantovana, jer ne postoji sistem monitoringa partijskih finansija od strane nadležnog državnog organa – DIK.[2] Izbornim zakonom uspostavljen je i skupštinski odbor za praćenje elemenata izbornog zakonodavstva koji se tiču medija, ali je njegova uloga (bila) ograničena usled partijskog sastava samog odbora i nedostatka ovlašćenja za direktno sankcionisanje medija. Osim skupštinskog odbora, formirana su i dva nacionalna samoregulatorna tela sa sličnim ciljevima i sukobljenim političkim stavovima: Inovinarско samoregulatorno tijelo i Savjet za štampu, ali nijedno nije ispunilo svoju funkciju.

Zaključak je da obe zemlje imaju teorijski razvijeno zakonodavstvo, koje se u najvećem broju slučajeva poštuje, ali da je izveštavanje, usled nepostojanja potrebnih mehanizama nadzora, u praksi opterećeno brojnim problemima. Osim polarizacije na političkim linijama u Crnoj Gori i pristrasnog i nekritičkog izveštavanja u Srbiji, kao zajednički problem se ističe i nepostojanje razlike u pojavljivanju funkcionera u svojoj institucionalnoj ulozi u odnosu na pojavljivanje u okviru kampanja.

3. TELEVIZIJSKO OGLAŠAVANJE

3.1. Srbija

Kako su u Srbiji istovremeno održavani izbori na više nivoa, osnovna odlika parlamentarne kampanje u Srbiji bila je zasnivanje stranačkih nastupa na iskazivanju privrženosti (sopstvenim) predsedničkim kandidatima. Iako je RTS ispunila zakonsku obavezu predstavljanja svih izbornih lista i kandidata svakodnevnim emitovanjem specijalnih emisija (od 27. aprila do 2. maja, u trajanju od po tri sata), kao i emitovanjem specijalne predizborne emisije „Reč na reč“, stekao se utisak ujednačene predstavljenosti samo „najvažnijih“ lista, dok su ostale predstavljene kao autsajderske, čime je ozbiljno narušen princip ravnopravne zastupljenosti. Tako su tri liste (Izbor za bolji život, Pokrenimo Srbiju i URS) dobile 57,86% udarnih termina, dok su sve ostale dobile 42,14% vremena. Kao pokazatelj može poslužiti lista Izbor za bolji život koja je zakupila 155.296 sekundi, što je više od zbira sekundi koje su zajedno zakupili Ujedinjeni regioni Srbije i koalicija Pokrenimo Srbiju.[3]

Kada je reč o komercijalnim TV stanicama i plaćenim terminima, očigledan je podatak da je ova kampanja najskuplja koju je Srbija ikada imala. Na oglašavanje je potrošeno čak 1.454.596.268 dinara, što je (ako se uzme srednja vrednost evra na dan izbora u Srbiji, 111,90⁴⁵) 12.999.072,9 evra! Najveći udeo ove sume čine:

- URS, 27% – 405.460.825 dinara, odnosno 3.623.421,1 evra
- Izbor za bolji život, 24% – 356.172.958 dinara, odnosno 3.182.957,6 evra
- Pokrenimo Srbiju, 21% – 305.859.454 dinara, odnosno 2.733.328,45 evra

Sve ostale partije su na TV oglašavanje utrošile preostalih 28%.

U kontekstu izveštavanja o kampanji, bitno je naglasiti da RTS kao javni servis, ali ni druge televizije ne naglašavaju potrebu da se odvoji javno i partijsko delovanje. Osim toga, iako su se svi emiteri trudili da se u emisijama čuju analitičari i komentatori, utisak je da je većina njih davala dominantnu podršku listi Izbor za bolji život Borisa Tadića. Još jedna od odlika je porast negativne kampanje (evidentirana su 1544 spota sa negativnom konotacijom, od čega je 75,78% pripadalo listi Borisa Tadića), ali i inertnost novinara koji su se bavili dominantno pozitivnim izveštavanjem (oko 80% izveštaja je imalo pozitivnu konotaciju).[4]

3.2. Crna Gora

U Crnoj Gori je TV kampanja započeta 10. septembra od strane Demokratskog fronta, a zatim su se uključile i Pozitivna Crna Gora (17. septembra) i Evropska Crna Gora, tek 20. septembra. TV kampanja se odlikovala velikim intenzitetom, ali i negativnim tonom, koji je bio dominantan tokom celog predizbornog trajanja. Iako izborni zakon zahteva od učesnika na izborima da poštuju Ustav, zakone i kodekse profesionalne etike, te da se uzdržavaju od uvredljivih i kleветničkih izjava, zaključak je da je kampanja bila lična i vođena u negativnom tonu. I vladajuća koalicija i opozicija su javno iznosile pritužbe zbog omalovažavajućeg jezika koji koriste njihovi protivnici.[2]

⁴⁵ <http://www.navidiku.rs/kursna-lista/kursna-lista-nbs/06-05-2012>

Nadležnim organima su upućena i dva ozbiljna prigovora: jedan o govoru mržnje (uputila ga je Demokratska partija socijalista), a drugi o neuravnoteženosti praćenja i izveštavanja (uputio ga Demokratski front, na račun RTCG).

Iako Izborni zakon zabranjuje da zvaničnici vlade učestvuju u aktivnostima kampanje tokom radnog vremena, gledaocima nije jasno naznačena razlika između njihove institucionalne uloge i pojavljivanja vezano za izbore. Informativni programi fokusirali su se na aktivnosti državnih i vladinih zvaničnika, od kojih su mnogi ujedno bili i kandidati na ovim izborima.[2]

Prema podacima,[5] vrednost ukupnog TV oglašavanja (uključujući i državnu televiziju) je 1.220.617 evra.

U skladu sa Izbornim zakonom, RTCG je obezbedila besplatne termine za oglašavanje svim partijama pod jednakim uslovima. Svim učesnicima je na dnevnom nivou dato pravo na do pola sata besplatnog reklamiranja, po tri trominutna izveštaja sa predizbornih skupova i jedan desetominutni izveštaj sa početnog i završnog skupa. RTCG je emitovala i šest debata u trajanju po 90 minuta, u kojima su učestvovali nosioci svih izbornih lista.

Kada je reč o komercijalnim TV stanicama, na reklamiranje je utrošeno 652.527 evra.[5] Najviše su potrošili:

- Evropska Crna Gora, 59% – 354.567 evra
- Pozitivna Crna Gora, 20,20% – 131.823e
- Demokratski front, 14% – 91.246 evra.

Preostalih deset učesnika je na TV oglašavanje potrošilo samo 6,8% navedene sume (44.890 evra).

Kada je reč o samom tonu izveštavanja, primećuje se sledeće: RTCG je 59% političkog i izbornog programa u udarnim terminima posvetila ličnostima iz vlasti (33% Vladi, 19% vladajućoj koaliciji, 1% Predsedniku, 6% Predsedniku Skupštine), dok su sve ostale liste (njih 12) dobile 41% vremena! Disproporcija je očigledna, a posmatrači izbora su ustanovili ozbiljan nedostatak kritičkog i analitičkog izveštavanja, odnosno naklonjenost vladajućoj stranci.[2]

Svi privatni emiteri, ukupno gledano, posvetili su 57% udarnih termina ličnostima iz vlasti (25% vladajućoj koaliciji, 13% Vladi, 2% Predsedniku Skupštine, 1% Predsedniku). TV Vijesti je emitovala čak devet specijalnih emisija u toku kampanje u trajanju od ukupno 11 sati i 30 minuta, u kojima su gosti bili pripadnici četiri najveće partije, dok ostali nosioci nisu imali priliku na takvo „reklamiranje.“ Takođe, TV Atlas je emitovala pet posebnih emisija sa pet učesnika, dok su ostali bili marginalizovani.

U sledećoj tabeli dati su uporedni podaci utrošenih sredstava na TV oglašavanje, sastavljeni na osnovu zvaničnih izveštaja političkih partija. Radi lakše komparacije, iznosi u Republici Srbiji su konvertovani u evre.

Izborna lista (Crna Gora)	Iznos (e)	Izborna lista (Srbija)	Iznos (e)
Koalicija Evropska Crna Gora	354.567,45	Ujedinjeni regioni Srbije	3.623.421,1
Pozitivna Crna Gora	131.823,85	Za bolji život	3.182.957,6
Demokratski front	91.246,35	Pokrenimo Srbiju	2.733.328,4
Socijalistička narodna partija CG	34.303,45	Preokret	1.491.340,6
Srpska sloga	4.655	SPS-PUPS-JS	1.022.917,9
Bošnjačka stranka	3.973	Srpska radikalna stranka	379.834,5
Srpski nacionalni savez	1.948,55	Demokratska stranka Srbije	334.834,9
Koalicija Zajedno	0	Pokret radnika i seljaka	183.713,7
Hrvatska građanska inicijativa	0	Savez vojvodanskih Madara	41.862,5
FORCA za jedinstvo	0	SDS	2.461,4
Demokratska unija Albanaca	0	Dveri	2.400,3
Albanska omladinska alijansa	0		
Albanska koalicija	0		
UKUPNO	652.527,6		12.999.072,9

Tabela 1: Troškovi televizijskog oglašavanja na parlamentarnim izborima u Srbiji i u Crnoj Gori⁴⁶

Ukoliko razmotrimo podatke u tabeli, dolazimo do zaključka da je Srbija je u televizijsko oglašavanje utrošila skoro dvadeset puta više novca nego Crna Gora! Iako se ne sme zanemariti činjenica da je Srbija oko 11 puta brojnija i oko 6,5 puta veća od Crne Gore, ovaj podatak govori da je TV oglašavanje doživelo svoj vrhunac – prema podacima,[6] rashodi ovih izbora su duplo veći nego na prethodnim (2008), čak i ako se uzme u obzir činjenica da je vrednost dinara znatno pala. Kao objašnjenje za ovu tendenciju može poslužiti i zakonski propust – ni u jednom propisu se ne navodi gornja suma koju partije mogu potrošiti, a limitiranje zakupljenih termina se bazira na vremenskom ograničenju, a ne na finansijskom, što je dozvolilo TV stanicama da prodaju vreme oglašavanja po bilo kojoj ceni. Ipak, ovi zakonski propusti su karakteristični i u Crnoj Gori, pa ne mogu biti smatrani relevantnim objašnjenjem za ovakvo povećanje učešća TV oglašavanja u rashodima. Prethodni tekst nam otkriva još nekoliko sličnosti između dve zemlje: opredeljenje stranaka da vode i negativnu kampanju, nedostatak kritičkog i objektivnog izveštavanja, medijsku „lenjost i uspavanost“, kršenje principa ravnomerne zastupljenosti i direktno opredeljivanje medijskih poslenika za određenu stranku.

4. ŠTAMPANI MEDIJI

4.1. Srbija

Slično kao i kod televizijske kampanje, i štampani mediji su u Srbiji ostali samo u okviru političke propagande, kao puki prenosioci informacija, što znači da su se manje bavili analizom programa

⁴⁶ Tabela ja kreirana na osnovu podataka: za Crnu Goru – Centar za demokratsku tranziciju – Troškovi medijske kampanje političkih partija, parlamentarni izbori 2012, dostupno na: <http://www.cdtm.org/index.php/2013-11-06-11-39-19/monitoring-izbora/52-stavovi-cdt-a/153-troskovi-medijske-kampanje-politickih-partija-parlamentarni-izbori-2012-godine>; za Srbiju: Transparentnost Srbija – Finansiranje predsedničke i parlamentarne izborne kampanje u Srbiji, maj 2012; Beograd, 2012, dostupno na: <http://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Finansiranje%20kampanje%202012.pdf>

i prioriteta, rešenjima i kadrovima sa kojima stranke izlaze pred građane.[7] Kako se navodi u istom izvoru, u medijskom izveštavanju su prisutni nejasni izvori, nepotpisani tekstovi kao i druge „pojave“ koje karakterišu nisku kulturu medijskog izveštavanja, što za posledicu ima smanjenje poverenja u medije i narušavanje integriteta novinarske profesije. Karakteristika ovih izbora bila je i ogromna produkcija – u poslednjih sedam dana kampanje objavljeno je ukupno 1.140 tekstova![3] Isti izvor navodi da se ovaj podatak može objasniti činjenicom da su u pitanju bili opšti izbori, da je postojala pauza od četiri godine i da je „ulog“ na izborima bio višestruk. Iako je kampanja u medijima bila interesantnija nego na televiziji, primetan je i trend medijske pristranosti. Analizirajući rad Danasa, Blica, Politike, Večernjih novosti i Pravde, vidi se da je najzastupljenije telo u izveštavanju bila Vlada Srbije, većinski u pozitivnim tekstovima, uz vrlo mali procenat izrazito negativne konotacije. Iako je cilj svih ovih medija bilo informativno-neutralno izveštavanje, primetna je tendencija porasta promotivnih i vrednosno opterećenih naslova. Tako je, npr Blic očigledno pristrasan ka Demokratskoj stranci, o čemu svedoči i izdanje od 1. maja u kojem se na sve četiri strane koje su predviđene za političke teme nalaze zvanični Demokratske stranke.

Ono što je problem pri analizi rashoda je propust u stranačkim izveštajima, koji je doveo do toga da se ne može utvrditi tačan iznos po pojedinačnim medijima. Zbog toga su u tabelarnom delu navedene ukupne sume koje su utrošene na ovaj segment, na osnovu stranačkih izveštaja. Dakle, na finansiranje oglašavanja u štampanim medijima srpski političari su potrošili 53.735.009 dinara, što je, po tadašnjoj srednjoj vrednosti evra 480.205,6 evra.[6] Najveći „potrošači“ bili su:

- Lista Za bolji život, 62% – 33.310.449 dinara, odnosno 297.680,5 evra
- Ujedinjeni regioni, 12% – 6.805.030 dinara, odnosno 60.813,5 evra
- Preokret, 11,36% – 6.109.656 dinara, odnosno 54.559,25 evra

4.2. Crna Gora

Kada je reč o Crnoj Gori, utisak je da je izveštavanje u medijima vrlo opsežno, ali da je i ovde prisutno jasno zauzimanje političkih stavova. Dok Pobjeda i po dodeljenom prostoru i po tonu izveštavanja dominantno „naginje“ vadajućoj koaliciji, mediji koji nisu u državnom vlasništvu (Dan, Vijesti) uglavnom negativno komentarišu vladajuću strukturu, a pozitivno opoziciju. Jedino su Dnevne novine izveštavale izbalansirano i kritički.[2] Nedostatak ravnopravnog i objektivnog izveštavanja očigledna je i u činjenici da su Evropska Crna Gora, Demokratski front i Pozitivna Crna Gora zauzeli najveći prostor u štampanim medijima i time postigli najveću vidljivost. S obzirom na nedostatak kritičkog i analitičkog praćenja političkih aktera, više prostora dobijenog na ovaj način u medijima uglavnom znači i medijsko favorizovanje nosilaca javnih funkcija tokom izborne kampanje.

Što se tiče finansiranja, na ovaj vid reklamiranja je utrošeno ukupno 181.230 evra. Od te sume, najveći udeo čine:

- Demokratski front, 65,41% – 118.555,42 evra
- Pozitivna Crna Gora, 17,57% – 31.848,9 evra
- Evropska Crna Gora, 7,39% – 13.410,34 evra.

Detaljni podaci su prikazani na tabeli koja sledi.

Izborna lista (Crna Gora)	Iznos (e)	Izborna lista (Srbija)	Iznos (e)
Koalicija Evropska Crna Gora	12.646,26	Ujedinjeni regioni Srbije	60.813,5
Pozitivna Crna Gora	31.848,9	Za bolji život	297.680,5
Demokratski front	118.555,42	Pokrenimo Srbiju	0
Socijalistička narodna partija CG	0	Preokret	54.599,25
Srpska sloga	820,52	SPS-PUPS-JS	36.381,26
Bošnjačka stranka	0	Srpska radikalna stranka	17.024
Srpski nacionalni savez	13.410,34	Demokratska stranka Srbije	0
Koalicija Zajedno	0	Pokret radnika i seljaka	13.706,7
Hrvatska građanska inicijativa	3.948,96	Savez vojvodanskih Madara	-
FORCA za jedinstvo	0	SDS	-
Demokratska unija Albanaca	0	Dveri	-
Albanska omladinska alijansa	0		
Albanska koalicija	0		
UKUPNO	181.230,4		480.205,6

Tabela 2: Troškovi oglašavanja u štampanim medijima na parlamentarnim izborima u Srbiji i u Crnoj Gori⁴⁷

Na kraju, može se reći da je odnos u troškovima u štampanim medijima u dve države mnogo umereniji i prihvatljiviji nego kada je reč o TV oglašavanju. Iako su problemi u ova dva segmenta javnog oglašavanja skoro identični, kod štampanih medija postoji i teškoća što neki izveštaji još uvek nisu popunjeni ili predati. Tako ne postoje podaci za neke stranke, dok se za druge zna da podaci ne odgovaraju stvarnosti (organizacija Transparentnost Srbije je procenila da je SNS imala oglase u novinama u vrednosti od oko 30 miliona dinara, a u stranačkom izveštaju ne postoje rashodi za ovaj vid oglašavanja).[6]

5. ZAKLJUČAK

U razmatranju medijskog ponašanja u kampanjama na parlamentarnim izborima u Srbiji i u Crnoj Gori, došli smo do nekoliko zajedničkih karakteristika: izmenjeni Zakon o finansiranju političkih partija u Crnoj Gori i Zakon o finansiranju političkih aktivnosti u Srbiji po prvi put su primenjeni tokom ovih izbora. Pokazalo se da još uvek nisu razvijeni odgovarajući mehanizmi koji bi mogli da spreče zloupotrebe stranaka kada je reč o prihodima i rashodima, kao i da organi nadležni za kontrolu medijskog ponašanja nisu ostvarili svoje pune kapacitete.

⁴⁷ Tabela ja kreirana na osnovu podataka: za Crnu Goru – Centar za demokratsku tranziciju – Troškovi medijske kampanje političkih partija, parlamentarni izbori 2012, dostupno na: <http://www.cdtm.org/index.php/2013-11-06-11-39-19/monitoring-izbora/52-stavovi-cdt-a/153-troskovi-medijske-kampanje-politickih-partija-parlamentarni-izbori-2012-godine>; za Srbiju: Transparentnost Srbije – Finansiranje predsedničke i parlamentarne izborne kampanje u Srbiji, maj 2012; Beograd, 2012, dostupno na: <http://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Finansiranje%20kampanje%202012.pdf>

Kampanje su u obe zemlje imale sledeće odlike:

- naglašena personalizacija – ključne poruke je prenosio mali broj funkcionera;
- značajan uticaj novca na stranke i stranaka na izborne sadržaje i ponašanje medija;
- dominacija socijalnih i ekonomskih tema;
- trivijalizacija kampanje;
- neoriginalnost kampanjskih slogova i parola;
- naglašena pristrasnost medija na svim nivoima.

Dakle, u obe zemlje se mora dodatno razraditi zakonodavni okvir i unaprediti edukacija i javnosti i emitera, kako bi se prevazišao problem nedostatka analitičke i kontrolne funkcije medija, kao i problem vezan za prisutno favorizovanje nosilaca javnih funkcija.

LITERATURA

- [1] Monitoring medija u predizbornom periodu; Biro za društvena istraživanja i MEMO 98; Beograd, 2012
- [2] Konačni izvještaj ograničene OEBS/ODIHR misije za posmatranje izbora – Crna Gora, Privremeni parlamentarni izbori, 14.oktobar 2012; OSCE, Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava, Varšava, 2012
- [3] Klačar B, Izbori 2012 – personalizacija izbornih kampanja; Oko izbora 18 – Predsednički i parlamentarni izbori, maj 2012, Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd, 2012
- [4] Izveštaj o nadzoru nad radom emitera tokom predizborne kampanje za predsedničke, republičke, pokrajinske i lokalne izbore, Republička radiodifuzna agencija, Beograd 2012
- [5] Troškovi medijske kampanje političkih partija, parlamentarni izbori 2012; Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2012
- [6] Finansiranje predsedničke i parlamentarne izborne kampanje u Srbiji, maj 2012; Transparentnost Srbija, Beograd, 2012
- [7] Mediji u izborima, Monitoring medija – izborna kampanja 2012; Biro za društvena istraživanja, Beograd, 2012

Posećeni sajтови:

www.cdtmn.org
www.transparentnost.org.rs
www.osce.org
www.rra.org.rs
www.birodi.rs

UTICAJ DRUŠTVENIH MREŽA NA RAD POLITIČKIH PARTIJA: LOKALNI IZBORI NA VOŽDOVCU

SOCIAL MEDIA IMPACT ON THE POLITICAL PARTIES: LOCAL ELECTIONS IN VOZDOVAC

Alisa Kockar i Milan Simonović, Fakultet političkih nauka u Beogradu

Sadržaj: U ovom radu ćemo pokušati da utvrdimo da li i u kojoj meri društvene mreže imaju uticaj na biračko telo, na primeru izbora na Voždovcu održanih 15. decembra 2013. godine. Pri analizi smo se ograničili na Novu stranku, Pokret Dveri, Demokratsku stranku i Srpsku naprednu stranku. Njihove izborne rezultate uporedili smo sa statističkim podacima koje smo prikupili sa društvenih mreža, kao i aktivnošću iz njihovog ugla, ali i ugla birača.

Ključne reči: društvene mreže, političke partije, izborni rezultat, Voždovac.

Abstract: In this paper, we will try to determine whether and to what extent social media have an impact on voters, based on the elections in Voždovac, held on December 15th, 2013. We have limited the analysis to New Party, Dveri Movement, Demokratska Party and Serbian Progressive Party. We have compared their election results to the statistical data from social networks, activity from their perspective, but also their activity from the voters' perspective.

Key words: social networks, political parties, election results, Voždovac.

1. UVOD

Poslednjih godina sve češće se govori o sve većem uticaju društvenih mreža. Pošto za brzo i lako širenje informacija nije potrebno ništa više od interneta i nekoliko minuta slobodnog vremena, ne treba da nas čudi što političke partije i njihovi istaknuti pojedinci sve više nade polažu u promociju na društvenim mrežama. U Sjedinjenim američkim državama je to svakako slučaj[1], pa se tako neretko kaže da je Barak Obama pobedio na izborima 2012. godine zahvaljujući aktivnostima na internetu.[2] Da takve tvrdnje imaju smisla pokazuje i činjenica da, ukoliko se prijavite da dobijate obavешtenja od Bele kuće[3], morate da budete spremni da skoro svakog dana dobijate mejlove. Mnoga istraživanja potvrđuju jak uticaj društvenih mreža na politiku[4], a bez obzira da li upoređujemo uticaj mreža po broju korisnika ili po provedenom vremenu na njima, među prvih pet se uvek nalaze Fejsbuk, Tviter i Jutjub.[5] No, da li je takva situacija i u Srbiji? Kakav uticaj imaju društvene mreže na rejting i izborni rezultat političkih partija? Pokušali smo da damo odgovore na ova pitanja.

Grada za istraživački rad prikupljena je na tri načina. Prvi, i najvažniji način predstavljaju upitnici koje smo namenili političkim partijama, odnosno njihovim predstavnicima. Odgovore smo dobili od Nove stranke, Pokreta Dveri i Demokratske stranke, dok nam predstavnici Srpske napredne stranke nisu izašli u susret i nisu odgovorili na pitanja. Drugi način prikupljanja sastojao se iz istraživanja na društvenim mrežama i sajtovima političkih partija, putem kojih smo dobili direktan uvid u kvalitet i kvantitet aktivnosti političkih partija. Treći način prikupljanja podataka bila je

onlajn anketa koja se sastojala od 21 pitanja, a čija su ciljna grupa bili građani. Na anketu je odgovorilo ukupno 209 ljudi i ona nam je poslužila kao dodatak pri analizi, budući da se nije radilo o istraživanju na reprezentativnom uzorku.

2. NOVA STRANKA

Zvaničnici Nove stranke su nam se prvi javili i zakazali intervju, manje od jednog dana nakon što smo poslali mejl na zvaničnu adresu koja je istaknuta na njihovom sajtu, što nam govori da redovno proveravaju mejlove i na njih odgovaraju, odnosno, da vode računa o onlajn komunikaciji sa građanima.

Nova stranka ima usvojenu strategiju za promociju na društvenim mrežama, ali ona nije dostupna javnosti.

Nova stranka redovno održava svoj sajt[6], putem kojeg se šalju obaveštenja prijavljenima, u proseku jednom mesečno. Otvorila je zvanične profile partije na Fejsbuku (2.965 svidanja), Tviteru (2.059 pratilaca) i Jutjubu (68 prijavljenih korisnika i 18.712 prikaza snimaka). Predsednik ove partije, gospodin Zoran Živković sam uređuje svoj profil na Tviteru (9.626 pratilaca). Kvalitet i učestalost komunikacije sa biračima na društvenim mrežama, Nova stranka ocenjuje trojkom za Fejsbuk i dvojkom za Tviter i Jutjub.

Od osnivanja, Nova stranka koristi opciju plaćanja dodatne promocije na društvenim mrežama, pa je to bio slučaj i tokom predizborne kampanje na Voždovcu. Sva plaćanja su išla direktno preko partijskog računa i bez mešanja agencija. Na internet kampanju je utrošen samo 1% novca predviđenog za kampanju, i to 15 evra za baner na Fejsbuku. Ostatak novca u kampanji potrošen je na jedan bilbord i flajere, jer su štandovi sa flajerima bili pristup koji je Nova stranka najčešće koristila prilikom kampanje.

Od početka rada partije, na internet promociju je utrošeno 150 evra. Sem već pomenutih 15 evra za izbore na Voždovcu, 135 evra je bilo namenjeno za njenu promociju nakon osnivanja. Članovi i članice Nove stranke nisu bili plaćeni za promovisanje partije putem društvenih mreža, već su promociju vršili ili samovoljno ili po dogovoru u okviru Foruma mladih.

O promociji Nove stranke vodi računa pres služba pri centrali, ali i svaki opštinski odbor/povereništvo ima jednu osobu zaduženu za vođenje svojih stranica, u koordinaciji sa centralom. Za sada, u pres službi su za ovaj posao zadužene tri osobe, sa tendencijom da se u budućnosti broj ljudi poveća. Stav Nove stranke je da mediji nemaju dovoljno slobode i hrabrosti da profesionalno izveštavaju, tako da društvene mreže predstavljaju najbolju alternativu.

Nova stranka smatra da promocija na društvenim mrežama utiče svega 20% na rejting i izborni rezultat partije, jer su ljudi u Srbiji navikli na tradicionalne medije, pogotovo RTS. Napredak je primetan, ali spor.

3. POKRET DVERI

Pokretu Dveri smo nekoliko puta slali mejl, nakon čega smo ih pozvali telefonom i objasnili o čemu se radi. Popunjen upitnik smo dobili nekoliko sati nakon razgovora, što nam govori da su, ipak bili raspoloženi za saradnju.

Pokret Dveri ima usvojenu strategiju za promociju na društvenim mrežama.

Dveri redovno održavaju svoj sajt[7] i imaju zvanične profile na Fejsbuku (14.355 svidanja) i Tviteru (3.046 pratilaca). Svi ostali profili na ovim društvenim mrežama su nezvanični. Interesantno je da su zaboravili da nam kažu za Jutjub kanal koji su otvorili 17. decembra 2008. godine, a za koji takođe pouzdano znamo da je zvaničan. Na osnovu istraživanja putem interneta, došli smo do podataka da imaju 6.058 prijavljenih korisnika na svom Jutjub kanalu i čak 4.037.603 prikaza video snimaka, što je daleko više u odnosu na druge partije koje smo istraživali u ovom radu.

Od početka svog rada, Pokret Dveri je samo jednom koristio opciju dodatnog plaćanja promocije na društvenim mrežama i to pred protest koji su organizovali protiv briselskog sporazuma sa, kako kažu „minimalnim sredstvima“. Tvrdi da inače ne praktikuju plaćanje reklama, pa da ih tako nisu koristili ni za predizborno kampanju na Voždovcu. Članice i članovi pokreta su radili na promociji pro bono. Dakle, internet kampanja za izbore na Voždovcu bila je potpuno besplatna, a kao sredstvo komunikacije sa glasačima tokom kampanje su najčešće korišćeni štandovi.

Šef internet kampanje vodi računa o internet promociji Pokreta Dveri i on donosi konačne odluke, a u radu mu pomaže ne više od četiri saradnika.

Kvalitet i učestalost komunikacije sa biračima na Fejsbuku i Tviteru ocenjuju peticom, a komunikaciju na Jutjubu i drugim mrežama trojkom.

Pokret Dveri smatra da je internet kampanja veoma važna za njihov rad, kad se uzme u obzir „medijska blokada kojoj su izloženi“.

4. DEMOKRATSKA STRANKA

Demokratskoj stranci smo, kao i u slučaju sa Dverima, nekoliko puta slali mejlove na više adresa, ali smo odgovor dobili tek kada smo ih pozvali telefonom. Popunjen upitnik su nam poslali nekoliko dana kasnije.

Demokratska stranka ima usvojenu strategiju za promociju na društvenim mrežama.

Demokratska stranka Voždovac redovno održava svoj sajt[8] i ima zvanične profile na Fejsbuku (38.939 svidanja) i Tviteru (12.300 pratilaca). Oni su, kao i Pokret Dveri, takođe izostavili da napomenu da imaju zvaničan profil na Jutjubu, registrovan 1. septembra 2007. godine, a koji ima 709 prijavljenih korisnika i 1.599.356 prikaza objavljenih snimaka.

Pre, kao i tokom kampanje na Voždovcu, Demokratska stranka je koristila opciju plaćanja dodatne promocije na društvenim mrežama. Međutim, pošto je upitnik popunjavala osoba koja nije upućena u finansijski deo kampanje, nismo dobili zvanične podatke o utrošenim finansijskim sredstvima. Ono što je važno jeste da pojedinci nisu bili posebno plaćeni kako bi dodatno promovisali partiju, već da su to aktivisti partije radili svojevolsjno. Štandovi su najčešće korišćeno sredstvo tokom kampanje.

O promociji na društvenim mrežama brine se internet redakcija Demokratske stranke, koju čini više od pet ljudi. Kvalitet i učestalost komunikacije na Fejsbuku ocenjuju trojkom, na Tviteru četvorkom, a na Jutjubu jedinicom.

Demokratska stranka smatra da promocija na društvenim mrežama ima sve veći značaj u predizbornim kampanjama.

5. SRPSKA NAPREDNA STRANKA

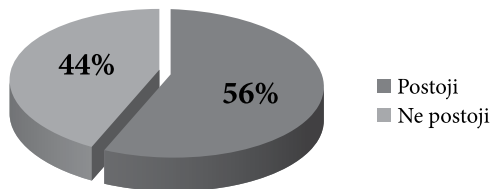
Srpska napredna stranka, ni pored poslanih mejlova, telefonskih poziva i direktnog obraćanja pojedincima putem društvenih mreža, nije dostavila svoje odgovore na upitnik. Prilikom telefonskog poziva javila nam se osoba koja je rekla da je najbolje da pozovemo drugu službu partije, budući da ona ne zna odgovor na ono što nam treba. Kada smo pozvali drugu službu, osoba sa druge strane slušalice nas je saslušala i rekla da će neko sigurno videti mejl sa upitnikom koji smo poslali i da ćemo odgovore možda dobiti, a možda i ne.

Srpska napredna stranka, Opštinski odbor Voždovac, ima svoj sajt[9] koji je poslednji put ažuriran krajem 2013. godine. Profil na Tviteru broji 9.921 pratilaca, a stranica na Fejsbuku ima čak 92.957 svidanja. Na Jutjub kanal koji je Srpska napredna stranka registrovala 29. marta 2012. godine, objavljeno je 660 ljudi, a video snimci su pregledani ukupno 938.662 puta.

6. GRAĐANI

Iz odgovora građana na pitanja u okviru ankete koju smo sproveli putem interneta, a na koju nam je dalo odgovor 209 ispitanika, možemo da izvučemo dva važna zaključka:

1. Većina građana smatra da aktivnost društvenih partija na društvenim mrežama ima uticaj na njihov rejting i uspeh na izborima.



Grafikon 1. Uticaj društvenih mreža na izborni rezultat

No, čak i oni koji smatraju da uticaj društvenih mreža ne postoji, vide prostor da se takva situacija promeni, što pokazuje jedan od komentara anketiranih građana i građanki:

„Mislim da (društvene mreže) ne utiču toliko na rejting i izborni rezultat. Više je akcenat na informisanju. A i naši političari i stranke nisu još toliko spretni i vešti sa društvenim mrežama. I dalje je glavna stvar šerovanje linka emisije u kojoj lider stranke gostuje. Ima još prostora za napredovanje.“

2. Većina građana koji tvrde da društvene mreže imaju uticaja na rejting političkih partija smatra da taj uticaj često može biti daleko više negativan, nego pozitivan. Kao najbolji primer naveden je slučaj Beogradske inicijative, čija je stranica na Fejsbuku ubrzo nakon stvaranja bila preplavljena komentarima kako iza nje stoje Ujedinjeni regioni Srbije.



Grafikon 2. Negativan uticaj društvenih mreža?

7. IZBORNI REZULTAT

Opština Voždovac se sastoji od 86 biračkih mesta, sa 156.962 birača upisanih na birački spisak. Na izborima održanim 15. decembra 2013. godine, glasalo je 54.590 glasača, odnosno, 34,8% birača sa spiska. [10]

Naziv izborne liste	Broj glasova koje je lista dobila	% od broja birača koji su glasali	Broj osvojenih mandata	% osvojenih mandata
Aleksandar Vučić – Srpska napredna stranka	28.258	51,74	36	65,45
Đilas – Demokratska	6.140	11,24	7	12,73
Dveri – Nova snaga Voždovca	1.881	3,44	0	0
Nova stranka – Zoran Živković	793	1,45	0	0

8. IMPLIKACIJE

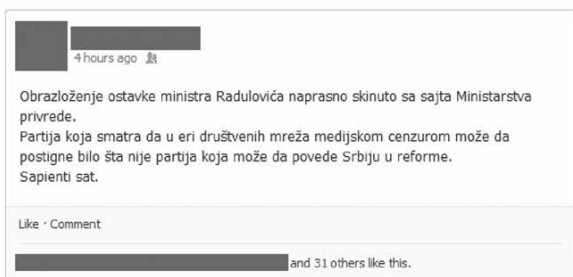
Ispostavlja se da Nova stranka i Pokret Dveri, koji nisu prošli cenzus na izborima na Voždovcu, vode više računa o društvenim mrežama nego druge dve velike partije pomenute u ovom radu, koje su prošle cenzus. To nam govori nekoliko stvari. Prvo, da se nove i manje partije (pokreti) trude da među svoje glasače uvrste mlade. Zašto? Mladi su ti koji mahom ne pripadaju nigde u partijskom smislu, odnosno, mladi su ti koji najčešće apstiniraju na izborima ili biraju „manje zlo“ [11]. Što je još važnije, ove partije (pokreti) za to koriste adekvatne alate. Samim tim, stvaranjem „alternativnog biračkog tela“, oni proširuju aktivno biračko telo u celini, bila to njihova namera ili ne, i tako imaju pozitivan uticaj na jačanje građanskog društva. Drugi zaključak se ogleda u medijskoj manipulaciji od strane velikih stranaka. Ne dobijaju, čak ni tokom izborne kampanje, svi jednak deo medijskog kolača i male partije se trude da smanje prednost „ustoličenih“ partija upravo kroz najpriступalnije alternativne medije – internet i društvene mreže.

No, ipak, partije ne percipiraju jednako sve kanale komunikacije sa glasačima. Pokret Dveri i Demokratska stranka nisu kao svoje zvanične profile navele i Jutjub, iako se na njemu odlično kotiraju – Pokret Dveri ima više od 4 miliona prikaza snimaka. Naš stav nije da su pokušale da ga sakriju, jer bi to bilo besmisleno, već da su pojam društvene mreže shvatile u užem smislu, koji ne uključuje Jutjub. Iako, u poređenju sa Tviterom i Fejsbukom, Jutjub jeste nešto statičniji, ni njega ne treba potcenjivati jer... „Ako slika vredi hiljadu reči, pitamo se koliko tek vredi snimak?“ A kanal pun snimaka koji su svi zajedno prikazivani više od 4 miliona puta?

Dakle, društvene mreže u Srbiji trenutno nemaju ključnu ulogu u određivanju broja glasova koje neka politička partija može dobiti, ali se ta uloga iz godine u godinu sve više menja. Od 2008. godine primetan je porast broja ljudi u Srbiji koji ima otvorene profile na Fejsbuku, Tviteru i Jutjubu, što znači da političke partije imaju interesa da budu prisutne na tim mrežama. Kao što je već rečeno, ovaj interes je utoliko veći kad su u pitanju male partije, nove partije i partije koje, iz bilo kog drugog razloga, nemaju (dovoljan) pristup tradicionalnim medijima.

S obzirom na činjenicu da je internet u Srbiji postao dostupan za široke mase tek sredinom devedesetih godina, možemo da zaključimo da su njegovi najčešći korisnici ljudi između 20 i 40 godina, odnosno, upravo oni koji uglavnom apstiniraju na izborima, tj. ne glasaju na istim. Sa druge strane, penzioneri koji u najvećem procentu izlaze na izbore, uglavnom nemaju pristup internetu, niti znaju da koriste društvene mreže, te se samim tim oslanjaju na televizijski program, koji je i dalje medij broj jedan u Srbiji po uticaju na raspoložene glasača. Ovakva stratifikacija nas svakako usmerava ka ideji da će se, kako „internet generacije“ budu odrastale, aktivnost političkih partija na društvenim mrežama intenzivirati, kao i da će iz toga proizići značajniji udeo tih medija u konačnim izbornim rezultatima.

Naravno, rastuća popularnost društvenih mreža za neke može biti mač sa dve oštrice. Čak i ono što protagonisti medijske cenzure pokušaju da sakriju svim raspoloživim sredstvima, biće upamćeno na internetu ako se samo jednom pojavilo na njemu i neće ostati zaboravljeno. Štaviše, takav scenario može imati kontraefekat i može naneti štetu koja se teško popravlja. Takve primere u okviru vođovačke predizborne kampanje nismo videli, a samo u poslednjih mesec dana ih ima nekoliko, što nam govori o shvatanju vođovačkih izbora kao relativno malih i, samim tim, manje važnih. No, parlamentarni izbori podrazumevaju mnogo veći ulog, a kao najupečatljiviji primer nezadrživosti informacija izdvajamo pitanje ostavke ministra privrede, tačnije „skidanje“ obrazloženja ostavke sa sajta Ministarstva privrede i „uklanjanje“ njegove izjave sa stranice novinske agencije Tanjug.



Grafikon 3. Primer aktivnosti na društvenim mrežama

Bez obzira na nameru političkih partija i odluku da li i u kojoj meri žele da koriste pogodnosti koje pružaju društvene mreže, činjenica je da će u najmanju ruku morati da se prilagode i budu pažljivije pri povlačenju političkih poteza, ne gubeći iz vida kakve posledice nepromišljene akcije mogu da izazovu. Možda razlika u dobijenim i izgubljenim političkim poenima najčešće i nije ve-

lika, ali može se lako desiti da o cenzusu ili većini odluču izbor samo nekoliko glasača koje je partija dobila ili izgubila zahvaljujući upravo društvenim mrežama.

Sve češće korišćenje društvenih mreža u predizbornim kampanjama, nametnuće dodatne teškoće Agenciji za borbu protiv korupcije, CeSID-u i svim ostalim zainteresovanim stranama za kontrolisanje troškova kampanja. Već se postavlja pitanje kako proceniti da li i koliko partije troše na internetu jer je naše istraživanje pokazalo da dve od tri političke partije koriste plaćene reklame, što nikako ne treba zanemariti. Problem leži u tome što ne postoji način da se partije podstaknu (nateraju) da prijave tu vrstu troškova, jer su teško dokazivi, a one to neće učiniti na sopstvenu inicijativu. Prvo, reklama uglavnom nije vidljiva svima na mreži, već samo onima koji odgovaraju preferencijama partije (pol. godišta, mesto boravka i slično). Drugo, u ime partije sve isplate može da izvrši pojedinac preko svog ličnog računa, čime ne samo da zavarava direktan trag ka partiji, već i povećava svoju donaciju partiji koju ne prijavljuje Agenciji. Parlamentarni izbori se bliže, ne ostavljajući mnogo vremena Agenciji da osmisli strategiju za rešavanje pitanja društvenih mreža. Ili barem da počne ozbiljno da radi na tome.

LITERATURA

- [1] <http://mprcenter.org/blog/2013/01/25/how-obama-won-the-social-media-battle-in-the-2012-presidential-campaign/> na dan 04.02.2014.
- [2] <http://blog.hootsuite.com/election-tracker-results/> na dan 04.02.2014.
- [3] <http://www.whitehouse.gov/> na dan 04.02.2014.
- [4] <http://rs.ejo-online.eu/1558/novi-mediji-i-web-2-0/fejsbuk-efekat#more-1558> na dan 04.02.2014.
- [5] <http://socialmediatoday.com/daniel-zeevi/1246736/infographic-what-makes-social-media-so-influentia> na dan 04.02.2014.
- [6] <http://www.novastranka.rs/> na dan 19.01.2014.
- [7] <http://www.dverisrpske.com/sr/> na dan 19.01.2014.
- [8] <http://www.vozdovac.ds.org.rs/> na dan 19.01.2014.
- [9] <http://www.sns-vozdovac.org.rs/> na 19.01.2014.
- [10] <http://vozdovac.rs/izbori-2013/obavestjenje-gradjanima/> na dan 19.01.2014.
- [11] <http://www.slobodnaevropa.org/content/article/871254.html>, na dan 29.01.2014.

STUDIJA SLUČAJA IZBORI 2012 - PREDIZBORNA KAMPANJA U UŽIČKIM MEDIJIMA (PRISUTNOST POLITIČKIH STRANAKA I UTICAJ MEDIJA NA OSTVARENE REZULTATE DS I SNS)

CASE STUDY ELECTIONS 2012 – ELECTION CAMPAIGN IN UZICE MEDIA (PRESENCE OF POLITICAL PARTIES AND THE MEDIA INFLUENCE ON THE RESULTS ACHIEVED BY DS AND SNS)

Biljana Kuzmanović, novinarka, Regionalna TV LAV, Užice

Sadržaj: Zbog propisa RRA o skraćanju medijskog predizbornog prostora, što je prvi put primenjeno u Srbiji tokom kampanje 2012. godine, mediji nisu presudno uticali na rezultate izbora. Propisi su umanjili i finansijska sredstva koja su izostala, a na koja su računali užički mediji. Smanjen medijski prostor, stranke su nadomestile kampanjom na društvenim mrežama.

Ključne reči: izbori, kampanja, mediji.

Abstract: Due to RBA regulations on shortening the elections media space, which was first applied in Serbia during the campaign in 2012, the media did not decisively influence on the election results. This regulation causes lack of the financial resources on which media from Uzice counted. Reduced media space, parties overcame with campaign on social networks.

Keywords: elections, campaigns, media.

1. RASPISIVANJE IZBORA

Sredinom marta, predsednik Boris Tadić raspisao je parlamentarne izbore za 6. maj (prethodni su održani 11. maja 2008. godine). Istovremeno je planirano i održavanje pokrajinskih i lokalnih izbora. Skrativši predsednički mandat Tadić je 5. aprila 2012. dao ostavku na tu funkciju, sa namerom da se kandiduje na prevremenim predsedničkim izborima. Istoga dana, Slavica Đukić-Dejanović, predsednica Narodne skupštine raspisala je prevremene predsedničke izbore, takođe za 6. maj. Time smo došli do činjenice da se na Đurđevdan 2012. godine istovremeno održavaju tri različite vrste izbora što se dešavalo po prvi put nakon uvođenja višestranačkih izbora u Srbiji 1990. godine.

Prema podacima Republičke izborne komisije, konačan registrovani broj birača za izbore na svim nivoima iznosio je 6.770.013. Za izborne liste registrovano je dvanaest kandidata na predsedničkim izborima i 18 izbornih lista za učešće na parlamentarnim izborima. Zbirno, učesnici u izbornoj trci, činili su grupu od ukupno 3.065 kandidata za narodne poslanike.

Dva predsednička kandidata i gotovo jednu trećinu na listama za narodne poslanike činile su žene.

2. LOKALNI IZBORI U UŽICU

Pravo glasa na lokalnim izborima u Užicu 2012. godine imalo je 69.517 birača. Osim glasačkih listića za predsedničke i parlamentarne izbore, građani Užica su 6. maja 2012. godine glasali i za 67 odbornika, koliko broji Skupština grada Užica. Glasanje je obavljeno na ukupno 94 biračka mesta, od čega je 47 bilo na seoskom i isto toliko na gradskom području.

Prema rezultatima Gradske izborne komisije, u Užicu je 6. maja 2012. godine glasalo ukupno 39.430 birača sa pravom glasa, što procentualno čini 56,72%. Od toga broja, važećih je bilo 37.887 glasačkih listića, dok su 1.543 ili 3,91% registrovani kao nevažeći. Na listi za lokalne izbore užičani su bili u mogućnosti da glasaju za devet partija i koalicija.

Na osnovu ostvarenih rezultata redosled stranaka i koalicija posle izbora je bio sledeći:

Redni Broj liste	Naziv partije ili koalicije koja je kandidovala predstavnike na lokalnim izborima 2012.	Broj osvojenih glasova	Procentualno ostvareni glasovi	Broj odborničkih mandata
1.	DS Izbor za bolji život Boris Tadić	10 796	27,38%	22
2.	Pokrenimo Užice - Tomislav Nikolić (SNS, NS, PSS-BK)	7 919	20,08%	16
3.	Ivica Dačić (SPS, PUPS, JS)	5 319	13,49%	11
4.	Pametan izbor - Tihomir Petković Tihi	3 747	9,50%	7
5.	URS- Branislav Mitrović	3 623	9,19%	7
6.	Čedomir Jovanović - Preokret	2 253	5,71%	4
7.	Dveri za život Užica	1 899	4,82%	0
8.	Pokret radnika i seljaka	1 373	3,48%	0
9.	SRS- dr Aleksandar Martinović	958	2,43%	0

Tabela 1: Rezultati lokalnih izbora u Užicu, maj 2012.

Na osnovu ovih rezultata može se zaključiti da je na lokalnim izborima koji su 6. maja 2012. godine održani u Užicu od devet izbornih lista, šest su osvojile mandate za 67 odbornika.

2. PRVA KONSTITUTIVNA SKUPŠTINA

Vlast u Užicu činili su Demokratska stranka sa predizbornim koalicijom partnerima SPO, SDPS, Moje Užice i Pokret za Užice. Podršku demokratama su u postizbornoj „kombinatorici“ dali i 4 odbornika Nove Srbije koja su tokom predizborne kampanje bila na listi „naprednjaka“, ali i socijalisti pojačani PUPS-om i Jedinstvenom Srbijom i liberali. Svi zajedno imali su za skupštinsku većinu, dovoljnih 37 odbornika. Odbornike u Skupštini grada Užica na konstitutivnoj sednici koja je održana 3. jula 2012. godine nisu imali Dveri za život Užica, Pokret radnika i seljaka i SRS- Dr Aleksandar Martinović.

Na levoj strani u odnosu na predsednika Skupštine grada Užica, Radišu Marjanovića (SPS) u Velikoj sali sedeli su opozicioni odbornici iz redova, SNS-a i PSS-BK (zajedno na listi), DSS-a, URS-a.

Za gradonačelnika, Jovana Markovića, koji je praktično reizabran na ovu funkciju, njegovog zamenika i članove Gradskog veća, glasala su 43 odbornika, dok je 21 bio protiv. Vidoje Drndarević (SPS) izabran je za zamenika gradonačelnika. Odbornici su izabrali i devet članova Gradskog veća od koji su samo dva dobili plaćene funkcije. Snežana Janjić iz LDP-a izabrana je tom prilikom za zamenicu predsednika gradskog parlamenta.

3. „KOMBINATORIKA ZA PREKOMPONOVANJE“

U leto 2012. godine, za razliku od socijalista, užički naprednjaci i URS su bili jedinstveni u inicijativi da vlast u Užicu treba da bude u skladu sa republikom. Prvi čovek užičkog SNS-a Saša Milošević podsećao je tada da su naprednjaci još prilikom konstituisanja nove gradske vlasti upozoravali da treba sačekati do formiranja republičke vlade. Užički odbor URS-a slagao se sa inicijativom koju je pokrenuo Mladen Dinkić da se vlast u Užicu prekomponuje. Bilo je izvesno da će novu vladajuću većinu, nakon su što socijalisti napustili DS i LDP, činiti SPS i naprednjaci.

Prekomponovanje vlasti po republičkom modelu u užičkom parlamentu konačno se desilo 29. oktobra 2012. godine. Novi gradonačelnik Užica, Saša Milošević, izabran je posle dugotrajne sednice tajnim glasanjem sa 44 glasa „za“ i 21 glasom „protiv“ čime je nova skupštinska većina koju u Užicu čine SNS, SPS-PUPS-JS-NS, URS i DSS pokazala stabilnost. Skupština grada Užica izabrala je i Vladimira Ilića (URS) za zamenika predsednika lokalnog parlamenta, posle ostavke Snežane Janjić iz LDP na tu funkciju. Vlast u Užicu od tada pa sve do danas (februar 2014) čine 42 odbornika od ukupno 67. SNS ima 13 odbornika, SPS-PUPS-JS-NS 15, URS sedam, DSS sedam, dok su u opoziciji DS-SPO (21) i LDP (četiri).

4. MEDIJSKA PREDIZBORNA KAMPANJA

Zvanične kampanje, kako za parlamentarne tako i za pre vremena predsedničke izbore, sve stranke i koalicije započele su 13. aprila i obe su završene 4. maja 2012. godine. Kampanja za drugi krug predsedničkih izbora koji su održani 20. maja, započeta je 5. maja i trajala je do 18. maja. Učesnicima izbora bilo je omogućeno slobodno vođenje kampanje. Sumirajući atmosferu tokom kampanje moglo se zaključiti da je ona bila mirna, uz poneki blaži incident. Sve stranke, kampanje su započinjale neposrednim razgovorom sa biračima od „vrata do vrata“. Tvrde da upravo u takvim kampanjama dolaze do stvarne slike biračkog tela na koje mogu da računaju. Olovke, upaljači, blokovi, kalendari, majice, kačketi, šibice, leci sa predizbornim obećanjima, zatim posteri, baneri, bilbordi i stranački štandovi, sve ovo i još po nešto, u zavisnosti od mašte i finansijskih mogućnosti, stranke koriste kako bi „osvojile“ što veći procenat biračkog tela.

Svesni uticaja televizije na publiku, stranke uglavnom tokom kampanja ne štede novac za zakup termina na nacionalnim, regionalnim i lokalnim radio i TV stanicama. Ipak, vlasnici medija u Užicu kažu da je kampanja 2012. bila „prilično tanka“ u finansijskom smislu. Stranke su, zaključujući se, veći deo kampanje prebacile na nacionalne emitere. Na to je najviše uticala odluka Saveta RRA doneta u martu 2012. godine po kojoj su kandidati, odnosno lista koja učestvuje na izborima mogla da iznajmi na jednom elektronskom mediju svakodneвно (samo) petominutne termine. Tokom kampanje predstavnici svake liste ponaosob imali su šansu da iskoriste i emitovanje jednog priloga, odnosno emisije, u trajanju do 30 minuta. Sve zakupljene termine, mediji su bili u obavezi da odrede u programskim šemama i gledaoce unapred obaveste koji su to termini, bez mogućnosti da ih menjaju tokom kampanje. Programske blokove mediji nisu smeli da emituju od šest do

devet ujutru i u „prajm tajm“ terminima od 19 do 23 sata. Isto pravilo važilo je i za radio emitere. Plaćene termine oni nisu mogli da koriste u vremenu od šest do devet ujutru i u periodu od 15 do 19 časova.

Mediji u Užicu, a to su: regionalna televizija LAV i lokalne TV 5 i TV ALFA, kao i regionalna radio LUNA, i lokalni radio emiteri Radio Užice, Radio 31 i radio SAN, striktno su se držali uputstva RRA tokom kampanje. Poštovali su i odluku o političkom oglašavanju, koje je po Zakonu bilo dozvoljeno i ulazilo je u ukupno oglašavanje koje je za komercijalne emitere najviše 12 minuta u satu, a za javni servis šest minuta. Ispoštovano je i uputstvo po kome su užički radio i TV emiteri političko oglašavanje izdvajali u posebne i naznačene reklamne blokove.

Medijska kuća	Cene za emitovanje spota (izražena cena po sekundi)	Cene za emitovanje priloga do 5 minuta (izražena cena po minutu)	Cene emitovanja emisija do 30 minuta (izražena cena do 30 minuta)
TV LAV (regionalna frekvencija)	Od 20 do 60 dinara u zavisnosti od termina	4 500 dinara po minutu	30 000 dinara
TV 5 (lokalna frekvencija)	30 po sekundi u svim terminima	3 000 dinara po minutu	25 000 dinara
TV ALFA (lokalna frekvencija, oduzeta u novembru 2012)	nema podataka	nema podataka	nema podataka
RADIO LUNA (regionalna frekvencija)	od 8 do 14 dinara u zavisnosti od termina	nisu koristili	12 000 dinara
RADIO 31 (lokalna frekvencija)	10 dinara po sekundi u svim terminima	2 000 dinara	10 000 dinara
RADIO SAN (lokalna frekvencija)	10 po sekundi	800 po minutu	12 000 dinara
RADIO UŽICE (lokalna frekvencija)	Od 5 do 7 dinara po sekundi	nisu koristili	8 000 dinara plus PDV

Tabela 2: Cene emitovanja predizbornih spotova, priloga i emisija na regionalnim i lokalnim medijima u Užicu

Analizirajući priloge TV i radio emitera iz Užica, tokom kampanje 2012. godine, izvodi se zaključak da je u informativnom programu pristup svih emitera bio novinarski profesionalan. S druge strane, u plaćenim terminima pristup je bio takav da se radi o predizbornom programu u kome se promovise nosilac određene liste.

Većina stranaka koje su 2012. godine vodile kampanju u Užicu nisu shvatile moć društvenih mreža, pre svih Fejsbuka i Tvitera.

5. POLITIČARI O LOKALNOJ KAMPANJI

O medijskoj kampanji 2012. godine i njenom uticaju na ostvarene rezultate razgovarali smo sa Jovanom Markovićem, nosiocem liste DS-a i kandidatom za gradonačelnika. On kaže da su užičke demokrate 2012. godine koristile sve lokalne medije, radio i TV stanice, ali i društvene mreže. Poseban akcenat davali su gostovanjima kandidata za odbornike na radio stanicama, kao i izbornim spotovima, podjednako na radio i TV stanicama. Prema Markovićevim rečima, analizira-

jući kampanju došli su do zaključka, da je uspeh postignut pre svega uspostavljanjem komunikacije među članstvom i simpatizerima. Osnovna poruka koju su slali biračima odnosila se na projekte koje su u prethodnom mandatu završili; navodeći primere Regionalne sanitarne deponije Duboko, stadiona, bazena, gasovoda, doma za stare, otvaranja carinarnice, osnivanja Slobodne zone i drugih. Veruje da su upravo ti primeri biračima ostavljali utisak da je u lokalnoj zajednici stvorena politička, ekonomska i socijalna stabilnost, na osnovu koje su od njih i tražili poverenje za još jedan mandat. Ispostavilo se, dodaje on, da su građani i prilikom glasanja pravili razliku tako što su posebno ocenjivali rad lokalne vlasti, a posebno predsednika države. Siguran je da su „demokrate“ dobrom medijskom promocijom u vreme kampanje 2012. godine, svi zajedno doprineli boljim rezultatima lokalne liste za odbornike, nego republičke liste za poslanike.

O medijskoj kampanji i njenom uticaju na rezultate „naprednjaka“ u Užicu govorila nam je Ivana Stojiljković koja je u vreme predizborne kampanje 2012. godine bila PR GO SNS-a u Užicu. Ona navodi da su tada maksimalno koristili kampanju od „vrata do vrata“, delili letke i bili na štandovima gde su razgovarali sa građanima. „Tokom kampanje, jednom sedmično imali smo i tematske konferencije za štampu na kojima smo ukazivali na probleme građana i predlagali rešenja za to.“ Naglašava da tada zbog ograničenih finansija nisu bili u prilici da mnogo koriste plaćene medijske termine, jer su, ocenjuje ona, bili skupi. Zato je kampanja vođena putem interneta, konkretno društvenih mreža, što se pokazalo vrlo korisnim i dalo je rezultate. To je i najmoderniji način komunikacije, jer informacije dopiru do velikog broja glasačkog tela, a uvek se provuče i po neki „slučajni“ kritički komentar i to je lako prepoznati. Takvi komentari najbolji su način da stvari postavimo na svoje mesto, jer jedino kad nas kritikuju možemo napredovati, zaključuje Stojiljkovićeva.

** Za potrebe ovog rada korišćena arhiva RTV LAV Užice, sajtovi www.graduzice.org; www.radioluna.rs; www.naslovi.net/uzice; www.westinfo.rs.*

SUMMARY

General elections in Serbia were held on May 6, 2012, and these were the first elections which were organized and conducted within the new regulation framework in the area of political activities financing. Since the Law was adopted in 2011, the control of financing political activities was demised by the Anti-corruption agency and thus created prerequisites to make costs of political entities more transparent and available to the public.

The purpose of the publication “Guide on financing political entities: regular operations and election campaigns” is to offer political entities, competent public and citizens a detailed review of all relevant aspects of financing political entities: the importance of legal framework in this area, comparative experiences on financing from public and private sources, the experience of the USA and countries from the region on this topic, analysis of the election communication and paid political advertising, and detailed analysis of financing election campaign in 2012 (from different perspectives).

In his texts, Zoran Stojiljković reviews general relationship between money and politics, comparative experiences in Europe and the world in the area of financing political activities, and particularly current experiences in Serbia in terms of enforcement of the Law on financing political activities.

Money charm in politics is a phenomenon as old as the human desire for power and dominion. Almost as old as the attempts to emancipate politics from the dictates of money. Despite that, party finances and role of money in democratic regimes and competitive, multiparty game for the support of the voters have long represented a kind of extremely legal or grey area mutual transfers of economic and political power and influence, respectively made a well and jealously-kept secret, hidden and kept far from public eye. Party budget, their incomes and expenses, are one of the paradigmatic examples of political phenomena the theoretical articulation and empirical analysis of which is by far ahead of their practical knowledge.

A simile “Money is the mother’s milk of politics”, a famous quote of Jesse Unruh, a Californian politician, or adage from our language “He who pays the piper calls the tune”, speak of the importance of financing political activity in a slightly exaggerated and simplified, nevertheless essentially true manner; that is, the influence money has on politics. We could conclude that the attractive program and charismatic leaders in the short term, are key assumptions of the rise of parties, but for “the party to be an important player in the long run, the party needs to have the three following resources: organization, volunteers and money”.

As a rule, after defining the role of “constitutional treatment”, soon after came new legislation which specifies founding and functioning of parties, including regulation of election costs and finance of regular political activities.

The opponents of budget, i.e. state support to the regular operations of political parties, believe this way of financing is an attack to the individual autonomy, freedom and forceful “money-taking form the pockets” of tax payers, who if they want to may privately and voluntarily finance political parties and candidates on the elections. On the other hand, the key argument of the supporters of financing political parties and election campaigns from public sources lies in the attitude that “democracy costs”, and that participation in democratic processes is only a matter of financial (in)abilities of certain political partakers.

However, it seems that today there is a general opinion that for correcting flaws and shortcomings of both sides, financing political parties should rely on both sources, public and private ones.

Numerous and specific ways in which political parties may raise funds for their activities may be grouped in two basic source groups of financing or two strategies for loading political party budget - private and public sources, and their combination.

The first, traditional group is private sources of finance. The logic relies completely on private sources, which is illustrated the best by the practice in Great Britain, and it is based on the attitude that political parties are private organizations with, truth be told, specific rights and broad spectrum of activities. Private sources of finance are comprised of funds raised within the party (membership dues, donations, gifts from members, income from promotional party activities and other forms of party entrepreneurship), also funds and gifts from natural and legal persons and subsidiary budget from interest associations- unions or business associations.

Systems of public financing of political parties differ among themselves, except in terms of significance and relative share of funds from public sources, and compared to various specific determinations regarding the circle of recipients and purpose of subsidiary budget from public sources, as well as the level of their distribution. According to their purpose, subsidiary budgets may be allocated to cover election costs (France, USA, Italy, Canada, Poland) or work in parliament and regular party operations (Austria, Czech Republic, Greece, Hungary), or both purposes as in Serbia and majority of countries going through a transition. Germany is a specific, "mixed" case, in which funds are formally allocated for the election campaigns to the parties in four annual installments (the amounts are the highest in the year preceding the elections and in the election year) and that practically represents regular financing of party activities.

In Serbia, the legislator opted for public financing of both parties and election campaigns, and in all levels of state organization.

It wasn't until the changes in 2000 in Serbia, that the Law on financing of political parties from 2003 regulated in a straightforward and relatively comprehensive manner financing of regular party operations, and financing election campaigns, as well as the entity, scope and limitations of private and public sources of financing of political parties. It is indicative that while the previous Law (adopted in 2003) was in force, no political actor was sanctioned for violating provisions of the Law, even though the public speculated the sums and indirect contributions were by far higher than the amounts which were presented in the reports of the political actor.

In November 2010, the work group which worked on drafting the new Law on financing political activities sent the draft of the Law to the Government of the Republic of Serbia, which finally in June 2011 came to the National Assembly after the report of the European Commission for 2012 and multiple consultations with and opinions obtained from the Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO) and the Venice Commission.

The election campaign for parliamentary, presidential, provincial and local elections in 2012 was the first one conducted upon the adoption of the new Law on financing political activities. Therefore, the analysis of cash flow in these elections is of great importance for estimating how the established normative and institutional framework, its democratic capacities and its practical range of established mechanisms of control and supervision - their anti-corruption potential.

The highest portion of reported income of the election campaign came from the budget (approximately 51% for parliamentary elections and 84% for presidential elections). The other most common type of income are bank loans, approximately 30% (11% for presidential elections), which raises the question from which sources and in what period of time these loans will be repaid. At the same time, a very modest share make the incomes from contributions of natural persons and legal entities, 14% of the income for parliamentary and only 2% of income for parliamentary elections. That is approximately 6,000 donations from natural persons and about 200 donations from legal entities.

In fact, the total incomes of all political entities for all levels of elections amounted to slightly more than three billion dinars, exactly 3,109,834,700 RSD, whereas the income from public sources amounted to almost two billion (1,916,251,944), that is 62%, while the expenses amounted to 3,576,057 RSD.

Furthermore, the anticipated budget for the election campaign for parliamentary elections in 2012 was 843,228,190 RSD (approximately 7.4 million euro at the average exchange rate of 115 RSD for one euro). The value of total reported costs of the election campaign for parliamentary and presidential elections amounted to 3.5 billion dinars or 30 million Euros, i.e. 7 euro per voter.

According to the preliminary reports of the Anti-corruption agency, Democratic Party, Serbian Progressive Party and United Regions of Serbia spent the most money in the election campaign.

By comparing incomes and expenses we can conclude that expenses were higher on all levels of the elections than the income by 461,890,698 RSD or 15% which represents potential debts of political entities. If we add bank loans and loans to these debts, we arrive at a conclusion that deficiency of real sources of financing the campaign in 2012 amounted to 978,913,168, i.e. the third of the total income was not financed from real sources.

During the campaign, the Anti-corruption agency presented the estimation that the campaign is significantly "cheaper and more decent" than the previous ones. The estimation is based on three types of arguments.

Firstly, the expenses of the field campaign, i.e. tours of party and presidential caravans through Serbia were directed at the state resources and facilities and equipment for promotional appearances and debates were used either with considerable discounts or for free. Secondly, in this campaign the candidates and parties used free activities on web sites and social networks which are more and more popular, and it significantly reduced the costs of the election campaign. Thirdly, private television stations organized, with significant discounts, presentations of the candidates and parties and their duels. The new rules prescribed by the Republic Broadcasting Agency (RBA) helped the citizens of Serbia to avoid tedious, lengthy and expensive promotional blocks paid to the electronic media.

Dorde Vuković reviewed the three important aspects of financing political entities: public and private sources of financing and control of financing of political entities.

For many years, since the first modern parties were founded all the way until the end of the Second World War, financing of political parties was conducted exclusively from private sources and it was considered that any kind of budget financing for the purpose of self-financing would be unacceptable. The first attempts to change this state of affairs were made by a number of countries from Western Europe in the second half of the twentieth century, by deciding to finance political

parties from public funds. The reason behind the decision was to reduce the dependence of political parties from centers of financial power, rich individuals and corporations.

When speaking of public financing, we'll mention key advantages and disadvantages of this concept. The disadvantages of public financing are: 1) financing parties and candidates from public sources creates and deepens the discord between those fighting for votes and citizens; 2) when parties depend less on voters that reduces flow of ideas and needs of citizens, and the parties focus more on political centers of power, decision-making and political parties; 3) public financing contributes to maintenance of current party scene; 4) all citizens finance political parties which means that someone needs to give money even to those options whose program and ideas they do not agree in any way and 5) public financing makes parties state "parasites" and lose the key purpose of the participants who connect civil and political field.

The advantages of public financing are: 1) using public funds for such a purpose is a necessary expense which results in democratic order; 2) state money reduces the need for "interest money", i.e. money of those people who expect favors of parties for the money given, and therefore diminish potential corruption; 3) providing pecuniary funds for public sources means that the state may require certain changes in party structure; 4) public funds help public financing; 5) without public funds the parties would be directed only to private financing which is in its nature divided in social lines, and the transfer of ideas and requests of citizens would be followed by social divisions and 6) modern communities and new models of public communications require increase in costs which classical, private financing models cannot cover.

The practice to allocate money from public funds for financing political parties exists in majority of developed democratic societies. The purpose or the aim of allocating that money is defined through two basic requirements. The first one refers to financing election campaign, whether the election is for individual or collective body (individuals or party lists), which is the practice in the USA, Italy and Canada. The second purpose of allocating money refers to financing regular operations of political parties which is the case in Czech Republic, Hungary and Austria. This division is crucial from the point of view of the purpose the money is allocated for, and some countries combine the two ways of financing (Belgium, Serbia, etc.)

The arguments for and against financing parties from public sources, as well as their purpose are the topics which cause main disagreements between the politicians. Whenever there was a change in financing political parties from public sources in a country, they never returned to the previous state of affairs. However, when it actually comes to the allocation of funds, i.e. defining which party gets which amount of money and the basis for such decision, there are always significant and fierce disagreements.

So, how the money will be allocated to the interested parties is a particularly vulnerable field, as is the measurement to be taken in that process. This allocation of funds from public sources is not simple at all, and an ideal and typical allocation of the existing models may be based on three principles. Those three principles reside on the ideas of equality, proportion and necessity.

On the other hand, there is private financing. Since the beginning of parties, private sources were key financial resource. Regardless of the fact that states significantly help political parties financially, the larger portion of their income comes from private sources. Judging by the reports of political parties, the situation in the Balkans is specific because more than four fifths of their income is covered by state funding. First and foremost, this data seems to be the question of inexistence of adequate regulatory mechanisms rather than real relation between public and private financing. The reports of political

parties, and comparative analysis of these reports, indicate that in the countries with arranged democracy systems private sources of financing make two thirds of the total funds the political party collects.

According to the way the funds are derived from private sources we can make a certain categorization of these types of donations. These are: membership dues, gifts and donations of individuals and companies, as well as the incomes derived from the activities of political parties.

Having in mind different types of abuse in connection with private sources of financing of political parties, legislations of various countries opt for a number of solutions to try and prevent or minimize damage which might occur. Several basic types of solutions are: 1) prohibition of financing by certain types of entities; 2) limitation of individual donations and 3) limitation and prohibition in income and expenses.

The third way of financing political parties (other than public or private sources) may be from activities which political parties perform and earn from them some financial funds: 1) publishing and promotional activities as a source of financing of political parties; 2) renting property and interest on deposits as a form of financing of political parties; and 3) economic activities of political parties as a source of financing of political parties.

The key field in connection with financing political parties relating to control and publicity of their financial status and their accounts. The process of control and availability of information on financial statements of political parties is defined differently in different countries. Therefore, it seems the most efficient to start with the classification used by Nassmacher, and which indicates types of regulating monitoring of party finances. Their typical structure is based on specific countries and contains all advantages and disadvantages which occurred from practice of their application. Referring to this author, Đorđe Vuković offers the following classification: 1) model of autonomy (within this model political parties are treated as associations of citizens of free will who have the right to organize independently their association); 2) model of transparency (starts from the right of the citizens to have insight into party funds, their sources and manner of their usage); 3) model of representation (the citizens do not have the knowledge or will to deal with party finances, so somebody has to do it for them) and 4) model of diversity (this model implies the usage of all abovementioned models, and also acknowledge that the field of finance is not transparent in its nature, and therefore the expectations need to be reduced in terms of possibilities of the overall control).

Bojan Klačar dealt with election campaign communication with particular emphasis on the role and importance of paid political advertising throughout election campaigns.

In most countries, Serbia included, the majority of costs in the elections campaign are mostly advertising expenses, and the advertising expenses in our country were 77% in the campaign for parliamentary elections, that is 66% in the campaign for presidential elections in 2012. The regulation of election campaign communication in one country, therewith paid political advertising, depends on the election system, media system regulation and media law in general, but also the role of competent regulatory bodies. Regulating paid advertising is additionally important if we take into consideration a fact that the elections in March 2014 will be the sixteenth elections on the national level since December 2000! That means that Serbia "spent" almost two and a half years in the new millennium in the election campaigns and negotiations on the composition of new government.

It is a general trend that there are no tight rules for press and the Internet, and that their regulation is based

on self-regulation and work of several associations of journalists. These two media rely on the universal principles and maxims, whereas the Council of Europe only deals with the state-owned press. As far as television is concerned, the case is different and as in majority of countries it undergoes a very clear regulation. Most of the countries which belong to the circle of "old European/ Western democracies", have very serious limitations in terms of television, particularly paid advertising. Regardless of the increasing number of digital media, television will be enthroned as dominant media even in the years to come, and practically it has been there since 1960 after the famous TV duel between J. F. Kennedy and R. Nixon which was watched by 70 million viewers. In Serbia, daily average for watching television is higher than 5 hours!

With the occurrence of television, two trends have been established and they have been functioning ever since: 1) increase in media influence on public, i.e. will of electorate and 2) campaigns are becoming more expensive, media mediated and significant share of paid advertising. How expensive the campaigns really are is demonstrated the best on one American example: since a figure of around one hundred thousand US dollars for A. Lincoln campaign, we arrived at a figure of seven to ten billion US dollars for the last two campaigns, 2008 and 2012.

There is neither a unique nor ideal method of regulating election campaign communication. In majority of countries it is a combination of three segments: direct address or paid advertising, debate TV shows and regular (news) reporting.

In terms of paid advertising, Serbia belongs to a circle of countries in which such concept was allowed by the Law, even for public service (RTS and RTV). Such is the case with majority of the countries of the Eastern bloc, and former countries of SFRY, except Bosnia and Herzegovina where there are more limitations. The experiences around the world are diverse, but most European democracies have severe limitations in terms of paid advertising on television or radio. This [practice also applies for Great Britain, Belgium, France and Nordic countries Denmark, Norway and Sweden. Paid advertising cannot be seen on public services in Netherlands, and in Austria, Germany and Spain it is forbidden during the election campaign.

On the other hand, unlike countries in which there are limitations in paid advertising, there is a large number of countries in which paid advertising is very common, not only in private media, but also on public services. We'll only mention some of the countries: USA, Canada, Australia, New Zealand, and Baltic countries and Italy in Europe.

Total value of media market in Serbia for 2012 amounted to 172 million Euros. For 2013, at the moment the text was written, we did not have all relevant data, but 2012 was indicative because that was the election year in Serbia. According to the type of media, the situation is the following: televisions 97 million, print 36 million, OOH 18 million, Internet (counting Facebook, Google, etc.) 12 million, radio 8.5 million, and other media 0.5 million Euros. In percent, television derives 56.4% of all investments, and then: print (20.9%), OOH (10.5%), internet (7%), radio 4.9% , and other media (0.3%). Market value is by 34 million lower compared to the record 2008 and practically the market has not recovered ever since, it mostly remains the same. Even though 20112 was the election year it brought the same level of investment as in 2011.

Regarding the elections in 2012, and taking into consideration only six largest election participants (coalitions gathered around SNS, DS, SPS, URS and LDP and DSS which had independent participation), the costs of advertising made 74% of total costs, whereas in the structure of only parliamentary elections

(of these parties), the costs of advertising make 84% of the amount. From media perspective, this campaign was comprised of large number of advertising seconds paid, influence on media by sending promotional material of the party which was published in the news, fragmented and tedious campaign in electoral blocks, indefinite and insufficiently active role of the RBA, dynamic, analytical, and more biased approach of the print media. Commercialization of political campaigns was stopped by restricting paid blocks. For the first time, a serious online campaign was applied in Serbia.

Electoral list "Choice for better life" (gathered around DS) had the most seconds of paid advertising- 155,296, then URS 99,014, "Let's move Serbia" (gathered around SNS) 51,646 and U-turn 39,931 (gathered around LDP). However, when it comes only to parliamentary elections, URS is unmistakably in first place with 85,930 seconds of paid advertising. Only TV Pink broadcasted more than 100,000 seconds (104,627), and TV Prva broadcasted a large number of seconds of paid advertising - 93,057. After them (in order): RTS1, B92, RTV1, Happy, and Avala.

Total expenses, per parties, are as follow:

Coalition gathered around DS: 1,054,195,095.54
Coalition gathered around SNS: 609,738,015.08
Coalition gathered around SPS: 334,656,247.53
Coalition gathered around URS: 541,395,240.73
Coalition gathered around LDP: 296,353,519.05
DSS: 138,912,023.46

Moma Jovanović presents financing of political entities in the USA

The author describes a manner in which, by virtue of Political Action Committees – PACs, the election campaigns of the presidential candidates are being financed and (their) political parties in the USA. Due to its long term democratic history, the USA has first established "Action Committees". Every now and then, there is a fierce debate of confronted representatives of two leading political parties (Democratic and Republican) on the roles of PACs in the American political scene which lasts for more than half of a century. The Federal elections campaign act attempted to create equal starting positions of all political opponents (both presidential candidates and the parties which nominate them), credible reflection of the will of the people, (non)transparency of their funding and media (im)partiality. The paper brings the reader closer to the USA elections campaign legislation, financing of political parties and their candidates by explaining the process of public donations to the presidential candidates, and the role of diverse PACs to the political players in Serbia.

Students of the Faculty of Political Sciences, University of Belgrade dealt with these relevant aspects of financing political activities. One part of them dealt with dilemmas - public or private sources of financing; the second part of them dealt with recent experiences in control of financing and the role of the Anti-corruption agency, whereas the third group "brought" regional experiences closer to this process. A group of students opened a question of the role of media in the election campaigns and we have enclosed the texts on paid advertising on television, role of social networks, and also media presentation two campaigns, the one from Serbia, and the other one from Montenegro. There were papers which dealt with the role of CSO in the process of financing political activities and case studies on financing campaign on micro level, in the local elections in Užice.

This publication is made possible by the support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID). The contents of this publication are the responsibility of the authors and does not necessarily reflect the views of USAID or the United States Government.

This publication is made within the project “Towards More Efficient Work of Independent State Institutions: Step to More Successful Control of Financing of Political Parties” conducted by the Center for free elections and democracy (CeSID) with the support and help of the United States Agency for International Development (USAID) through the Judicial Reform and Government Accountability Project (JRGAP Project).
