



# PREPORUKE ZA FINANSIRANJE IZBORNIH KAMPANJA

Beograd, januar 2019. godine

*Preuzimanje je dozvoljeno uz navođenje CeSID-a kao izvora*

SRB



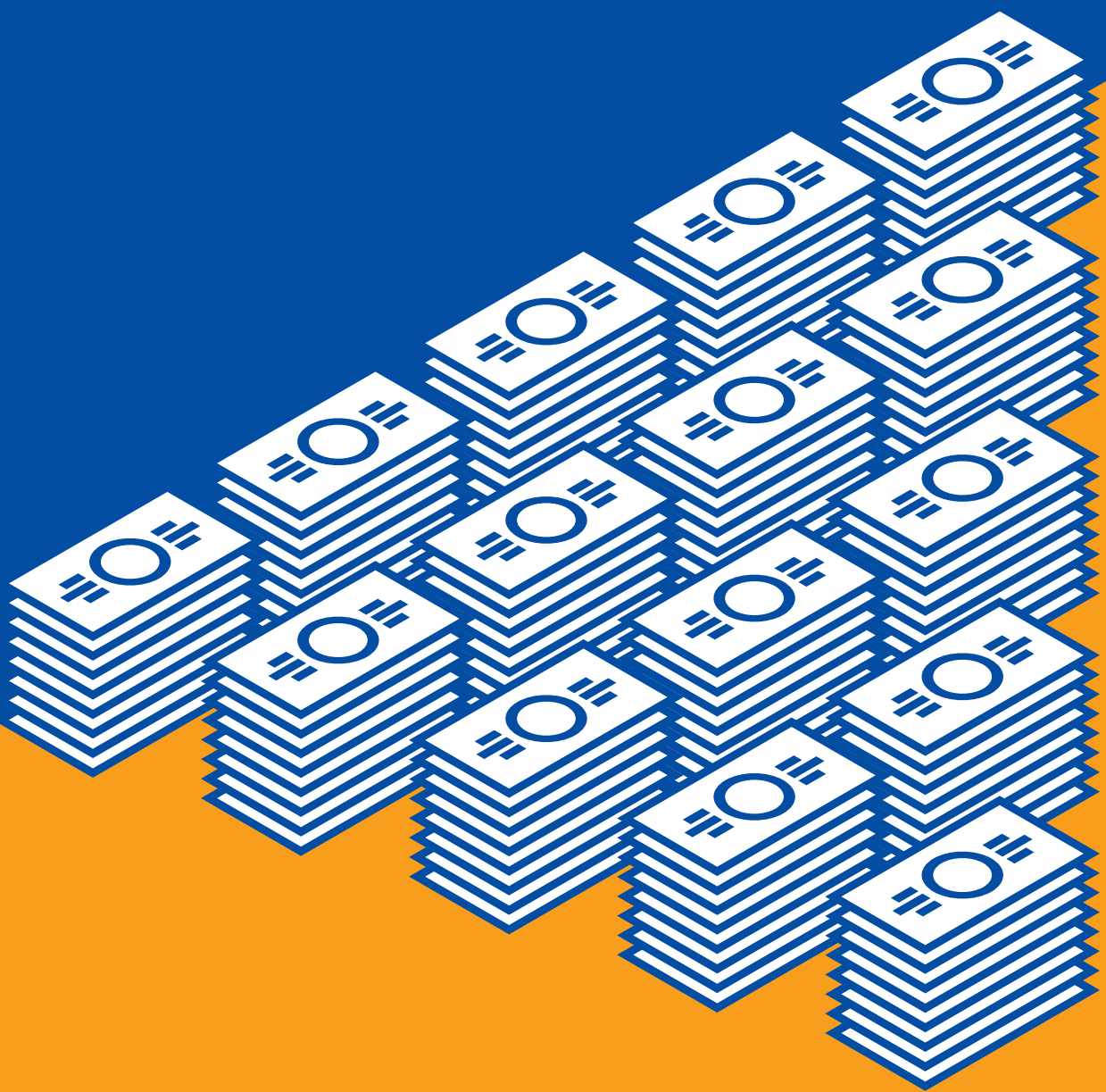
# RECOMMENDATIONS FOR POLITICAL CAMPAIGN FINANCE

Belgrade, January 2019

*Citations must reference CeSID as the source*

ENG





Finansiranje političkih subjekata uređeno je na koherentan način Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti (u daljem tekstu: ZFPA) iz 2011. godine koji je izmenjen, u manjem delu, tri godine kasnije (2014). Ovim zakonom je regulisan redovan rad političkih subjekata i finansiranje kampanja. Prethodni Zakon o finansiranju političkih stranaka je usvojen 2003. godine a stupio na snagu 1. januara 2004. godine i kao ključne nedostatke je imao izostanak jasne i snažne kontrole koja je bila prepuštena telima direktno povezanim sa političkim strankama: Odboru za finansije Narodne skupštine (za redovan rad) i Republičkoj izbornoj komisiji - RIK (za izborne kampanje).

Po trenutnoj regulativi, za nadzor finansiranja izbornih kampanja je zadužena Agencija za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Agencija) dok Državna revizorska institucija (DRI) ima mandat za sprovođenje revizije trošenja javnih sredstava. Za razumevanje izborne kampanje, važno je imati u vidu i Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije jer se njime reguliše zloupotreba javnih resursa od strane javnih funkcionera.

ZFPA omogućava finansiranje i iz javnih (čime Srbija sledi primer brojnih evropskih država) i privatnih izvora za koje ne postoji limit u ukupnim iznosima, ali postoje ograničenja za davanja fizičkih i pravnih lica tokom jedne godine a koja se dupliraju u slučaju izborne godine. Regulativa predviđa i izbornu jemstvo, kontrolu grupa građana a ne

Political finance is comprehensively regulated by the 2011 Political Finance Law (PFL) and its limited amendments enacted in 2014. This piece of legislation governs both general financing of political parties and campaign finance. The preceding Political Party Finance Law had been enacted in 2003 and entered into effect on 1 January 2014; its key shortcoming was the lack of clear and robust control arrangements, as its oversight was entrusted to entities directly linked to political parties, the Parliamentary Finance Committee (in matters of regular financing) and the National Electoral Commission, or NEC (in election campaigns).

Current regulations stipulate that the Anti-Corruption Agency (ACA) is responsible for overseeing campaign finance, whilst the State Audit Institution (SAI) is tasked with auditing public spending. An awareness of the ACA Law is required for any assessment of election campaigns, since this statute governs the abuse of public funds by public officials.

The PFL allows funding from public sources (where Serbia has followed the example of numerous European countries) as well as from private ones; there are no absolute limits on the latter, but there are restrictions on how much private individuals and businesses can donate in the course of a year, and these ceilings are doubled in an election year. These regulations also envisage an election deposit and scrutiny by civic groups rather than political parties only, prohibit some sources of finance,

samo stranaka, zabranjene izvore finansiranja, vođenje evidencije, finansijsko izveštavanje i sankcije – prekršajne i krivične. Agencija ima zakonsko pravo da vrši paralelni monitoring finansiranja izborne kampanje što je jedno od najboljih rešenja (i uporedno gledano retko zastupljeno) a čije efekte nismo do sada videli u meri u kojoj bi trebalo.

Iako je regulatorni okvir i institucionalni dizajn usklađen sa dobrim principima međunarodne prakse, njegova primena od izbora 2012. godine je pokazala niz nedostataka na koje je potrebno obratiti pažnju kako bi se proces finansiranja kampanja unapredio i učinio transparentnim.

## ORGANIZACIJA NE-DOZVOLJENIH AKTIVNOSTI TOKOM KAMPANJE

Politički subjekti neretko u kampanjama obavljaju aktivnosti koje po svom opisu ne pripadaju delokrugu rada političkih subjekata, niti imaju veze sa obavezama koje političke organizacije imaju u procesu registracije. Tu se najčešće nalaze humanitarne aktivnosti i organizovanje lekarskih pregleda (za obe aktivnosti postoje registrovane ustanove u čijoj je to nadležnosti) što predstavlja neuralgičan prostor za potencijalnu kupovinu glasova i (ili) pritisak na birače. Podsećamo, ZFPA definiše političku stranku i kasnije navodi (u članu 19)

*mandate record-keeping and financial reporting, and set out a number of misdemeanours and criminal offences for non-compliance. The ACA is permitted by statute to monitor campaign finance, which constitutes a best-practice arrangement (and one that is rarely applied in other jurisdictions), but its effects have to date failed to materialise as expected.*

*Although the regulatory framework and institutional arrangements follow best global practice, their implementation since the 2012 election has revealed a number of shortcomings that ought to be addressed to improve campaign finance and introduce more transparency.*

## BANNED ACTIVITIES IN THE COURSE OF A CAMPAIGN

In the course of a campaign, political groups often engage in activities outside of their permits and unconnected with their registration requirements, most commonly humanitarian activities and medical examinations (although there are registered institutions tasked with both of these sets of issues). Such actions may be used to buy votes and/or exert pressure on voters. By way of a reminder, after providing a definition of 'political party, the PFL goes on to stipulate (Article 19) that 'finance for the activities of political entities shall be utilised

da se „sredstva za finansiranje redovnog rada političkih subjekata koriste za funkcionisanje i propagiranje ideje političkog subjekta i podrazumevaju: rad sa biračima i članstvom, troškove prevoza i održavanja skupova, troškove promocije, reklamnog materijala i publikacija, troškove istraživanja javnog mnjenja, obuke, međunarodnu saradnju, troškove zarada i naknada zaposlenih, komunalne troškove i troškove za druge slične aktivnosti.“

## ROKOVI U IZVEŠTAVANJU

Regulativa precizira da su politički subjekti u obavezi da podnesu izveštaj o troškovima izborne kampanje u roku od 30 dana od dana objavljivanja konačnih rezultata izbora. Istovremeno se u članu 29 kaže da se „izveštaj o troškovima izborne kampanje objavljuje na veb-sajtu Agencije“ ali bez preciziranja roka kada Agencija objavljuje svoj izveštaj već se posle zakonskog roka na sajtu nalaze samo izveštaji koje pošalju politički subjekti. Ovako (ne)definisani rokovi prave dve loše posledice: (1) građani ne mogu da imaju nikakav uvid u troškove izborne kampanje minimum mesec dana nakon glasanja, što je veoma kasno imajući u vidu prirodu izbora koji zahtevaju kratke rokove i brze reakcije nadležnih tela i (2) protok dužeg vremenskog perioda (i po nekoliko meseci) koliko je potrebno Agenciji da izađe sa svojim izveštajem, što posledično dovodi do

to fund the operation of such entities and promotion of their positions, which shall comprise contacts with the electorate and membership; costs of transportation and public events; promotional costs; advertising materials and publications; opinion polling; training; international co-operation; staff salaries and emoluments; utility costs; and expenses incurred for other related purposes’.

## REPORTING DEADLINES

Regulations require political groups to submit campaign expenditure reports within 30 days following the publication of the final result of an election. Article 29 of the PFL stipulates that ‘t]he report on election campaign costs shall be published on the web site of the [ACA]’, but does not clarify when the ACA is to publish this report required of it; once the statutory deadline has expired, only parties’ reports are posted on the ACA web site. The impact of this lack of clarity is twofold: (1) the public are unable to scrutinise campaign costs for at least one month after an election, which is a long period of time given that the electoral process is fast-paced and requires rapid reaction from the authorities; and (2) several months may elapse before the ACA comes out with its own report, by which time attention

smanjenja pažnje i zainteresovanosti domaće i međunarodne javnosti (jer su izbori u momentu objavljivanja izveštaja već odavno završeni) i sužavanja mogućnosti da se izvrši pritisak na političke subjekte.

## SADRŽINA I SPECIFIKACIJA TROŠKOVA U IZBORNIM KAMPANJAMA

Podzakonskim aktima Agencije je regulisana sadržina troškova u izbornim kampanjama pa se oni dele na: 1) Izborni materijal, 2) Javne događaje, 3) Oglašavanje i 4) Ostale troškove. Sagledavajući nekoliko izbornih ciklusa od 2012. godine, uočena su dva ključna problema u ovako definisanoj sadržini troškova koja onemogućavaju detaljniju i višeznačniju kontrolu troškova: (1) nekonzistentno grupisanje troškova (u „izborni materijal“ se tako računa i oglašavanje u javnom prostoru – OOH čime se izdvaja iz realne grupe oglašivačkih troškova i (2) široko postavljena struktura troškova odnosno izostanak specifikacije „ostalih troškova“ u koje politički subjekti svrstavaju najrazličitije troškove koje je kasnije veoma teško kontrolisati.

and interest of both Serbian and international observers will have ebbed away (with the election long since over when the report is finally published) and any opportunity to exert pressure on political groups will have diminished.

## BREAKDOWN OF CAMPAIGN EXPENDITURE

The ACA's byelaws provide a categorisation of campaign expenditure into: 1) promotional materials, 2) public events, 3) advertising, and 4) other expenditure. Two key issues have emerged since 2012 that prevent more detailed and thorough scrutiny of these expenditures: (1) they are not grouped consistently ('promotional materials' include out-of-home advertising, which is thus removed from the actual 'advertising' category; and (2) the category of 'other expenses' is excessively broad, which provides substantial latitude for parties to lump expenditures together under this heading, so making later scrutiny very difficult.

## REGULACIJA POLITIČK- OG OGLAŠAVANJA

Političko oglašavanje čini ogromnu većinu svih prijavljenih troškova političkih subjekata – najčešće više od dve trećine, a ti troškovi su posebno izraženi na televiziji, koja predstavlja najuticajniji medij u političkoj komunikaciji, pa konsekvntno tome dovodi i do najveće neravnopravnosti između političkih subjekata. Jasnom kontrolom ovih troškova koji čine većinu u finansijskim izveštajima političkih subjekata se čitav proces čini transparentnijim. Verodostojnost oglašivačkih troškova je teško dokaziva i nedovoljno transparentna pa i razumljiva pod postojećem regulacijom pa je važno učiniti dodatni napor u regulaciji ove oblasti. Osim verodostojnosti ovih troškova kao problem se javljaju i uslovi pod kojima se omogućava političko oglašavanje i ispunjavanje odnosno realizacija medijskog plana.

## REGULACIJA ZLOUPO- TREBE JAVNIH RESURSA

Izborne kampanje protiču u znaku (zlo)upotrebe javnih resursa i sa snažnom ulogom javnih funkcionera i to predstavlja jedan od najvećih problema, onaj koji urušava poverenje u izborni proces i dovodi do moguće diskriminacije političkih subjekata. Zakonski gledano, u članu 29 Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije (stavovi 2 i 4) se kaže da „funkcioner

## REGULATING POLITICAL ADVERTISING

Political advertising accounts for the vast majority (usually two-thirds) of all reported expenses incurred by political groups; these costs are particularly high in TV advertising, with television being the most influential form of media for political communication. As such, this area offers the most scope for inequality between political actors. Clear scrutiny over these massive expenditures will make the entire process more transparent. The insufficiently transparent regulatory environment makes it difficult to assess the reliability of advertising expenditure as reported, or even to understand its structure, so additional efforts are needed to clarify the applicable regulations. Apart from reliability, conditions for political advertising are also an issue, as is the execution of media plans.

## REGULATING MISUSE OF PUBLIC RESOURCES

Election campaigns are often marred by the use of public resources or office for party political purposes: this jeopardises the credibility of the electoral process and may lead to discrimination against some political groups. Article 29, Paragraphs 2 and 4 of the ACA Law state that ‘a public official may not use public resources or events or meetings attended in

ne može da koristi javne resurse i skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu funkcionera, za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata“ odnosno da je „funkcioner dužan da uvek nedvosmisleno predoči sagovornicima i javnosti da li iznosi stav organa u kojem vrši javnu funkciju ili stav političke stranke odnosno političkog subjekta“. Da je zloupotreba ovog člana jedan od najvećih izazova u kampanjama svedoče gotovo svi izveštaji međunarodnih i domaćih posmatrača ukazujući da to dovodi neravnopravnosti političkih subjekata i smanjuje transparentnost u procesu finansiranja kampanja.

## PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE FINANSIRANJA IZBORNIH KAMPANJA

Bez obzira što trenutni regulatorni i institucionalni dizajn pruža solidan okvir za regulaciju finansiranja kampanja, praksa je ukazala na nekoliko izazovnih tačaka koje je potrebno adresirati u narednom periodu. U ovoj fazi nije neophodna korenita promena regulatornog okvira (kao što je to neophodno, na primer u slučaju Zakona o izboru narodnih poslanika) već se može intervenisati manjim izmenama.

his capacity as a public official for the promotion of a political party or political group’, and that ‘a public official shall always be required to clearly communicate to his immediate audience and the public at large whether he is presenting the positions of the public authority in which he holds office or those of a political party or political group’. Serbian and foreign observers have cited violations of these provisions as a major challenge in election campaigns, adding that such behaviour leads to inequality between political groups and reduces the transparency of campaign finance.

## RECOMMENDATIONS TO IMPROVE CAMPAIGN FINANCE

Even though current regulatory and institutional arrangements provide a robust framework to governs campaign finance, practice has revealed a number of challenges that ought to be addressed. No broad-based changes to the regulatory framework are necessary at present (as opposed to, say, the Law on the Election of Members of Parliament): rather, improvements can be introduced by means of minor interventions.



## PREPORUKA 1: DEFINISATI AKTIVNOSTI KOJE POLITIČKI SUBJEKTI NE SMEJU DA OBAVLJAJU U KAMPANJAMA

Kako bi se umanjili izazovi i problemi s pritiscima na birače, moguća kupovina glasova i sveukupno smanjila diskriminacija između političkih subjekata, predlažemo da se u posebnom članu ZFPA definišu aktivnosti koje su zabranjene i koje politički subjekti ne bi smeli da obavljaju u kampanjama (poput, organizacije lekarskih pregleda i humanitarnih aktivnosti). Drugi način rešavanja ovog problema može da bude preciznija odredba u postojećem članu 19 gde bi se dodalo da u nedozvoljene aktivnosti spadaju sve one koje nisu već nabrojane. Ovako se izbegavaju nedoumice u interpretaciji postojećeg zakonskog rešenja i sprečavaju zloupotrebe koje po pravilu dovode do neravnopravnosti između političkih subjekata koji imaju ozbiljne finansijske resurse ili koji su na vlasti (što je češći slučaj) i onih koji su u opoziciji, nemaju kapaciteta ili su novi na političkoj sceni. Kroz monitoring Agencije, koji je zakonska obaveza, nadležno telo treba pravovremeno i efikasno da ukaže na kršenje ove odredbe.

## RECOMMENDATION NO.1: CLARIFY WHICH ACTIVITIES POLITICAL ACTORS WOULD BE BARRED FROM UNDERTAKING IN THE COURSE OF A CAMPAIGN

To lessen pressure on voters, mitigate the risk of vote buying, and generally reduce inequality between political groups, we propose that a new article be introduced into the PFL to stipulate which activities political actors would be barred from undertaking in the course of a campaign (such as offering free medical examinations and engaging in humanitarian activities). Another option for addressing this problem could be to clarify the existing Article 19 by adding that any activity not indicated there as permitted would be deemed prohibited. This would dispel any doubts as to how to interpret the current law and prevent violations that, as a rule, create inequality between political groups that are either wealthy or (more commonly) in power, and those that are out of government, lack capacity, or are newcomers to the political arena. The ACA's statutory monitoring obligations should ensure that this body is able to identify any infringements effectively and in due time.



## PREPORUKA 2: UVOĐENJE PERIODIČNOG IZVEŠTAVANJA TOKOM IZBORNE KAMPANJE I UVOĐENJE ROKA ZA IZVEŠTAJ AGENCIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Kako bi se omogućio transparentniji uvid u troškove političkih subjekata i omogućila efikasnija kontrola, neophodno je uvesti obavezu periodičnog izveštavanja tokom kampanje koje bi Agencija javno objavila. To bi stvorilo uslove u kojima bi građani i stručna javnost mogli da na vreme pozovu političke subjekte na odgovornost. Predlažemo da rok za dostavljanje izveštaja od strane političkih subjekata bude 15 dana uoči dana za glasanje dok bi Agencija imala rok od tri (3) dana da objavi svoj periodični izveštaj. Problem sa izveštavanjem postoji i kod objavljivanja finalnog izveštaja Agencije jer je dosadašnja praksa pokazala da je kontrolno telo taj izveštaj objavljivalo i posle nekoliko meseci nakon dana za glasanje, kada je potencijalna nepravilnost već učinjena i kada je došlo do diskriminacije političkih subjekata. Predlažemo da se uvede rok od 60 dana od dana završetka izbora do kada je Agencija dužna da objavi svoj izveštaj, makar i preliminarni, budući da izbori imaju specifičnu dinamiku i kako bi javnost mogla da oceni transparentnost finansiranja kampanje dok je tema aktuelna i prisutna u javnosti.



## RECOMMENDATION NO.2: MANDATE PERIODIC REPORTING THROUGHOUT AN ELECTION CAMPAIGN AND PRESCRIBE A DEADLINE FOR THE ACA REPORT

To allow more transparent scrutiny of political expenditure and permit more effective controls, during an election campaign political parties should be required to submit periodic reports to the ACA, which this body would then disclose to the public. Doing so would create an environment wherein both the general public and expert observers could promptly call political groups to account. We recommend requiring political groups to submit their reports at the latest 15 days before election day, whilst the ACA would be given three days to publish its interim report. The ACA's final report is also problematic: the watchdog has been known to produce its final summary months after the actual election, after any violations or discrimination have long since taken place. We propose introducing a 60-day deadline after an election for the ACA to publish its report, even in preliminary form, given the fast-paced election environment and the need to public the public to assess the transparency of campaign finance whilst the issue is still topical.

These deadlines could be complemented by

Rokovi se mogu dopuniti i preciziranjem nekog razumnog roka do kada bi svi troškovi u kampanji morali da se plate, kako bi se izbegla loša praksa da se neki dugovi ka medijima ili drugim pružaocima usluga provlače i po nekoliko izbornih ciklusa i kako bi se izbeglo da pružaoци usluga političkim subjektima budu dovedeni u situaciju da trpe štetu ili da budu ucenjivani.

### **PREPORUKA 3: UVOĐENJE PRECIZNIJE I SPECIFIKOVANJE PODELE I SADRŽAJA TROŠKOVA POLITIČKIH SUBJEKATA**

Trenutna specifikacija troškova je neadekvatna i široko postavljena čime se sužava mogućnost za iscrpnijom i preciznijom kontrolom. Predlažemo da se troškovi grupišu u više kategorija umesto u postojećih četiri i da te kategorije budu koherentne odnosno da se isti, slični i troškovi iste prirode nađu na jednom mestu kako bi se prikazala što realnija slika o troškovima političkih subjekata. Predlažemo da oglašivački troškovi budu podeljeni na (1) televizijske, (2) radijske, (3) Internet, (4) oglašavanje u štampanim medijima i (5) u javnom prostoru (OOH), a da šesta kategorija ostane izborni materijal ali da se iz njega isključe OOH troškovi koji su sada neprirodno uključeni i da ova kategorija obuhvata troškove lifleta, brošura, stikera, fascikli, olovaka i tome slično. Sedma kategorija su javni događaji koji treba da obuhvate sve troškove

the introduction of a reasonable time limit for paying any costs incurred in an election campaign to avoid the regrettable practice of leaving some debts, especially those owed by political groups to media outlets, unpaid until the next election or even later. This can harm businesses that provide services to political parties and create room for blackmail.

### **RECOMMENDATION NO.3: CLARIFY THE STRUCTURE OF POLITICAL GROUPS' EXPENDITURES**

As it stands, the expenditure reporting framework is inadequate and excessively broad, and as such reduces scope for scrutiny. We propose dividing advertising expenditures into: (1) television; (2) radio; (3) on-line; (4) print media; (5) out-of-home (OOH); and (6) printed promotional materials, such as leaflets, brochures, stickers, promotional pens, folders, etc. (this category would exclude OOH advertising, which is currently wrongly lumped together with these expenditures). Category (7) would comprise costs of election-related events, currently grouped under 'public

koji su u vezi sa javnim skupovima, kao što je i sada slučaj. Osmu kategoriju treba da budu troškovi usluga PR agencija, agencija za zakup medijskog prostora i marketinških agencija; deveta kategorija treba da obuhvati usluge istraživačkih agencija a desetu kategoriju treba da čine ostali troškovi.



#### **PREPORUKA 4: UVESTI TRIPARTITNU VERIFIKACIJU TROŠKOVA POLITIČKOG OGLAŠAVANJA**

Preporuka polazi od pretpostavke da je kontrola oglašivačkih troškova najvažniji deo u procesu kontrole. Stoga predlažemo da kontrolno telo učini javno dostupnim uslove koje su mediji pružili svi političkim subjektima, visinu oglašivačkih troškova kao i način i realizaciju medijskih planova kroz tripartitnu verifikaciju obračuna, od strane političkog subjekta, medijske agencije – za medijski prostor ili one koja je posredovala - i meritornih agencija za merenje rejtinga.

events'. Category (8) should comprise expenses of PR agencies, media buying firms, and advertising agencies; opinion polling firms should be grouped under Category (9); and all other expenditures should come under Category (10).



#### **RECOMMENDATION NO.4: INTRODUCE A TRIPARTITE VERIFICATION PROCEDURE FOR POLITICAL ADVERTISING EXPENDITURES**

This recommendation is based on the view that scrutiny over advertising expenses is key to the overall control process. We therefore propose that the watchdog should disclose media outlets' terms and conditions and cost of advertising for political groups, as well as prescribe how the execution of media plans is substantiated through a tripartite verification procedure (by the political groups themselves, media buying agencies or intermediaries, and relevant audience measurement firms).



## PREPORUKA 5: OGRANIČITI AKTIVNOSTI JAVNIH FUNKCIONERA TOKOM IZBORNE KAM- PANJE

Imajući u vidu rasprostranjenost zloupotreba javnih resursa i aktivnosti javnih funkcionera i njihov uticaj na ponašanje medija i kvalitet izbornog procesa u celini, predlažemo uvođenje zabrane na vođenje izborne kampanje u sklopu aktivnosti javnih funkcionera – vođenje kampanje u vladinim institucijama, prilikom potpisivanja ugovora, otvaranja fabrika, javnih događaja i konferencija za novinare povodom državnih aktivnosti i tome slično. Drugi način regulacije ovog problema može da bude i taj da se kandidatima na listama koji su istovremeno i javni funkcioneri zamrzne javna funkcija tokom trajanja kampanje, a da javne aktivnosti ne trpe jer bi se njima bavili profesionalci u javnim institucijama. Sankcije za ovakva kršenja propisa treba osnažiti da bi postala kontramotivišuća za sve političke subjekte.



## RECOMMENDATION NO.5: LIMIT ACTIVITIES BY PUBLIC OFFICIALS IN ELECTION CAMPAIGNS

In view of the frequency with which public resources and public office are abused and their influence on reporting and the quality of the overall election process, we propose instituting a ban on political campaigning by public officials (i.e. electioneering in government institutions, when signing agreements, opening factories, attending public events or press conferences in connection with official government business, and the like). This issue could also be addressed by suspending public office for the duration of the campaign if the office-holder is also standing for election; public duties would not suffer as they would still be performed by professional civil servants. Sanctions for non-compliance should be made stricter so as to deter would-be violators.