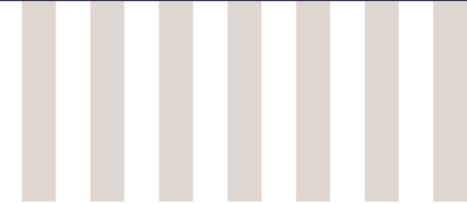




USAID | SRBIJA
OD AMERICKOG NARODA

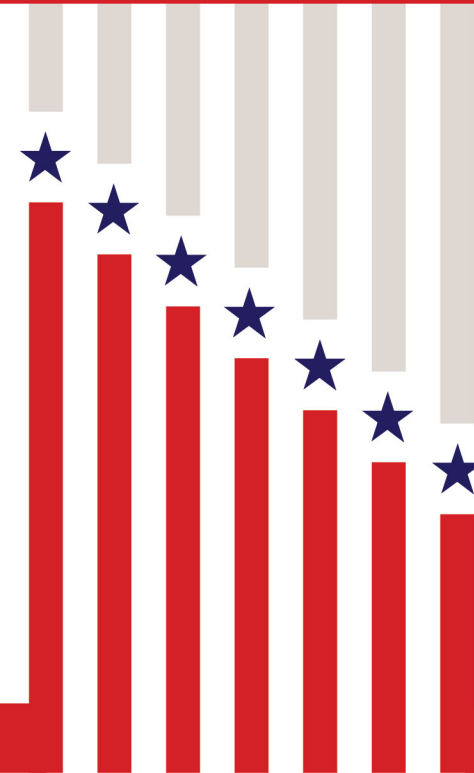


CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE I DEMOKRACIJU
CENTER FOR FREE ELECTION AND DEMOCRACY



FINANSIRANJE POLITIČKIH AKTIVNOSTI U SRBIJI:

DOSADAŠNJA ZAKONSKA REGULATIVA I ISKUSTVA U NJENOJ PRIMENI I PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE ZAKONSKOG OKVIRA





FINANSIRANJE POLITIČKIH AKTIVNOSTI U SRBIJI:

**DOSADAŠNJA ZAKONSKA
REGULATIVA I ISKUSTVA U
NJENOJ PRIMENI I
PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE
ZAKONSKOG OKVIRA**



USAID | **SRBIJA**
OD AMERICKOG NARODA



Beograd, mart 2014. godine

Izdavač:

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

Urednik:

Đorđe Vuković

Prelom i oblikovanje:

Koncepta, Beograd

Lektura:

Miloš Antić

Štampa:

La Mantini, Beograd

Tiraž:

200 primeraka

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	5
KRŠENJE NORMI O FINANSIRANJU POLITIČKIH STRANAKA	6
FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA I STICANJE PRIVILEGIJA	12
PREPORUKE ZA IZMENU ZAKONA O FINANSIRANJU POLITIČKIH AKTIVNOSTI (2011)	25
SUMMARY	30

PREGOVOR

Publikacija koja je pred Vama nastala je sa ciljem da prezentuje najznačajnije efekte dosadašnje primene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti (2011) i ukaže na modalitete mogućih promena pojedinih odredbi iz tog zakona. Pretpostavka od koje smo pošli je da je ovaj zakon unapredio oblast finansiranja političkih subjekata i da samim tim predstavlja važan antikoruptivni okvir. Na sam koncept zakona, nije bilo ozbiljnijih primedbi, kako od strane političkih subjekata, tako i od strane stručne javnosti. Budući da su od usvajanja ovog akta (2011) do danas održani opšti izbori u maju 2012. godine i niz lokalnih izbora, imali smo prilike da sagledamo koji su efekti primene ovog zakona, njegove vrline i eventualne nedostatke.

U prvom delu ćemo – kroz tekstove Đorđa Vukovića i Nikole Tamburkovskog ukazati na potencijalne načine netransparentnog trošenja novca u redovnom radu i izbornim kampanjama političkih subjekata. U drugom delu ćemo prezentovati najvažnije preporuke za promenu trenutne zakonske regulative, podeljene u pet celina: sankcije, nekonzistentnost u regulativi ili jezičke neusaglašenosti sa drugim pozitivnopravnim propisima, izveštavanje i ovlašćena lica, rad Agencije za borbu protiv korupcije i imovina i izorno jemstvo. Sa ciljem prikupljanja što relevantnijih informacija o mogućim izmenama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, projektni tim CeSID-a je organizovao niz sastanaka sa najrelevantnijim političkim strankama u Narodnoj skupštini.

Publikacija „Finansiranje političkih aktivnosti u Srbiji: dosadašnja zakonska regulativa i iskustva u njenoj primeni i preporuke za unapređenje zakonskog okvira“, nastavak je dugogodišnje izdavačke delatnosti Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID), koja ima za cilj da stručnoj javnosti i građanima, ponudi detaljan osvrt i analizu na sve relevantne aspekte izbornog procesa u Srbiji, među kojima je i oblast finansiranja političkih subjekata.

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 (JRGA projekat).

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

KRŠENJE NORMI O FINANSIRANJU POLITIČKIH STRANAKA

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

Načini na koji se krše norme o finansiranju političkih stranaka su mnogobrojni. Obim tih pojava dozvoljava jednu preliminarnu klasifikaciju na sledeće tipove zloupotreba. Oni se tiču problema zloupotrebe državnih resursa, odnosa privatnih donora i političkih stranaka i finansiranja političkih stranaka iz inostranstva.

Administrativni izvori finansiranja političkih stranaka¹ ili zloupotreba državnih resursa u cilju finansiranja političkih stranaka jeste problem koji tišti sva društva, a izražen je u i Srbiji. On se sastoji u pojavi da se kroz stranačka postavljenja na vodeće pozicije u privredi i državnoj administraciji omogućiti strankama na vlasti da nelegalno dolaze do dodatnih sredstava za svoje funkcionisanje o trošku države. U okviru ovog tipa zloupotreba mogu se razaznati tri ključna modaliteta.

Partijski porezi su u Srbiji postali uobičajeni i najčešće se uvode na postavljenja na javne funkcije, na rukovođeće, savetodavne i položaje u upravnim i nadzornim odborima privrednih sistema u državnom vlasništvu i javnih preduzeća, kao i na druge funkcije koje se popunjavaju partijskim kadrovima. Pored imenovanih, partijske poreze često plaćaju i partijski funkcioneri koji su izabrani na državne funkcije. Takvi „partijski porezi“ smatraju se unutrašnjim pitanjem političkih stranaka. Podrazumevaju da su za članove stranke koji su postavljeni ili izabrani na neku funkciju uspostavljeni različiti iznosi članarine, viši od uobičajne, a najčešće se uplaćuju u formi privatnih donacija.²

U „jakim“ državama, kao što je Srbija, koje i dalje kontrolišu veliki deo privrede, gde izvršna vlast utiče na veliki broj imenovanja na najrazličitije funkcije, uvođenje partijskih poreza od strane partija koje inače kao deo izvršne vlasti imenuju svoje članove na državne funkcije nije neočekivano.

Pored procenata koje ustupaju stranci, sva ova imenovanja podrazumevaju i kancelarije, telefone, automobile i druge pogodnosti koje bi stranački funkcioneri morali da obezbede na neki drugi način, a u ovom slučaju ih finansiraju država ili njena preduzeća. Za stranku to može da znači i više od zbrinavanja funkcionera; može da podrazumeva i

¹ Prema Ridu, sam termin „administrativni izvori finansiranja“ je ušao u upotrebu tokom predsedničkih izbora u Rusiji, a pojava se vezuje za izborne aktivnosti tadašnjeg predsednika Borisa Jeljcina, koji je optuživan da je kao kandidat koristio državne resurse za potrebe kampanje za svoj ponovni izbor 1996. godine. Kasnije je taj termin ušao u upotrebu za opisivanje prakse u post-sovjetskim zemljama uopšte, a od tada „upotreba državnog aparata na sličan način zabeležena je u zemljama sa različitim kontinentima i različitim nivoa razvoja, od Zimbabvea do SAD“ [4].

² Čest je slučaj da je iznos članarine usklađen sa procentom od plate koju na funkciji član dobija. Prema pisanjima medija, iznosi poreza se među strankama razlikuju: 10% (SPS), 5% (DS), u NS prema dogovoru poslanici doniraju novac odborima odakle su došli, u G17 daju od 5 do 20% po slobodnom nahodjenju, u DSS su uređeni različiti iznosi članarine i najvišu plaća premijer.

razne načine logističke podrške, infrastrukturnu i podršku u ljudstvu, pristup korisnim podacima i analizama i druge mogućnosti i nefinansijske olakšice za stranku³.

Finansijske zloupotrebe nastaju kroz jedan krug aktivnosti vezanih za političke stranke koje su u poziciji. Vladajuće stranke, zahvaljujući svojoj ulozi, u mogućnosti su da postavljaju „svoje“ ljude, članove stranke, na čelna mesta u velikim privrednim sistemima i javnim preduzećima. Sa tih pozicija, imenovani članovi stranke zauzvrat osiguravaju stranci koja ih je imenovala dobit na razne načine. Ovo se u još većoj meri odnosi na pozicije na koje stranke imenuju svoje ljude, a na kojima se donose odluke o ugovorima sa Vladom za poslove koje finansira država direktno.

Najčešći način da se stranci osigura dodatna dobit su namešteni tenderi i javne nabavke. Pretpostavka je da se tenderi i javne nabavke nameštaju preduzećima, agencijama, organizacijama bliskim stranci koja je imenovala upravu određenog preduzeća i da se od njih roba ili usluge kupuju po cenama većim od tržišne, a da razlika u ceni završava na stranačkim računima kroz privatne donacije⁴. Pratiti tok novca od jedne ovakve malverzacije do neke političke stranke je zahtevan i težak posao i predstavlja problem i mnogo uredjenijih društava nego što je Srbija.

Koncept „usluga za uslugu“ podrazumeva modalitet zloupotrebe državnih resursa u kome se naknadno naplaćuje usluga koja je pružena stranci, ali tako da se time štete državni resursi. Primer je odnos stranke sa marketinškim agencijama. Da stranke ne bi morale da prijavljuju velike sume koje daju za izborne kampanje, marketinške agencije naizgled volenterski rade za stranku ili kandidata tokom kampanja. Taj rad uspeje da naplate nakon izbora, radeći plaćene kampanje za institucije i državne firme bliske stranci ili kandidatu. One tako na izvestan način naplaćuju od same države ono što nisu od stranke ili kandidata tokom izborne kampanje. Naslede društvene svojine, veliki deo privrede u državnom vlasništvu, kartelisanje stranaka u formi partokratije jesu

³ Prilikom istraživanja upotrebe partijskih postavljenja u Srbiji, uočeno je da su najčešći oblici nenaplaćivanje (ili naplaćivanja po ceni znatno nižoj od tržišne) poslovnog prostora, rentiranje automobila, sala za javne skupove i slični ustupi [1].

⁴ Tenderi i javne nabavke su uobičajeni postupci za nabavku robe ili usluge koja nekom državnom sistemu treba. Ideja je da taj postupak nabavke bude javan. Tenderi su komplikovaniji postupci koji zahtevaju objavljevanje te nabavke, a odnose se na vrednije, skuplje nabavke. Za javne nabavke su dovoljne samo tri ponude, a visina iznosa za javnu nabavku se reguliše na godišnjem nivou. U 2007. za nabavke do oko 2.000.000.000 dinara sprovodili su postupci za javne nabavke, a preko tog iznosa javni tenderi. Ko će od ponuđača dobiti ugovor za posao raspisan tenderom teže je „obežediti“ jer je postupak javan i teže je kontrolisati koji ponuđač će ponuditi najnižu cenu. Ipak, moguće je manipulirati kriterijumima koje ponuđač treba da ispuni. Javna nabavka se ne objavljuje i dovoljno je ponudu poslati na tri adrese, dokumentovati te tri ponude i izabrati najbolju. Dogovore između ponuđača i državnog sistema koji vrši nabavku praktično je nemoguće kontrolisati. U najvećem broju premećenih slučajeva postoji dogovor o ponudama između ponuđača kako bi najpovoljniju ponudu dao ponuđač koji unapred ima dogovor sa potražiocem robe ili usluge. U praksi bi to izgledalo ovako: Javno preduzeće sa dominantno jednostranačkom upravom uputi javni poziv za nabavku robe ili usluge koja je prethodno najavljena i dogovorena sa firmom koja je bliska stranci. Ta firma se o odgovorima na taj javni poziv dogovara sa drugim firmama tako da njena ponuda bude najbolja, a da ipak osigura dobitak i za stranku. Takvi dogovori među različitim ponuđačima, o dostavljanju nerealnih ponuda kako bi se jednoj od firmi osigurala dobit, pokazali su se kao uobičajna praksa pri ovakvim procedurama. Dobitak, razlika u ceni koju na ovaj način ostvari firma u vidu privatne donacije biva uplaćen stranci [2].

preduslovi postojanja ovakvog tipa nezakonitog delovanja u Srbiji. I pored nekih poboljšanja koja se mogu sprovesti na polju finansiranja političkih stranaka, čini se da će problemi ove vrste postojati sve dok se ne smanje strukturne osnove države u privredi, a samim tim i uticaj stranaka kroz to polje.

Kada su u pitanju odnosi koji postoje između donatora i političkih stranaka, možemo ukazati na bezbroj situacija u kojima postoje elementi zloupotrebe. Tipiski se ipak može izdvojiti nekoliko mehanizama po kojima ovaj odnos funkcioniše i to su :

- Otvaranje puta donatoru u unosnim poslovima čiji je krajnji korisnik država. Princip funkcionisanja ovog mehanizma krajnje je jednostavan: na tenderima (ukoliko su oni uopšte raspisani), u naizgled izjednačenoj trci više konkurenata, pobjedu odnosi ona strana koja je najbliža političkoj partiji u čijoj nadležnosti se nalazi određeno javno preduzeće. „Prilagođavanje“ uslova tendera obično se vrši na dva načina: ukoliko je tender zatvorenog tipa, dežurnom pobjedniku se omogućiti uvid u ponude konkurencije i na taj način mu se omogućava da izađe sa najpovoljnijom ponudom; ukoliko je, pak, tender javan, već viđeni pobjednik izlazi sa ponudom koja je ispod svake razumne cifre, a kasnije se vrednost ugovora povećava raznim prigodnim aneksima.
- Omogućavanje monopolskog položaja donatoru. Ovaj mehanizam kojim stranke vraćaju uslugu svom donatoru predstavlja izuzetno veliku opasnost po državu. Glavna osobina monopola je nedostatak privredne konkurencije i potpuno potiranje vrednosti slobodnog tržišta. Dakle, osnovni cilj monopola je da se monopolisti na određenom tržištu omogućiti da slobodno formira cenu robe koju prodaje bez obzira na njenu količinu. „Tajkunizacija“ Srbije je tekla po veoma jednostavnom receptu. Trebalo je samo finansirati sve relevantne političke partije na političkoj sceni, kako neka od njih ne bi pravila probleme, i dovesti ih pred svršen čin stvaranja monopola i maksimiziranja ionako velikih profita.
- „Krojenje“ zakona prema meri donatora. Sve dok su političke partije zavisne od svojih „anonimnih“ donatora i dok nemilice troše sredstva koja im oni velikodušno stavljaju na raspolaganje, postoji opasnost da stvarnu vlast u Srbiji steknu upravo ti donatori. Konstantnim zaduživanjem, koje kroz pružanje usluga kasnije vraćaju sa kamatom, političke partije ugrožavaju ne samo svoj položaj već dovode u opasnost i državne institucije kojima se polako ali sigurno poluge upravljanja državom izmiču iz ruku. Primer koji potkrepljuje ove tvrdnje jeste i afera koja je pokrenuta oko preuzimanja „C marketa“ od strane srpske najjače trgovinske kuće, Delte.
- „Pranje“ biografije svog donatora. Bogaćenje pojedinaca preko noći poslovima koji su, najblaže rečeno, na prelazu između sive i crne zone poslovanja teško da je moglo ostati neprimećeno. Problem nastaje kada bogatstvo sticano pod jednim režimom treba opravdati pred novim; dakle, kada zaštitu jedne politike treba zameniti drugom. Mudriji „dobitnici tranzicije“ u Srbiji su na vreme

obežbeđivali svoje pozicije. Zaštitu su kupovali finansirajući i vlast i opoziciju istovremeno.

- Omogućavanje donatoru da svoje kadrove postavlja i u partijske i u državne strukture. Direktnim uplivom u proces kadriranja ili postavljanjem osoba od poverenja, donator sebi omogućava pozicije u državi preko kojih može da „rabi“ državna sredstva, bilo da se radi o javnim poslovima, javnim nabavkama ili nekom trećem odnosu države sa privatnim sektorom.

Pod svaki od navedenih tipova može se svrstati namera i zloupotreba koju donatori pokušavaju ostvariti u Srbiji. Siromašno društvo i odsustvo srednje klase koja može biti motor finansiranja političkih stranaka dovode stranke u situaciju u kojoj je novac najskuplja životna namernica.

Finansiranje stranaka iz inostranstva zbog specifičnosti ove pojave u Srbiji zaslužuje kratak osvrt. Prve opozicione političke stranke bile su finansirane od strane srpske emigracije iz Severne Amerike, Australije i zapadne Evrope. Srpska dijaspora, među kojom je brojna politička emigracija, pomagala je protivnike vladajuće Socijalističke partije Srbije (bivše komuniste). U drugoj polovini devedesetih godina i u prevratu 2000. godine veliki deo finansijske podrške strankama DOS-a dolazio je iz inostranstva. Ima indicija da se ovi procesi odigravaju i danas. Nekoliko je tipskih situacija, gde se novac iz inostranstva preliva u političke stranke i one se uočavaju u sledećim modalitetima:

- Pomoć međunarodnih stranačkih organizacija je najbenigniji oblik finansiranja iz inostranstva. Tu, pre svega, mislimo na saradnju koju stranke imaju sa međunarodnim stranačkim centralama ili bliskim strankama iz drugih zemalja. Ova se pomoć ogleda u organizaciji seminara za stranačke kadrove, pomoći u izradi određenih politika, strategija, analiza, istraživanja i sl. Pomoć se upućuje i preko stranačkih fondacija koje blisko saraduju sa političkim partijama zemalja iz kojih dolaze⁵.
- Direktno finansiranje zainteresovanih stranih subjekata je opasno po poredak svake zemlje, pa time i Srbije. Kao darodavci pojavljuju se izvršni organi drugih zemalja, ambasade, privredni subjekti - velike međunarodne korporacije i preduzeća. Sistem podrazumeva da se radi o novcu koji se daje „na ruke“ ljudima koji su visoko pozicionirani u stranci i koji u datom trenutku mogu biti nosioci funkcija državne vlasti ili opozicioni pretendenti na vlast. Takvim donatorima se zauzvrat nudi: povlašćena pozicija u procesu privatizacije, nameštanje tenderskih uslova, koncesije se daju uz nepovoljne odredbe na štetu države i sl.
- Poseban segment je „upumpavanje“ novca iz inostranstva preko trećih lica. To se najčešće radi preko domaćih nevladinih organizacija ili drugih subjekata, koji tim novcem rade za račun pojedinih stranaka. To je često vidljivo u izbornim kampanjama kada se nedvosmisleno može uočiti da njihove aktivnosti favorizuju odnosno, zavisno od slučajaja, defavorizuju druge političke aktere.

⁵ NDI (Demokratska stranka SAD), IRI (Republikanska stranka, SAD), FES (Socijaldemokratska stranka, Nemačka), KAS (CDU – Demohrišćanska stranka, Nemačka).

LITERATURA

- [1] Stojiljković, A.: *Administrativno finansiranje stranaka u Finansiranje političkih partija: između norme i prakse*, FOS/Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd, 2008
- [2] Colović, I.: *Finansiranje političkih partija iz prirvatnih izvora u Finansiranje političkih partija: između norme i prakse*, FOS/Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd, 2008
- [3] Cocić, N.: *Finansiranje političkih partija iz inostranstva u Finansiranje političkih partija: između norme i prakse*, FOS/Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd, 2008
- [4] *The Misuse of Administrative Resources in Election Campaigns in Monitoring election campaign finance: A handbook for NGOs*, Open Society Justice Initiative, New York, 2005

DODATNA LITERATURA

- [5] Herber, A. ed.: *Comparative political finance in the 1980s*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989
- [6] Walecki, M.: *Political money and coruptuion*, International Foundation for Election Systems, Washington, 2004
- [7] Stojiljković, Z.: *Partijski sistem Srbije*, Službeni Glasnik, Beograd, 2008.
- [8] Goati, V.: *Političke partije i partijski sistemi*, Fakultet političkih nauka, Podgorica, 2008.
- [9] Austin, R.; Tjernström, M., eds: *Funding of political parties and election campaigns*; International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2003
- [10] 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
- [11] 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
- [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] Von Beyme, K.: *Political parties in Western democracies*, Gower, Aldershot, 1985
- [14] Von Beyme, K.: *Transformacija političkih stranaka*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2002.
- [15] Bardi, L.; MorlinoL.: *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
- [16] Pinto Duschinsky, M.: *Financing politics: A Global View*, Journal of democracy, Volum 13 Number 4, 2002
- [17] 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

- [18] Park J.: *The Public Funding of Political Parties: An International Comparative Study*, Nacional Democratic Institute, Washington, 1998
- [19] Hughes, C.: *Electoral Bribery*, Griffith Law Review 7 (2), 1998
- [20] Stojiljković, Z.; Milosavljević, M.; Vuković, Đ. i Simić, M.: *Monitoring finansiranja političkih stranaka*, CeSID, Beograd, 2005.
- [21] Michels, R.: *Sociologija partija u suvremenoj demokraciji*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1990.
- [22] *Finansiranje političkih stranaka u Evropi*, Gradanske inicijative, Beograd, 2000.
- [23] *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, IFES, Washigton, 2005.
- [24] Shultz, J.: *Follow the money: A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues*, Open Society Institute, New York, 2005

FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA I STICANJE PRIVILEGIJA

FINANCING OF POLITICAL PARTIES AND OBTAINING PRIVILEGES

Nikola Tamburković, Fakultet političkih nauka u Beogradu⁶

Sadržaj: U ovom radu analizira se veoma kontroverzan odnos između finansiranja predizbornih kampanja političkih partija i sticanja različitih vrsta privilegija nakon izbora, u slučaju da date partije dođu na vlast. Pokušaću da definišem sve osnovne oblike benefita koji se mogu dobiti kao naknada za pružanje materijalne pomoći strankama u kampanji, a zatim i da ih ilustrujem kroz različite primere. Međutim, glavni akcenat bi svakako trebalo da bude stavljen na protivzakonitost, ili makar neetičkim vidovima nadoknade, gde se donatori u različitim oblastima stavlja u privilegovan položaj u odnosu na ostala fizička i pravna lica. U samom radu sam prvobitno želeo da se ograničim na kontroverzne primere iz predizborne kampanje 2012. godine u Srbiji, ali sam u nekim slučajevima, gde je to bilo važno za razumevanje odnosa između finansijera i političkih snaga koje su sponzorirane, proširio istraživanje i na neki raniji period.

Gljučne reči: Političke partije, izbori, finansiranje, donacije, privilegije, izborna kampanja.

Abstract: In this paper I will describe very controversial relationship between financing of electoral campaigns and getting different privileges after elections. I will try to define all basic types of benefits that sponsors could get as compensation for donations and then to illustrate them through many examples. However, I want to focus on illegal and immoral types of compensations, where the donors are obviously putted in privileged positions in different areas of politics and economics. When I started to write this text, my idea was to describe just some controversial examples from electoral campaign in 2012 in Serbia, but in some cases, where I found that important for understanding relationship between political parties and their sponsors, researching is expanded to some period before.

Key words: Political parties, elections, financing, donations, privileges, electoral campaign.

⁶ Mišljenja iznetu u ovom tekstu su mišljenja autora teksta i ne predstavljaju nužno stanovište Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID).

1. UVOD

U savremeno doba partije definitivno zauzimaju ključnu ulogu u društvenim procesima. Međutim, njih je još Robert Mihels početkom 20. veka, opisujući njihovu važnost i snagu, nazivao „državama u državi“^[1], a Mojze Ostrogorski, drugi veliki klasični teoretičar koji se bavio političkim partijama, isticao je da su one „vanzakonska mašinerija koja je uvedena u politički mehanizam.“ Isti autor, govoreći o razvoju partija u anglosaksonskim zemljama, navodi: „One su se dočepale u Americi, a potom i u Engleskoj, cele procedure koja priprema izbore i na njih utiče, sa razornim posledicama po opštu stvar.“^[2] Pošto su danas političke partije osvojile ključnu ulogu u gotovo svim oblastima društvenog života, govori se o tome da je izvorni predstavnički model vladavine ustupio mesto partokratiji. Pod ovim imenom podrazumevamo degeneraciju demokratije u sistem gde su država i društvo prilagođeni interesima vladajuće partije ili partija. Prema Đovaniju Sartoriju, osnovna karakteristika partokratije je „prevlast političkih partija u odnosu na konstitucionalna državna tela.“^[3] Najvažnije odluke se ne donose na izborima, u institucijama, ili kroz javne rasprave, nego u stranačkim centralama, hodnicima i kabinetima, i vode ostvarivanju ličnih i stranačkih interesa na račun opštih.

Zbog svega ovoga fokus javnosti je danas sve više na delovanju stranaka. U okviru toga postoji nekoliko tema, a svakako je ono što javnost najviše zanima proces finansiranja političkih stranaka, i uticaj koji to finansiranje može imati na celokupan društveni i politički život. Ova tema je, otkad je uvedena institucija izbora, i u svim zemljama u kojima oni postoje, izuzetno važna i privlači pažnju javnog mnjenja. Može se slobodno reći da je to jedno polje u koje je jako teško, nekad i potpuno nemoguće steći uvid, a koje je, često i sa punim pravom, predmet sumnje i optužbi. Jasno je da postoji čvrsta veza finansiranja političkih aktivnosti, marketinga i kampanja sa različitim oblicima koruptivnog delovanja. Korupciji i malverzacijama su u Evropi danas najviše izložene države koje se nalaze u procesu duge i bolne tranzicije, i koje još nemaju izgrađen politički i ekonomski sistem, među kojima je i Srbija.

U nameri da objasnim najvažnije vrste potencijalnih naknada za pomagače političkih partija, posluživu se primerima iz naše zemlje, i ograničicu se na sporne slučajeve iz prethodne predizborne kampanje 2012. godine. Međutim, u mnogim situacijama se pokazalo da postoji dublja pozadina i trajniji odnos između donatora i pojedinaca iz stranaka, i da se na nekoliko načina vrši pretvaranje ekonomske u političku moć, i obrnuto. Takođe, namera mi je i da u isto vreme pokažem da, iako su u Srbiji nakon 2000. godine izborna zakonodavstvo, demokratske institucije i politička kultura doživele određeni razvoj, i pomalo se približili uzorima iz zapadne Evrope, u poslednjih nekoliko godina možemo pronaći sve tipične primere, kako očigledne korupcije, tako i manje izraženih oblika favorizovanja fizičkih i pravnih lica koja su novčano i na druge načine pomagala relevantne političke partije.

2. FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA

Kao dve osnovne vrste finansiranja razlikujemo javno i privatno finansiranje.[4] Privatno finansiranje je bilo osnovni izvor materijalnih resursa još od osnivanja i razvoja prvih političkih partija u Velikoj Britaniji. Međutim, uz njega je vezan i najveći broj kontroverzi, koji potiče iz najprostijeg pitanja: zbog čega bi neko finansirao delatnost političke partije, i šta očekuje zauzvrat? Svakako, određeni broj lica uvek dobrovoljno pomaže prilozima jer jednostavno favorizuje nekog aktera na izborima iz lične simpatije; isto tako, mnogi izdvajaju novac nadajući se da će stranka koju su odabrali ostvarivati neke opšte interese ili vrednosti za koje se oni zalažu. Međutim, pokazalo se da najveći deo ukupnih sredstava potiče od centara finansijske moći, bogatih pojedinaca i vlasnika kompanija, na centralnom (moćni „tajkuni“ i monopolisti) ili lokalnom nivou. Oni izdvajaju novac i druga sredstva za političke partije očekujući da će, nakon što njihov favorit dođe na vlast, moći na nelegalan način da steknu privilegije, čime će dobiti priliku za dalje bogaćenje. Najmoćniji pripadnici ekonomske elite ponekad istovremeno finansiraju sve stranke, ili bar više njih. Nema sumnje da je finansiranje političkih partija ogroman potencijalni izvor korupcije, i da je ovu oblast veoma teško kontrolisati. Sasvim je jasno da je jedan deo novca dobijen na netransparentan način, a mehanizmi istraživanja ovakvih zloupotreba još uvek nisu dovoljno razvijeni.

Mora se, takođe istaći da se sredstva za predizbornu kampanju ne smeju svesti samo na novčane priloge. Prisutni su i drugi vidovi tzv. „posrednog finansiranja“. Tako, na primer, stranke mogu dobiti besplatan ili veoma jeftin prostor u privatnim medijima, besplatno štampanje izbornog materijala, prostor za rad (zgrade i kancelarije), kao i objekte za skupove i manifestacije. Takođe, mnogi pojedinci ili grupe strankama ustupaju prevozna sredstva, kao i različita sredstva za rad i komunikaciju (računari, telefoni, oprema za ozvučenje, različiti aparati i sl.). Veliki deo ovakvih priloga uopšte nije ispraćen kontrolnim mehanizmima, niti je to kod nas realno moguće. U Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti postoji jasna odredba da se svi vidovi „posrednog finansiranja“ moraju voditi kao donacije[5]. Ali, i pored toga, stranke vrlo često uspevaju da prikriju od koga i kakvu pomoć dobijaju- mnoge vrste nenovčane pomoći, i pored svih mogućih mehanizama, a u Srbiji se u poslednje vreme mnogo radi na njihovom uvođenju i razvoju, jednostavno nije moguće ispratiti. Da ne pominjem situacije u kojima lica boljeg materijalnog stanja, često i sami članovi stranke, izdvajaju novac za gorivo, reklamne materijale, troškove struje, grejanja i telefona, ili za hranu i piće koje se dele aktivistima na terenu. Kontrolni organi i javnost ne mogu imati uvid u ovakve načine finansiranja, a oni su kasnije dosta važni za razumevanje odluka izvršnih vlasti, ugovora, postavljenja i sl.

Posebno je zabrinjavajuća učestala pojava „državnog marketinga“, gde čelnici državnih preduzeća i ustanova, ponašajući se kao privatni vlasnici, nezakonito koriste javne resurse u svrhu promocije određenih izbornih kandidata, kako bi kasnije izborili privilegije za sebe i krug ljudi oko njih.

3. PRIVILEGIJE

Sada dolazimo do osnovnog pitanja ovog teksta, a to je na koji način političke partije vrše „kontrausluge“ svojim finansijerima i pomagačima, nakon što se same, ili u koaliciji sa drugim strankama, dočepaju vlasti. Definisa sam nekoliko vrsta mogućih privilegija, koje se razlikuju prema vrsti i načinu obeštećenja, kao i stepenu zloupotrebe i štete za javni interes.

Prvo, postavljenje finansijera ili njegovih kadrova (pod tim podrazumevam užu i širu porodicu, prijatelje i poslovne saradnike) na visoke partijske funkcije. To se čini kroz nedemokratske i netransparentne procedure, koje u potpunosti dominiraju u našim političkim strankama, kako u statutima, tako i u praksi. Ovo stvara plutokratiju u partijama i onemogućava da na važna mesta dođu sposobni kadrovi koji su to zaslužili, a nemaju uticajne prijatelje koji bi ih protežirali. Iako se na ovaj način nanosi šteta članovima partija, a veliki broj građana Srbije jeste član jedne ili više partija, ne postoji zloupotreba niti nanošenje štete javnom interesu; takođe ne krše se zakoni i druge norme, pa je zato ovo najbenigniji oblik privilegija, kojim se zadovoljavaju samo mali donatori, ili se dobija usput, uz neka mnogo važnija postavljenja.

Drugo, postavljenja na funkcije u državnim organima, administraciji i preduzećima. Za razliku od devedesetih, danas se može reći da su najviši položaji u vladi i parlamentu rezervisani za kadrove koji su dugogodišnji članovi partijskih oligarhija, i relativno poznate političke ličnosti, ali ne i za finansijere. Prosto, ovo bi bilo veoma lako proveriti, i vlast bi bila izložena ogromnim kritikama javnosti zato što se novcem direktno kupuju mesta u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Međutim, kao i u prethodnom slučaju, poslanik ili ministar može biti pod direktnim uticajem nekog finansijskog moćnika. Ovde se mora obratiti pažnja i na mesta direktora i članova odbora u državnim preduzećima i ustanovama. Prvi problem je što se na ovaj način pojedinci nagraduju za svoj doprinos stranci postavljenjima na položaje za koje nisu kvalifikovani, i to van svih legalnih pravila i procedura. Drugi problem je što tu ne prestaje negativan uticaj partija, već novopostavljeni direktori i njihovi saradnici sa tog mesta dalje moraju da pomažu stranku. Prva, blaža varijanta je „partijski porez“, aranžman prema kom su zaposleni i funkcioneri dužni da određeni deo mesečne zarade stavljaju na raspolaganje stranci. Ova praksa je čak obavezna prema statutu SPS[6]. S druge strane, čelnici državnih preduzeća, kao što sam prethodno već opisao, dalje koriste javne resurse kako bi finansirali i reklamirali svoju stranku („državni marketing“), čime se stvara začarani krug, koji u Srbiji postoji već više od 20 godina.

Treće, zapošljavanje u javnim službama i ustanovama. Slično je kao prethodno, ali ovo se u direktnom smislu više odnosi na aktiviste, a izuzetno na sitne finansijere. Ipak, mora se obratiti pažnja na raširenu praksu da kada neki funkcioner stranke dođe na čelo državnog preduzeća, isto i bukvalno „prepun“ partijskim kadrovima ili rođacima i prijateljima.

Četvrto, uticaj na donošenje zakona i vladinih uredbi. Što se tiče samog „krojenja“ zakona po meri tajkuna, za razliku od početka višestranačkog sistema, to više nije

slučaj, ili bar nema drastičnih i vidljivih slučajeva koruptivnog delovanja, pa se javnost više ne bavi ovim pitanjem. Međutim, sada je sva pažnja usmerena na mogući uticaj na donošenje uredbi i drugih akata izvršnih vlasti na centralnom i lokalnom nivou, koje se donose brzo i bez uvida šire javnosti. Ovi netransparentni procesi su ležišta korupcije, ali je sve vrlo teško dokazivo. Za kraj, važno je napomenuti da, mada se to ne može empirijski dokazati, postoje odlučujući uticaji krupnog kapitala, ili bolje rečeno monopolističkih snaga, na nedonošenje i odlaganje ključnih reformskih zakona.

Peto, nameštanje tendera i javnih nabavki. Ovo spada u najveće zloupotrebe i kršenje zakona, a nadovezuje se i izvore iz prethodnog. Radi se o tome da se vrše različite manipulacije kako bi prilikom prodaje državne imovine, ili zaključivanja poslova sa državom, prednost dobile stvarne ili fantomske firme koje su u vlasništvu finansijera stranke. Ukoliko je reč o tajnom tenderu, privilegovanoj kompaniji se omogućava uvid u ostale ponude, kako bi mogla da iznese najbolju. Ako je tender otvorenog tipa, kompanija izlazi sa neverovatno malom ponudom, pa se nakon pobeđe iznos naknadno „pumpa“ kroz anekse i dopune ugovora. Kada se rade javne nabavke, preduzeća na čijem čelu su stranački kadrovi sklapaju ugovore sa kompanijama koje su u vlasništvu pomagača stranke, i višestruko preplaćuju proizvode i usluge.

Šesto, omogućavanje monopolskog položaja na tržištu. Ovo se takođe radi u različitim oblastima kroz administrativne uredbе, ali i nesprovođenje antimonopolskih zakona. Stvaranje monopola i oligopola kod nas je započelo devedesetih, i može se reći da su oni „zarobili“ ogroman deo srpske ekonomije.

4. IZBORI 2012. GODINE

U narednom delu ću predstaviti i objasniti sve gore navedene oblike nagrađivanja kroz prizmu predizborne kampanje za izbore na svim nivoima koji su održani 2012. godine. Naravno, jasno je da je najveći udeo od ukupnih sredstava utrošen na parlamentarne izbore, a dosta manji za predsedničke, pokrajinske i lokalne.

Kada je reč o finansiranju političkih stranaka iz privatnih izvora, to se čini kroz priloge. Prema važećem Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti, iznos priloga u okviru predizborne kampanje ograničen je na 20 prosečnih plata (trenutno 759.703 dinara) za fizička lica, a 200 prosečnih plata za pravna lica (ili 7.597.034 dinara).[7] To se odnosi, kako na novčane, tako i na nenovčane priloge, koji se moraju iskazati u nenovčanoj vrednosti. U izveštaju Agencije za borbu protiv korupcije postoje sporni prilozi u slučaju gotovo svih stranaka, a zanimljivo je da su mnoge firme i njihovi vlasnici ranije već bili predmet analiza Saveta za borbu protiv korupcije. Mnogim od problematičnih slučajeva o kojima će biti reči, osim Agencije, bavili su se i sajt „Pištaljka“ i organizacija BIRN Srbija.

5. SOCIJALISTIČKA PARTIJA SRBIJE

Počeu sa Socijalističkom partijom Srbije. Namera mi je da bar u samom startu stavim akcenat na one slučajeve koji su bili predmet interesovanja javnosti i raznih organizacija koje se bave otkrivanjem sumnjivih radnji u vezi sa finansiranjem političkih aktivnosti. Iako je to zakonski sasvim jasno zabranjeno[8], Socijalistička partija Srbije još uvek u svom vlasništvu ima pet privatnih preduzeća. Jedno od njih je Znak d.o.o iz Niša, koje je u tom gradu registrovano u istoj ulici gde i Gradski odbor SPS. Agencija za borbu protiv korupcije pokrenula je istragu zbog sumnje da ova stranka novac koji po zakonu dobija iz budžeta grada Niša preusmerava na račun svog preduzeća, čime direktno krši propise. U javnost su procureli podaci da naloge za ovakve isplate daje Slavoljub Vlajković, predsednik gradskog odbora SPS, što je on kasnije i sam potvrdio medijima.[9] Sa druge strane, firma „Znak“ se pojavljuje kao najveći donator socijalista za izbornu kampanju za gradske izbore u Nišu, sa priloženih 1.000.000 dinara.[10] Indikativno je da je preduzeće u 2012. godini ostvarilo prihod od 3,7 miliona dinara, iako prema zvaničnim podacima ima samo 5 zaposlenih. S druge strane, Slavoljub Vlajković je nagrađen tako što je u novom skupštinskom sazivu prvi put postao republički poslanik. U avgustu 2012. godine on je čak postavljen za zamenika gradonačelnika Niša, ali je nakon upozorenja Agencije za borbu protiv korupcije podneo ostavku. Pre dobijanja poslaničkog mandata bio je i direktor JKP Ništan, a sve do polovine 2013. godine bio je i predsednik FK „Radnički“.

Kao donator za kampanju Socijalističke partije Srbije pojavljuje se i Ivica Tončev, istaknuti član stranke. S druge strane, preduzeće „Tončev gradnja“, koja je ukinjena na ime njegovog brata Novice Tončeva (predsednik opštine Surdulica), od 2007. do 2012. godine sklopilo je 96 ugovora sa državnim organima o javnim nabavkama, i to ukupne vrednosti 2,2 milijarde dinara. Najveći broj poslova od 2009. do 2012. godine sklopljen je sa Ministarstvom prosvete, na čijem čelu je bio Žarko Obradović, takođe visoki funkcioner SPS. Preduzeće „Tončev gradnja“ dobilo je čak 4,5 od ukupno 7,4 miliona evra od kredita Evropske investicione banke za rekonstrukciju škola u Nišu i Novom Pazaru. Samo tokom 2012. godine firma braće Tončev dobila je od Ministarstva zdravlja, koje vodi potpredsednica SPS, Slavica Đukić-Dejanović, poslove u vrednosti od 80 miliona dinara. Firma iz Surdulice poslovala je i sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, na čijem čelu se nalazi predsednik socijalista Ivica Dačić. Tako je tokom 2010. godine „Tončev gradnja“ isplaćeno 24 miliona dinara na ime specijalizovanih usluga. Istraživanje organizacije BIRN Srbija pokazalo je da je ovo preduzeće u 2011. godini više od 80% svojih prihoda ostvarilo na osnovu poslova sa državom. Novica Tončev je nakon izbora reizabran na poziciju predsednika opštine Surdulica, i napredovao je do pozicije člana predsedništva Socijalističke partije Srbije. Ivica Tončev postao je prvo republički poslanik, a kasnije i specijalni savetnik premijera Ivice Dačića za pitanja nacionalne bezbednosti, iako se nikada u životu nije bavio bilo čim vezanim za bezbednost. U isto vreme, on je i potpredsednik FK „Crvena zvezda“. Za kraj, podaci Agencije za borbu protiv korupcije pokazuju da je „Tončev gradnja“ u međuvremenu pobedila na još 14 tendera koje su raspisali državni organi.[11]

Naredna sporna tačka u finansiranju predizbornih aktivnosti u kampanji 2012. godine je televizija „Ju Eko“ iz Subotice. Naime, na osnovu analize izveštaja, Agencija za borbu

protiv korupcije je došla do nalaza da SPS i LDP, nisu prijavili troškove za reklamiranje u kampanji za izbor lokalnih odbornika na ovoj televiziji u ukupnom iznosu 1.759.586 dinara. I ovdje postoji sumnja da je reč o neprijavljenoj vrsti nenovčanog pomaganja stranke, kroz emitovanje propagandnih spotova. Za početak, potrebno je naglasiti da je vlasnik najgledanije subotičke televizije Jošef Pinter, koji je takođe vlasnik Goranski rasadnika. Bio je i predsednik opštinske organizacije Pokreta gorana, sa kojim je grad više puta potpisivao vrlo štetne ugovore vezane za pošumljavanje različitih područja („vetrozaštitni pojasevi“). O ovome je list „Politika“ već pisao prošle godine[12], a smatram da ovdje nema dovoljno prostora da detaljnije opisujem čitav slučaj. Može se samo reći da je grad Subotica od 2009. do 2013. godine potpisao najmanje deset ugovora sa Pokretom gorana, i to pod veoma čudnim okolnostima.

U delu namenjenom za SPS pomenuću i tri slučaja koja nisu direktno vezana za finansiranje izborne kampanje 2012. godine, već se tiču redovnog finansiranja godinu dana ranije pred izbore. To činim zato što smatram da i ovi primeri mogu biti korisni za razumevanje na koje sve načine se stvaraju koruptivne šeme u vezi sa finansiranjem političkih subjekata. Naime, kompanija Isoplus d.o.o je u 2011. godini donirala socijalistima 2 miliona dinara. Međutim, sajt „Pištaljka“ došao je do podataka da je ova kompanija u periodu od 2009. do 2011. godine dobila čak 26 tendera vezanih za javne nabavke cevi, spojnice, armatura i drugog građevinskog materijala, ukupne vrednosti 709.824.000 dinara, a svim javnim preduzećima koja su raspisala ove tendere (JKP Beogradske elektrane, JP Topifikacija Požarevac i PD Termoelektrane i Kopovi Kostolac) upravljali su kadrovi SPS. Na čelu javnog preduzeća iz Požarevca nalazio se član Glavnog odbora Socijalističke partije Srbije Zvonimir Blagojević, a u Kostolcu je glavnu reč vodio Dragan Jovanović. Druga firma, Euroguma bbs, donirala je socijaliste sa 1,2 miliona dinara, a ista je u periodu od 2009. do 2011. godine od skupštine Grada Beograda, na čijem čelu je bio Aleksandar Antić, inkasirala 3.739.334 dinara za servis i nabavku guma za službena vozila. Poslednji slučaj vezan je za preduzeće Građevinsko zanatska zadruga „Jugoslavija“ koje je izdvojilo prilog od 900.000 dinara, a od 2009. godine pobedilo je na 10 tendera JKP Beogradske elektrane (na čelu takođe član Glavnog odbora SPS Zoran Predić) ukupne vrednosti oko 67 miliona dinara.[13]

6. UJEDINJENI REGIONI SRBIJE

Naredna kontroverza tiče se Ujedinjenih regiona Srbije. Naime, prilikom kampanje za lokalne izbore u Subotici 2012. godine, ova stranka nije prijavila izrade spotova od strane marketinške agencije Videonet d.o.o iz Beograda.[14] Istraživanjem sam došao do saznanja da je njen pravni zastupnik Bojan Trajković. Ista osoba se pominje i kao suvlasnik agencija Frejm TV i Infobiro, koje su i u ranijim kampanjama pomagale nekadašnju G17 plus. Za uzvrat, gotovo sva ministarstva u vladi su u različitim periodima (uglavnom dok su na čelu bili kadrovi iz stranke Mladana Dinkića), koristila usluge ovih kompanija, i isplaćivala im naknade iz budžeta: Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, Ministarstvo za NIP, Ministarstvo za telekomunikacije, Ministarstvo trgovine i usluga, Agencija za privatizaciju, Nacionalna služba za zapošljavanje, Agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća i Ministarstvo finansija. Primera radi, Frejm TV je 2008. go-

dine izradio dva spota za Agenciju za razvoj malih i srednjih preduzeća („Vulkanizer“ i „Frizerska radnja“) u ukupnoj vrednosti od skoro 3 miliona dinara.[15] Ovim slučajem već se bavio Savet za borbu protiv korupcije, ali to nije sprečilo pomenutog Trajkovića da i dalje preko firme koje poseduje pomaže stranku Mladana Dinkića, očigledno očekujući zauzvrat sklapanje novih poslova sa ministarstvima i agencijama.

Dalje, pokazalo se da koalicija oko URS nije prikazala trošak za organizaciju javnog skupa koji se dogodio u prostorijama Sportsko-poslovnog centra Beočin. Naravno, ova stranka je, samo pod imenom G17, bila u prethodnoj vladajućoj koaliciji u Beočinu. Takođe, u periodu do izbora 2012. godine direktor SPC Beočin bila je Mira Starčević, kadar stranke Mladana Dinkića. Pošto je nakon majskih izbora URS izgubio mesto u vlasti, Starčevićeva je prešla u Jedinstvuenu Srbiju.

U nizu sumnjivih stavki vezanih za finansiranje URS u predizbornoj kampanji nalazi se i nenovčani prilog u vidu scenske opreme u vrednosti od 1,2 miliona dinara. Problem je što je donator firma Atomik Vizual Suport d.o.o iz Beograda, koja je registrovana kao pravno lice tek 26. marta 2012. godine, dakle nakon raspisivanja izbora. Zvanično, u 2012. godini ova firma je imala samo jednog zaposlenog, ali je ostvarila prihod od 2,4 miliona dinara. Nakon izbora, i ulaska „regiona“ u vladajuću koaliciju, ova kompanija radila je niz poslova za državne kompanije, kao što je izrada scenografije za Svetosavsku akademiju u Sava Centru, koju godinama organizuje Ministarstvo prosvete. Međutim, ono što najviše privlači pažnju je izrada kompletne scenografije prilikom svečane prezentacije novooosnovane kompanije „Air Serbia“. Trebalo bi podsetiti da je jednu od najvažnijih uloga u dogovaranju saradnje sa partnerima iz Ujedinjenih Arapskih Emirata imao predsednik URS Mladan Dinkić.

Moram da napomenem, da mi ovdje, kao ni u drugim slučajevima o kojima sam pisao u ovom radu, namera nije bila da vršim istragu ili političke lidere optužujem za kriminal, već samo da ukažem na mnoge čudne i nerazjašnjene okolnosti, na osnovu kojih se može zaključiti da postoje veoma ozbiljne indicije da je reč o kršenju zakona. Takođe, apelujem i da mi se ne zameri što nisam imao vremena i prostora da se dublje i temeljnije bavim primerima gde postoji osnovana sumnja da je izvršen prekršaj, jer mi je isključiva namera bila da kroz praksu ukažem na moguće modalitete kako se finansijerima stranke može vraćati kontrausluga za pruženu pomoć. Naravno, nije sporno da u ovim slučajevima ima mnogo mesta za dalju istragu, na šta su uostalom i ukazivali Savet za borbu protiv korupcije i neke organizacije civilnog društva.

Ujedinjeni regioni Srbije su finansirali svoju kampanju iz 2012. delom iz dva kredita ukupne vrednosti 102.426.470 dinara. Kontroverza je nastala u vezi sa kreditom koji je dobijen od Komercijalne banke sa kamatnom stopom tri puta nižom nego što se odobrava ostalim strankama (na primer SRS). Takođe, potpuno je neverovatno da je stranka za ovaj kredit dobila grejs period. Istraživanjem sam došao do saznanja da je 2012. godine predsednica upravnog odbora Komercijalne banke bila Vesna Džinić, dugogodišnja saradnica Mladana Dinkića. Ona je od 2000. godine bila generalni direktor Agencije za osiguranje depozita i vodila je stečajne postupke najveće četiri srpske banke. U vreme kada je Dinkić bio ministar finansija, Džinićeva je bila direktor Uprave za trezor. Međutim, kada je predsednik URS prekomandovan u ministarstvo ekonomije, njegova saradnica je postala direktor Agencije za privatizaciju.

7. DEMOKRATSKA STRANKA

Još jedno vrlo interesantno pitanje je finansiranje predizbornih aktivnosti pomoću kreditnog zaduživanja. Trenutni problem Demokratske stranke možda nema neposredne veze sa temom dobijanja privilegija nakon izbora, jer ova partija danas nije na vlasti, ali ceo slučaj jeste paradigma kako funkcioniše finansiranje političkih aktivnosti u Srbiji. Naime, prvo se postavlja pitanje zašto uopšte Razvojna banka Vojvodine daje kredit stranci kada je njena namena sasvim drugačija? Ne treba podsećati da je DS već dugi niz godina na vlasti u ovoj pokrajini. Dalje, kako to DS može da dobije kredit od čak 360 miliona dinara bez sredstava obezbeđenja (dostavljene samo dve blanko menice), a da ih nisu imali, pokazuje se sada. DS nije izmorio sve svoje obaveze pre nego što je objavio završni izveštaj, a i sami čelnici stranke ističu da im je danas ostalo još 300 miliona dinara dugovanja koje ne mogu da isplate. Takođe, oni sami priznaju da je DS već nekoliko puta bio klijent RBV i da je svaki put uredno vraćao kredite, pa se postavlja pitanje kako to da isto ne mogu da učine danas, kada su prvi put u novije doba ostali van vladajuće koalicije na republičkom i u mnogo slučajeva na lokalnom nivou. U skladu s tim, logično je zapitati se kojim metodama su „demokrate“ vraćale kredite prethodnih godina, i kako su to mislili da učine nakon poslednjih izbora, pod pretpostavkom da su očekivali ostanak na vlasti. Ne treba podsećati i da se za RBV vezuju brojne malverzacije u vezi sa davanjem krajnje sumnjivih kredita, zbog čega je banka i propala.

Javnosti je pažnju privukla i bizarna činjenica da je izvesna burekdžinica „MD Kikinda“ finansirala Demokratsku stranku sa čak 5 miliona dinara.[16] Međutim, pokazalo se da je njen vlasnik Dušan Milešević, brat Zorana Mileševića, koji je dospao na listu kandidata za narodne poslanike DS (kandidat pod brojem 89) za izbore 2012. iako u datom trenutku nije bio član stranke, a nakon izbora je postavljen za člana Glavnog odbora DS.[17] Zoran Milešević je jedan od uticajnijih ljudi u Kikindi, pošto se u njegovom vlasništvu nalaze televizija i radio RTV VK. Milešević je i vlasnik jedinog hotela u ovom gradu „Narvik“, i u jednom periodu delio je vlasništvo sa Dušanom Tolickim, suprugom prethodne predsednice opštine Jagode Tolicki iz DS (ona je na tu funkciju postavljena nakon izbora, na opšte iznenađenje javnosti, pošto je kao kandidat DS za tu funkciju predstavljena sasvim drugom licnošću). O svemu ovome akteri su i javno govorili, ali ono što takođe upada u oči je koincidencija između izlaska Dušana Tolickog iz vlasničke strukture hotela i smene njegove supruge sa čelne funkcije u Kikindi. Zoran Milešević bio je i vlasnik firmi Džet Kompani d.o.o i DP Malešević d.o.o, od kojih se druga navedena dovodila u vezu sa različitim sumnjivim poslovima sa pokrajinskim i državnim organima, o čemu još uvek nema konkretnih dokaza. Nakon što je DS izgubio izbore, Mileševići se dugo nigde ne pominju. Međutim, o Dušanu Mileševiću je javnost imala prilike da se informiše nakon što je u februaru 2014. godine blokirao račun DS, pošto mu nije vraćen iznos depozita od 850.000 evra, koji je položio kako stranka ne bi dobila blokadu računa po osnovu neisplaćivanja prethodno navedenog kredita.

Kao jedan od spornih finansijera Demokratske stranke navodi se i firma „Protekta grup“, čiji je vlasnik Dragan Trivan, suprug bivše potpredsednice DS i republičke poslanice Jelene Trivan. Naime, ova firma je pomogla nekada vladajućoj stranci sa 2 miliona dinara, iako se kompanija na dan davanja priloga nalazila u minusu. Još jedna intere-

santna činjenica vezana za Trivanovu firmu, a koja malo proširuje kontekst priče, je da je Protekta i ranijih godina novčano pomagala DS. Konkretno, 2011. godine, takođe je uplaćen prilog od 2 miliona dinara, a u istom periodu preduzeće je pobedilo na tenderu Ministarstva finansija za posao ukupne vrednosti 1,9 miliona dinara. U pitanju je usluga popravke i nadogradnje video nadzora u Upravi za trezor. Međutim, već u februaru izborne 2012. godine sklapa se novi ugovor između istih aktera, a vrednost je višestruko veća - 8 miliona dinara. Kada je ova priča pokrenuta u javnosti, iz Ministarstva finansija je potvrđeno da je Protekta dobila poslove, ali je naglašeno da je sve rađeno u skladu sa zakonom. Tada su i iz JKP Gradske čistoće u Somboru takođe potvrdili da su korisnici usluga Protekte. Prostor za dalju istragu treba tražiti u špekulacijama da je firma Dragana Trivana bila uključena i u mnoge druge poslove sa državnim ustanovama (pre svega sa Poreskom upravom), da je zaradila višemilionske iznose, kao i da je u poslednjih nekoliko godina do 2012. višestruko uvećala svoj prihod. Takav podatak daje i internet sajt „Pištaljka“. Ipak, ne bi bilo u redu sada ići dalje u ovoj priči, bez konkretnih dokaza. U istom kontekstu sporna je i kompanija RRC d.o.o, koja je DS-u donirala 4 miliona dinara, iako je na ime neisplaćenih potraživanja dugovala čak 6,5 miliona.[18] Potrebno je naglasiti da pravna lica koja finansiraju partije iako duguju novac državi ili drugim privrednim subjektima, već samim tim činom krše Zakon o finansiranju političkih aktivnosti.

To ne zaokružuje spisak spornih finansijera Demokratske stranke. Naime, kompanija Metropolit d.o.o je 3. maja 2012. uplatila na poseban račun DS 400.000 dinara. Već krajem istog meseca, dakle i pre nego što je formirana nova vladajuća koalicija, uhapšen je vlasnik firme Žarko Radonjić. On se tereti da je u sumnjivim poslovima sa Upravom carina, vezanim za uvoz tekstilne robe iz zemalja Evrope i Azije oštetio državu za čak 10 miliona evra.

Potpuno neverovatno zvuči podatak koji je objavila Agencija za borbu protiv korupcije, da je Demokratska stranka u okviru svojih prihoda prijavila dve donacije od ukupno 400.000 dinara direktno od Gradske uprave Užica, kao sponzorstvo za predizborno kampanju.[19] Naravno, na vlasti u Užicu u tom periodu bila je DS i njeni koalicioni partneri. Gradonačelnik je bio Jovan Marković, koji je nakon ovih izbora iz 2012. godine promovisan u potpredsednika stranke i danas se pojavljuje kao jedan od najbližih saradnika Dragana Đilasa. To je tipičan primer kada se član stranke nagrađuje funkcijom za doprinos finansiranju predizborne kampanje. Nažalost, ovde govorimo i o klasičnom slučaju „državnog marketinga“, što je zakonom zabranjeno.

8. SRPSKA NAPREDNA STRANKA

Celokupnu kampanju Srpske napredne stranke za izbore 2012. godine vodila je marketinška agencija Blok i Konekt d.o.o iz Beograda. U izveštaju koji je podnet Agenciji za borbu protiv korupcije nije iskazano korišćenje nijednog bilborda (a utvrđeno je da je SNS koristila 2.570 bilborda), a takođe su prikazani i troškovi za samo 8 od ukupno 50 konvencija i mitinga.[20] Zato postoji osnovana sumnja da su međusobne obaveze između SNS i ove marketinške agencije, čiji je vlasnik Goran Veselinović, izmirene na drugi način, te da se ovaj slučaj može tumačiti kao neprijavljeni nenovčani prilog. Dal-

jim istraživanjem dolazi se do podataka da je Goran Veselinović, takođe bio i vlasnik firme Profajler grup d.o.o, koja je radila kampanju „naprednjaka“ za lokalne izbore na Voždovcu 2009. godine i Zemunu 2010. godine, a odmah nakon toga je angažovana za različite marketinške poslove od strane datih opština, i mesečno je inkasirala između 300 i 400 hiljada dinara iz lokalnih budžeta.[21] Podaci uprave za trezor govore o tome da je ta cifra 743.400 dinara. Posebno je zanimljivo da je predsednik SNS Aleksandar Vučić javno priznao da je zaposlen kao „savetnik“ u ovoj firmi, i to za mesečnu platu od 78.000 dinara, što znači da mu se godišnje isplaćuje više od 800.000 dinara. Takođe, Goran Veselinović se pominje i u godišnjem izveštaju SNS o prikupljenim sredstvima iz 2010. godine, kada je dao prilog od 290.100 dinara. Veselinović je bio i na listi kandidata SNS za odbornike skupštine grada Beograda, na prethodnim lokalnim izborima.[22] Od nedavno je u upravnom odboru KK „Crvena zvezda“ kao stručnjak za marketing, zajedno sa Andrejom Vučićem, rođenim bratom Aleksandra Vučića, i pominje se kao jedan od ljudi u koje prvi potpredsednik vlade ima najveće poverenje. Firma Blok i Konekt d.o.o je, što je zanimljivo, bila i jedan od davalaca izbornog jemstva za kampanju 2012. godine.

Srpska napredna stranka uzela je za izbore kredit od Univerzal banke, i to u vrednosti od 54 miliona dinara. Treba podsetiti da je predsednik izvršnog odbora banke bio Dragan Tomić, predsednik Gradskog odbora SNS u Šapcu, a član upravnog odbora i odbora za reviziju bio je Milenko Dželetović, dugogodišnji koordinator ekonomskog saveta SNS. Nakon izbora Dželetović je postao finansijski direktor i član izvršnog odbora Telekom, član upravnog odbora Privredne komore i član skupštine Železare Smederevo. Ovaj stručnjak iz redova Srpske napredne stranke završio je Ekonomski fakultet Univerziteta u Prištini koristeći pravo skraćenog studiranja, i to sa prosečnom ocenom 10,00. Danas je vanredni profesor i prorektor Univerziteta Edukons iz Sremske Kamenice, gde je poslednjih godina diplome stekao veliki broj članova SNS. U javnosti je nedavno figurirao kao kandidat za viceguvernera. Dragan Tomić na izborima 2012. godine postaje republički poslanik. S druge strane, početkom 2014. godine dolazi do oduzimanja licence za rad Univerzal banaci zbog „zaštite bankarskog sektora“. Odluku je donela Narodna banka Srbije, na čijem čelu je Jorgovanka Tabaković, koja je takođe funkcioner SNS, ali je samo zamrzla svoje članstvo nakon stupanja na poziciju guvernera. Tokom pisanja teksta, pomenuti Dragan Tomić je uhapšen i određen mu je pritvor.

9. LIBERALNO DEMOKRATSKA PARTIJA

Jedan od najvećih donatora u predizbornoj kampanji 2012. godine bila je kompanija Outsorsing menadžment solusns d.o.o iz Beograda, koja je koaliciji oko LDP pomogla sa 4 miliona dinara za predsedničke izbore (kandidat je bio Čedomir Jovanović) i 3 miliona dinara za parlamentarne izbore. Ova kompanija za nas ima važnost iz sledećih razloga: Čedomir Jovanović je osnivač i vlasnik firme Agroposlovi d.o.o, koja od 2011. godine posluje (pod prilično sumnjivim okolnostima, o čemu je već detaljno pisao sajt „Pištaljka“) sa poznatim proizvođačem testenina „Fidelinka“, koja je u stečaju. Međutim, na jednom od tendera za izdavanje proizvodnih kapaciteta ovog preduzeća, kao konkurencija Jovanovićevoj firmi pojavljuje se pomenuta OMS, koja je samo nekoliko

meseći kasnije uplatila LDP-u pomenutih 7 miliona dinara. Ova kompanija se pojavljuje na tenderu za kupovinu kapaciteta za pravljenje testenina, iako joj je prijavljena delatnost računarsko programiranje. Ipak, najzanimljivije je to što se prilikom prijave za dati tender ustanovilo da su Agroposlovi i OMS registrovani na istoj adresi, a OMS ima prijavljenog samo jednog zaposlenog. Takođe, kao zastupnik OMS se pojavljuje izvesna Tatjana Levinskaja, koja je u isto vreme direktor firme SHSF d.o.o, koja je formalno osnovala Agroposlove. Tatjana Levinskaja je pre dolaska u pomenute firme radila u sektoru za finansije u kompaniji „Delta“, a mogu se naći i njene izjave u medijima gde priznaje da je Čedomiru Jovanoviću za kampanju praktično poklonila 7 miliona dinara svog novca. Zvuči neverovatno da neko ko je bio zaposlen kao menadžer za finansije ima toliko potpovene uštedevine da može da izdvoji višemilionski iznos samo zbog podrške nekom predsedničkom kandidatu.

10. ZAKLJUČAK

Na osnovu svih primera koje sam prikazao, a to je vrlo mali deo u okviru sivog polja finansiranja političkih subjekata, može se videti sledeće:

Prvo, u Srbiji su danas prisutni svi vidovi sticanja privilegija, i očitava se jasna veza između finansiranja političkih aktivnosti i korupcije. To se veoma dobro videlo i kroz monitoring izborne kampanje 2012. godine.

Drugo, sve ključne stranke u Srbiji se finansiraju na veoma sporne načine; u okviru partijskog sistema stvoren je jedan „kartel“ u kom je veoma teško „uhvatiti“ sve koruptivne šeme između pripadnika političkih i ekonomskih elita. Mnogi ključni akteri u političkom životu, koji se međusobno optužuju preko sredstava javnog informisanja, zapravo imaju izuzetnu saradnju, a jedina žrtva su javni interesi.

Treće, postoje brojni načini transformacije ekonomske u političku moć i obrnuto. Većina aktera, koji su između ostalog pomenuti u ovom radu, prestano pomoću različitih mehanizama vrše prelase iz jedne u drugu sferu, sa osnovnim ciljem reprodukcije i stalnog uvećanja ukupne moći. Zato izveštaji o finansiranju u toku predizbornih kampanja, a pogotovo uočene nepravilnosti, predstavljaju samo putokaz ka razotkrivanju korupcije i upoznavanju javnog mnjenja sa ovim slučajevima. Odnosi između bogatih pojedinaca i političkih stranaka moraju se posmatrati kontinuirano, u nešto dužem vremenskom periodu.

Četvrto, još jedno upozorenje koje nije dato u tekstu. Naime, postoji i pitanje na koji način se unutar stranaka odlučuje o trošenju prikupljenog novca. To je sfera koja je još teža za istraživanje, i može se zaključiti da dobar deo ovih sredstava na kraju završava u privatnim džepovima. Time se završava opisani krug finansiranja političkih aktivnosti, čija je osnovna suština prelivanje javnih sredstava na račune pojedinaca i pljačka gradana.

LITERATURA

- [1] Mihels R.: *Sociologija partija u savremenim demokracijama*, Fakultet političkih nauka, Zagreb, 1990. str. 5
- [2] Ostrogorski M.: *Demokratija i političke partije*, Napredak, Beograd, 1921. str. 34
- [3] Orlović S.: *Partijski sistem Srbije u zborniku Partije i izbori u Srbiji- 20 godina*, Fakultet političkih nauka i Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2011. str. 58
- [4] Stojiljković Z.: *Partijski sistem Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2011. str. 211.
- [5] http://paragraf.rs/propisi/zakon_o_finansiranju_politickih_aktivnosti.html - Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, 2011. godina, član 27
- [6] <http://sps.org.rs> - „Svaki član Socijalističke partije Srbije je dužan da plaća članarinu i doprinose na prihode koje ostvari po osnovu dužnosti- funkcija na koje je izabran na predlog SPS-a.“ - Statut Socijalističke partije Srbije, 11. decembar 2010. godine, član 16
- [7] Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 10
- [8] Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, član 12
- [9] <http://www.juznevesti.com> - 5. avgusta 2013. godine
- [10] http://www.acas.rs/sr_lat/finansiranje-politickih-subjekata.html - Prvi izveštaj o kontroli troškova političkih subjekata- izborne kampanje 2012. godine, Agencija za borbu protiv korupcije, 2013. godina. Većina podataka o prekršajima prilikom finansiranja izborne kampanje preuzeta je iz ovog dokumenta.
- [11] <http://www.skockajtebudzet.rs> – projekat organizacije BIRN Srbija. Tekst sa navedenim podacima je objavljen 2. avgusta 2013. godine.
- [12] „Politika“ - izdanje od 29. marta 2013. godine
- [13] <http://www.pistaljka.rs> – tekst od 21. avgusta 2012. godine
- [14] Prvi izveštaj o kontroli troškova političkih subjekata- izborne kampanje 2012. godine
- [15] <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-1681/predstavljen-izvestaj-o-pritiscima-i-kontroli-medija-u-srbiji> - Izveštaj o pritiscima i kontroli medija u Srbiji, Savet za borbu protiv korupcije, 2011. godina
- [16] Prvi izveštaj o kontroli troškova političkih subjekata- izborne kampanje 2012. godine
- [17] Izborna lista kandidata za odbornike skupštine grada Beograda „Izbor za bolji život“, 2012. godina
- [18] Prvi izveštaj o kontroli troškova političkih subjekata- izborne kampanje 2012. godine
- [19] Prvi izveštaj o kontroli troškova političkih subjekata- izborne kampanje 2012. godine
- [20] Prvi izveštaj o kontroli troškova političkih subjekata- izborne kampanje 2012. godine
- [21] Izveštaj o pritiscima i kontroli medija u Srbiji
- [22] Izborna lista kandidata za odbornike skupštine grada Beograda „Pokrenimo Beograd“, 2012. godine

PREPORUKE ZA IZMENU ZAKONA O FINANSIRANJU POLITIČKIH AKTIVNOSTI (2011)

Projektni Tim CeSID-a

Preporuke koje su pred Vama, grupisane su u nekoliko segmenata.

Grupe preporuka:

1. Koje se odnose na sankcije
2. Koje se odnose na nekonzistentnost u regulativi ili jezičke neusaglašenosti sa drugim pozitivnopravnim propisima
3. Koje se odnose na izveštavanje i ovlašćena lica
4. Koje se odnose na odnos sa Agencijom za borbu protiv korupcije i njen rad
5. Koje se odnose na imovinu i izbornu jemstvo

Prilikom izrade preporuka pošlo se od samog teksta Zakona i nedostataka koji postoje u samom tekstu Zakona, odnosno neusaglašenost određenih odredbi, ali i od iskustva subjekata na koje se Zakon odnosi u pogledu primene samog Zakona.⁷

1. Preporuke koje se odnose na sankcije

Prvi deo preporuka odnosi se na niz odredbi Zakona u pogledu kojih je izostalo administrativno, prekršajno ili krivičnopravno sankcionisanje, a radi se o odredbama čija svrha je upravo bilo postizanje bolje kontrole u pogledu finansiranja političkih subjekata. Izostavljanjem sankcija za postupanje protivno tim odredbama Zakona gubi se i svrha koja se htela postići.

Odredbe koje se odnose na članarinu (čl. 8.) uvode rešenje da se uplata članarine vrši isključivo sa tekućeg računa člana, odnosno u slučaju uplate dozvoljenog iznosa u gotovom novcu, novac mora biti uplaćen na tekući račun političke stranke. Svrha ovih odredbi je upravo kontrola finansija, tokova novca i sprečavanja mogućnosti zloupotrebe, ali ova svrha u potpunosti izostaje budući da postupanje suprotno ovim odredbama nije sankcionisano, te je potrebno utvrditi prekršaj i to za prvi slučaj kao prekršaj uplatioca, a u drugom slučaju kao prekršaj političke stranke i odgovornog lica.

Isti propust je učinjen i u slučaju člana 12. Zabrane finansiranja. Značaj ovog člana je ogroman budući da uvodi listu subjekata koji ne mogu biti donatori političkog subjekta, pri čemu se prilikom određivanja ove liste pošlo od opšteg interesa koji se štiti na ovaj način, kao i od uporednopravnih iskustava u ovoj materiji u razvijenim zemljama. Osim toga, ovim članom je takođe utvrđena zabrana, shodno prirodi i ciljevima za koje se političke stranke osnivaju, da politička stranka stiče udeo ili akcije u pravnom licu. U

⁷ CeSID Projektni Tim je razgovarao sa predstavnicima sedam političkih stranaka ili poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini. Razgovori su obavljani u periodu jun-septembar 2013. godine i obuhvatili su: DS, SPS, URS, SPO, SDPS, DSS i Zajedno za Srbiju.

tom smislu propuštanje da se sankcionište postupanje suprotno utvrđenim zabranama ima daleko veće posledice nego bilo koji drugi propust ovog tipa u Zakonu.

Propust u pogledu sankcionisanja postupanja protivno Zakonu učinjen je u članu 31. stav. 6. i 7. koji se odnose na obavezu ovlašćenog lica da dostavi knjigovodstvene podatke Agenciji i na obavezu političkog subjekta da čuva izveštaje najmanje 6 godina. Rok čuvanja je produžen na 6 godina imajući u vidu da je rok zastarelosti za pokretanje prekršajnog postupka prema Zakonu 5 godina, te se time želelo obezbediti postojanje dokumentacije u slučaju kasnijeg procesuiranja. Izostanak sankcije za nečuvanje izveštaja nije mali propust zakonodavca.

PREPORUKA: Uvesti sankcije za čl. 8, 12, 31. st. 6. i 7;

2. Preporuke koje se odnose na nekonzistentnost regulative ili jezičke neusaglašenosti sa drugim pozitivnopravnim propisima

U tekstu Zakona uočeno je nekoliko slučajeva nekonzistentnosti regulisanja, odnosno određeni slučajevi koji su u praksi stvarali probleme ili zbog terminološke neusaglašenosti sa drugim pozitivnopravnim propisima ili zbog različitog tumačenja istih propisa od strane različitih subjekata.

U pogledu prvog slučaja – nekonzistentne regulative imamo slučaj člana 15. Obaveze uplate nezakonito stečenih sredstava, koji uređuje postupanje političkih subjekata u ovim slučajevima. Zakonodavac je ove slučajeve normirao metodom numerus clausus, dakle taksativnim nabranjem slučajeva kada postoji obaveza uplate nezakonito stečenih sredstava, te time nije ostavio mogućnost proširivanja primene ovih odredbi. Kako tom prilikom nije regulisao kako politički subjekt treba da postupi u slučaju nezakonito, odnosno pogrešno uplaćenih priloga, ovi slučajevi su ostali potpuno izvan materije Zakona.

U pogledu drugog slučaja – terminološke neusaglašenosti – problem praktične prirode javljao se u slučajevima gde je početak roka uslovljen primenom drugog propisa. Ovo konkretno, u slučaju raspodele preostalog dela sredstava iz javnih izvora za troškove izborne kampanje (član 21. Stav 2.) rok počinje da teče od dana „proglášenja izbornih rezultata“, dok izborna zakonodavstvo poznaje termin „objavljivanje izbornih rezultata“, te je potrebno usaglašavanje.

Još jedna preporuka koja se odnosi na jezičke korekcije u Zakonu odnosi se na naslov Člana 30. Povraćaj sredstava iz javnih izvora. Naslov nije usaglašen sa sadržinom člana, budući da se član odnosi na povraćaj neutrošenih sredstava bez obzira na njihov izvor.

PREPORUKA: preformulisati ili dopuniti odredbe čl. 15, čl. 21. st. 2, čl. 30;

3. Preporuke koje se odnose na izveštavanje i ovlašćena lica

Zakon je, predviđajući da direktor Agencije za borbu protiv korupcije bliže propisuje forme i sadržine izveštaja i evidencija, odnosno dajući mu nadležnost donošenja podza-

konskih akata, postavio okvir za dalje uređivanje ove materije. U pogledu izveštavanja mogu se dati dve grupe preporuka: prva koja bi se odnosila na korigovanje postojećih i proširivanje gore navedene nadležnosti direktora na još neka pitanja i druga koja bi se odnosila na izvesne izmene u samim podzakonskim aktima.

U okviru prve grupe preporučuje se da direktor Agencije za borbu protiv korupcije bliže uredi način i formu objavljivanja podataka o davanjima na sajtovima političkih subjekata. Naime, članom 10. stav 4. Zakona predviđeno je da politički subjekt u roku od 8 dana od dana kada je vrednost davanja premašila iznos jedne prosečne zarade objavi davanje na svom sajtu. Budući da nije bilo pravnog osnova za propisivanja forme objavljivanja, to su političke stranke na najrazličitije načine objavljivale ove podatke. Čak je bilo slučajeva da način objave nije bio dobro postavljen, te su se cifre davanja veštački uvećavale i odstupale su od pravog stanja stvari i tako se stvarala pogrešna slika da su zakonski limiti bili premašeni iako to nije bio slučaj. Upravo iz tih razloga potrebno je da način i forma objavljivanja bude ujednačena.

Osim toga, u prvu grupu preporuka bi ušle i preporuke koje se odnose na godišnji finansijski izveštaj i izveštaj o troškovima izborne kampanje.

U pogledu godišnjeg finansijskog izveštaja potrebno je izvršiti jezičke korekcije i izmene u članu 28.

Naime, prema postojećem rešenju političkih subjekti Agenciji podnose godišnji finansijski izveštaj, kao i izveštaj o prilogima i imovini. Ovakvo rešenje je recidiv prethodnog Zakona o finansiranju političkih stranaka. Kako se godišnji finansijski izveštaj odnosi na celokupno poslovanje političkog subjekta, on po svojoj prirodi obuhvata i priloge, kao izvor finansiranja, i imovinu, te je logično da politički subjekti Agenciji podnose samo godišnji finansijski izveštaj. Osim toga trebalo bi predvideti da direktor Agencije bliže uredi koja je to dokumentacija koja se dodatno prilaže uz godišnji finansijski izveštaj. Predlozi političkih stranaka su išli u smeru da se uz izveštaj dostavljaju i račun, ugovori i druga prateća dokumentacija. Osim toga, sadašnja praksa je da se uz izveštaj dostavlja i finansijski izveštaj koji političke stranke podnose APR-u. Ukoliko bi se uz izveštaje podnosile i prateće dokumentacije postiglo bi se da kontrola bude daleko efikasnija, jer se smanjuje period trajanja postupka kontrole, budući da Agencija ne bi morala naknadno da traži veliki broj dokumenata.

Dodatni problem je objavljivanje godišnjeg finansijskog izveštaja u „Sl. glasniku Republike Srbije“. S obzirom na to da je poslovanje političkih subjekata, odnosno političkih stranaka, kao specifične vrste pravnih subjekata, posebno i sami izveštaji su koncipirani tako da su zasnovani prevashodno na potrebi kontrole finansija. Otuda i sami izveštaji su prilično analitični po svojoj prirodi, a time i obimni. Kako politički subjekti imaju obavezu da godišnji finansijski izveštaj dostave radi objavljivanja „Sl. glasniku Republike Srbije“. Zbog obimnosti izveštaja ovo predstavlja izuzetno veliki trošak za političke subjekte, a moglo bi se reći i nepotreban, budući da se izveštaj ujedno objavljuje i na veb sajtu Agencije, pošto je izvršena verifikacija od strane Agencije. Otuda bi preporuka bila da se ili predvidi da politički subjekti u „Sl. glasniku“ objavljuju samo sintetički deo iz-

veštaja, odnosno samo zbirne iznose glavnih celina iz izveštaja, a da se na sajtu Agencije objavljuje integralni izveštaj ili da se obaveza objave u „Sl. glasniku“ u potpunosti ukine.

U pogledu izveštaja o troškovima izborne kampanje potrebno je izvršiti jezičke korekcije. Trenutno je predviđeno da se izveštaj o troškovima izborne kampanje odnosi na period od dana raspisivanja izbora do dana objavljivanja konačnih rezultata izbora (član 29. stav 3.). Ovo rešenje bi trebalo korigovati tako da se izveštaj odnosi na troškove koji nastanu u periodu od raspisivanja izbora do dana objavljivanja konačnih rezultata i na njihovo izmirivanje od dana podnošenja izveštaja. Naime izveštaj obuhvata ne samo nastale troškove, već i njihovo izmirivanje. Osim toga, rokove za izmirenje troškova i iz izbornih kampanja, a koji iznose 30 dana od dana objavljivanja rezultata izbora, treba usaglasiti sa rešenjima iz Zakona o rokovima za izmirenje novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama, budući da ovaj zakon predviđa duže rokove. Ne postoji nijedan razlog da politički subjekti budu u težem položaju od ostalih subjekata komercijalnih transakcija. Ovo se može postići ili produženjem roka za izveštavanje ili uvođenjem dvostepenog izveštavanja, gde bi prvi izveštaj o troškovima bio podnet odmah po završetku izveštaja, a drugi izveštaj o izmirenim troškovima po proteku roka za izmirenje novčanih obaveza.

Praksa je pokazala da bi usko tumačenje odredbi člana 31. stav 5. koje se odnose na ovlašćeno lice moglo da izazove velike probleme. Naime, ukoliko bi se pomenute odredbe tumačile tako da uvek i samo jedno lice mora da potpisuje sve izveštaje, uključujući i izveštaje o troškovima izborne kampanje, u situaciji kada se istovremeno sprovede lokalni izbori na nivou cele Srbije, političke subjekte, odnosno političke stranke bi takva primena paralisala. To bi podrazumevalo da jedno lice mora da prati i kontroliše promete po stotinama posebnih računa, što je apsolutno nemoguće. Preporuka bi bila da se koriguju odredbe tako da ovlašćeno lice može, za potrebe izveštavanja o troškovima izbornih kampanja, preneti ovlašćenje na druga lica.

PREPORUKA: preformulisati ili dopuniti odredbe čl. 10, 28, 29. i 31. st. 5;

4. Preporuke koje se odnose na odnos sa Agencijom za borbu protiv korupcije i njen rad

U pogledu ovlašćenja Agencije za borbu protiv korupcije, izmene bi trebalo da idu u pravcu preciziranja određenih odredbi Zakona, pa tako bi u članu 33. trebalo predvideti eksplicitno da Agencija za svake izbore posebno može ostvarivati pravo na sredstva za potrebe kontrole, a u članu 37. trebalo bi predvideti da Agencija u slučajevima kada utvrdi neotklonjive nedostatke može odmah podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka i bez prethodne mere upozorenja, budući da je trenutno regulisan samo slučaj podnošenja zahteva kada subjekt ne postupi po meri upozorenja. Kako se ova mera izriče samo u slučaju otklonjivih nedostataka, slučajevi kada se nedostaci ne mogu otkloniti ostaju neregulisani.

Preporuka koja se ne odnosi direktno na izmenu Zakona, ali se odnosi na pitanje koje je od vitalnog značaja za njegovu primenu jeste unapređenje komunikacije između po-

litičkih stranaka i Agencije. U razgovorima sa strankama utvrđeno je da je Agencija u velikoj meri formalizovala svoj način komuniciranja sa političkim strankama i da to prilično usporava davanje informacija koje političke stranke traže. Preporučuje se Agenciji da donese pravila kojima bi uredila sistem komunikacije sa političkim strankama, tako da davanje informacija bude brže i time stvori uslove za efikasniju primenu Zakona.

PREPORUKA: preformulisati ili dopuniti odredbe čl. 33. i 37. i da Agencija posebnim pravilima uredi efikasan sistem komunikacije sa političkim strankama.

5. Preporuke koje se odnose na imovinu i izorno jemstvo, poreze i sredstva plaćanja

Još u toku izrade Zakona javljali su se oprečni stavovi u pogledu definisanja imovine političke stranke, kao i u pogledu pitanja iz kojih izvora politička stranka može sticati nepokretnosti. U vezi sa prvim pitanjem – definisanje imovine stranke, potrebno je da se ova definicija proširi (član 11.) budući da imovinu ne čine samo stvarna prava, odnosno nepokretnosti i pokretne stvari, već i druga prava koja se mogu sticati u skladu sa zakonom. U vezi sa drugim pitanjem – preporuka je da se iz Zakona izbriše rešenje da politička stranka može sticati nepokretnosti isključivo sredstvima iz privatnih izvora. Ne vidi se nijedna smetnja da to bude i sredstvima iz javnih izvora, budući da se ovakvim rešenjem ne remeti svrha Zakona, a to je korišćenje sredstava iz javnih izvora za finansiranje rada.

Jedna od preporuka u pogledu korišćenja sredstava za redovan rad u izornoj kampanji jeste da se dozvoli korišćenje budžetskih sredstava opredeljenih za redovan, za finansiranje izborne kampanje ukoliko se prebace na poseban račun (član 24. stav 4.). Postojeće rešenje predviđa da se samo sredstava iz privatnih izvora, namenjena za redovan rad mogu koristiti za finansiranje izborne kampanje. Treba početi od svrhe političkih stranaka i činjenice da je vrhunac aktivnosti političkih stranaka upravo izborna kampanja, te da celokupan redovan rad ima svoj rezultat u izornoj kampanji, da je to period kada se angažuju svi resursi i da u tom periodu ne postoji aktivnosti koje bi se, kako ih je zakon definisao, mogle nazvati redovnim radom. Ukoliko se ne dozvoli da se budžetska sredstva za redovan rad, a koja političke stranke inače i u periodu izborne kampanje dobijaju, koriste i za izornu kampanju, ta sredstva ostaju u ovom periodu neiskorišćena, jer se malo šta tada može nazvati redovnim radom ili se, pak, stranke teraju da smišljaju načine kako da zaobiđu zakonska rešenja, jer su im ova sredstva potrebna. Treba uvažiti stvarnost i dozvoliti da se i ova sredstva koriste za izornu kampanju.

Dodatno pitanje koje je u vezi sa imovinom je i pitanje vrste izbornog jemstva (član 25.). Preporuka je da se vrste izbornog jemstva prošire i na zalogu na pokretnim stvarima, budući da je ova materija regulisana u potpunosti Zakonom o založnom pravu na pokretnim stvarima, te se ovakav vid jemstva može, sa stanovišta pravne sigurnosti zalagoprimca, prihvatiti potpuno ravnopravno kao i hipoteka.

PREPORUKA: preformulisati ili dopuniti odredbe čl. 11, 24. st. 4. i čl. 25.

SUMMARY

The publication “Financing political activities in Serbia: legislation and experience in its enforcement and recommendations for improvement of legal framework” was made with the aim to present the most prominent effects of implementation of the Law on financing political activities (2011) and indicate manners of possible amendments to certain provisions of the Law. The starting point was the assumption that this Law improved the area of financing political entities and therefore represents an important anti-corruption frame. The concept of the Law itself did not have significant remarks, neither from the political entities, nor from the competent public. Since the adoption of the Law (2011) we had general elections in May 2012 and several local elections, we had the opportunity to perceive the effects of application of the Law, its virtues and possible shortcomings.

In the first part, through the texts of two authors, Đorđe Vuković and Nikola Tamburkovski, we indicated some of the potential methods of non-transparent money spending in regular operations and election campaigns of political entities.

Đorđe Vuković offers an interim classification of misuse of norms in financing political parties: 1) issue of abuse of state resources, 2) relationship between private donors and political parties and 3) financing political parties from abroad.

1. The administrative sources of financing political parties consist of the aspiration to appoint party people to the leading positions in the economy and state administration which would enable the parties in power to illegally obtain additional funds for their functioning at the expense of the state. Within this type of abuse we can distinguish three key methods: party taxes, appointing party members to key positions in public enterprises and large commercial sector companies, fixing tenders and public procurement.

2. When it comes to relationships between private donors and political parties, the author indicates numerous situations in which there were elements of misuse. The most significant are: paving the path for the donor in lucrative businesses in which the country itself is the end-user (not calling for tenders or fixing tenders), enabling a dominant position of the donor, “tailoring” laws to suit the needs of the donor, legitimizing biography of the donor and enabling the donor to appoint people to party and state structure.

3. In the third place, several typical situations when money from abroad goes to political parties (since the establishment of multiparty system in Serbia, it was noticed that some parties were financed from the sources abroad) and they face the following methods: help of international party organizations as the most benign form of financing from abroad; inflow money from abroad with the help of third persons (i.e. civil society organizations) and direct financing from the interested foreign entities, which is dangerous for the order of every country, thereby for Serbia as well.

Nikola Tamburkovski deals with specific situations from the 2012 elections campaign

in Serbia, which contain possible (not definite) reasons for suspicion in insufficiently transparent financing of political entities. The key issue of this text is how the political parties return the favor to their funders and partners, after they get a hold of power, either by themselves or in coalition with other parties. The author defined several possible privileges which differ in accordance with the type and manner of compensation, and also the degree of misuse and damage for the public interest.

Firstly, appointing their funders or personnel (meaning immediate and distant family members, friends and business associates) to the high party positions. That is performed through non-democratic and non-transparent procedures which are dominant in our parties, both in articles of association and practice. This creates plutocracy in parties and hinders capable staff who deserves it to be appointed to important positions, but who unfortunately does not have influential friends to protect them.

Secondly, appointing people to the functions in state bodies, administration and companies. Unlike the nineties, today we can say with some certainty that the highest positions in the government and parliament are reserved for long-standing members of party oligarchy, and relatively famous political figures, but not for funders. Quite simply, as this would be very easy to check the government would be exposed to a great deal of public criticism because that would mean that money straightforwardly buys positions in legislative and executive power. However, resembling the previous case, a member of the Parliament or a minister may be under a direct influence of some financial magnate. At this point, we need to pay particular attention to the positions of directors and board members in public institutions and companies. The first issue is that in this way some individuals are rewarded for their contribution to the party by being appointed to the positions they are not qualified for, namely outside all legal rules and procedures. The other issue is that the negative influence of the parties does not stop there, but the newly-appointed directors and their associates are still expected to help the party from that position.

Thirdly, employment in public companies and institutions. Similarly to the previous situation, however, this refers directly to activists and rarely some minor funders.

Fourthly, influence on legislations and government regulations. As for “tailoring” laws to fit the needs of tycoons, unlike the beginnings of the multiparty system that is no longer the case, or at least there are no drastic and plausible cases of corrupt activities. Therefore, the public is no longer occupied with this issue. However, all attention is directed at the possible influence on adopting regulations and other acts of executive power on central and local level, which are passed quickly and without the general public.

Fifth, fixing tenders and public procurements and enabling dominant position on the market which Đorđe Vuković spoke thereof.

Utilising specific cases from 2012 election campaign, we use examples from five relevant political entities or coalitions which took part in the elections. These are: Serbian Progressive Party (SNS), Socialist Party of Serbia (SPS), Democratic Party (DS), United

Regions of Serbia (URS) and Liberal Democratic Party (LDP). The author makes no accusations, he merely indicates specific situations which appear symptomatic and which are available through published data and reports.

On the basis of all presented examples, and a very few from the grey area of financing political entities, the following may be seen:

Firstly, in Serbia today all possible forms of acquiring privileges are present, and there is a clear connection between financing political activities and corruption. This was quite apparent through monitoring of election campaign in 2012.

Secondly, all key parties in Serbia are being financed in quite dubious ways; a “cartel” was created within the party system in which it is very difficult to “catch” all corruptive schemes between the members of political and the economic elite.

Thirdly, there are number of ways to transform economic power into a political one, and vice versa. The majority of entities, which are mentioned in this text are continually moving from one sphere to the other by means of various mechanisms, and with the main aim to reproduce and constantly increase total power.

Fourthly, there’s a question in which way the parties within themselves decide to spend the collected money. That sphere is the most difficult to research, and it can be concluded that a great deal of these funds end up in private pockets. The described circle of financing political parties ends therewith, and its basic function is to inflow public funds into individual accounts and to steal from the citizens.

CeSID project team prepared specific recommendations for amending the present Law on financing political activities which would entail removal of (mostly) minor shortcomings of the current legal solutions, and which would ultimately lead to an excellent and transparent legal framework in the area of financing political entities in Serbia.

The recommendations before you are grouped in several segments:
Recommendations:

1. Which refer to sanctions
2. Which refer to inconsistency in legislation or inconsistency in language with other legal regulations
3. Which refer to reporting and authorized persons
4. Which refer to the relationship with the Anti-corruption Agency and its work
5. Which refer to property and election bond

In the process of development of these recommendations we started from the actual Law and shortcomings found in the Law, that is, inconsistencies of some provisions, and experiences of the entities to which the Law refers in terms of enforcement of the Law itself. CeSID project team talked with the representatives of seven political parties and MP

groups in the National Assembly. The talks were performed in the period from June to September in 2013 and include: DS, SPS, URS, SPO, SDPS, DSS and Together for Serbia.

1. Recommendations which refer to sanctions

The first part of recommendations refers to a set of provisions of the Law with regard to absence of administrative and criminal sanctioning, or sanctioning infringement, and refers to the provisions the purpose of which was achieving better control with regard to financing of political entities. Omitting sanctions for failing to act in accordance with provisions if the Law thereof, the purpose intended is lost.

The provisions which refer to membership dues (Article 8) offer a solution to pay membership dues only from donor’s current account, or if the allowed amount is paid in cash, the amount needs to be paid to the account of the party. The purpose of these provisions is to control the finances, cash flow and to prevent misuse; however, this purpose is nonexistent since there are no sanctions for failing to act in accordance with these provisions; therefore, the offence needs to be proven namely for the first case as the offence of the donor, and in the second case as the offence of the political party and responsible person.

The same omission was made in Article 12, Prohibition on financing. The significance of this Article is immense given that it introduces the list of entities which cannot be donors of a political entity, where general interest was protected during the making of the list, as well as the comparative law experiences on this matter in developed countries. In addition to that, this Article sets forth a prohibition, pursuant to the purpose and aim of founding a political party, that the political party acquires share or shares as a legal entity. In this respect, the failure to sanction practices contrary to the prohibition has a far greater impact than any other failure of this type in the Law.

The omission with respect to the sanctioning of failure to act in accordance with the Law, was made in Article 31, paragraphs 6 and 7 which refer to the obligation of the authorized person to forward bookkeeping data to the Agency and the requirement of the political entity to safeguard its financial statements for a minimum of six years from the date of submission to the Agency. The period for safeguarding the bookkeeping data is extended to six years taking into account that the statute of limitations for criminal proceedings under the Law is five years, and thus intended to ensure that there is documentation in the event of subsequent prosecution. The absence of sanctions for not keeping the records is not a small omission of the legislator.

RECOMMENDATION: Introduce sanctions for Articles 8, 12, 31, paragraph 6 and 7;

2. Recommendations which refer to inconsistency in legislation or inconsistency in language with other legal regulations

Several cases of inconsistency in legislation were noticed in the text of the Law, that is, certain cases that were causing some problems in practice or inconsistency in language with other legal regulations or because of different interpretation of the same regulation by different entities.

With regard to the first case – we have inconsistency in legislation of Article 15, Remittance of unlawfully acquired funds which determines procedure of political entities in such cases. Legislator standardized these cases according to the *numerus clausus* principle, i.e. listing cases in which there is a requirement to remit unlawfully acquired funds, and therefore did not leave the possibility to extend the application of these provisions. Given that the legislator did not regulate the procedure in the event of unlawful action, unlawfully acquired funds, these cases are completely outside of the Law.

With regard to the second case – inconsistency in language – the problem is of practical nature and it occurred in cases where the beginning of the deadline period is conditioned with the application of other regulation. Specifically, in the case of a distribution of the remaining portion of public funds for their campaigns (Article 21, paragraph 2) the period begins from the date of “proclaiming election results”, while the electoral legislation recognizes the term “publishing election results,” and therefore harmonization is necessary.

Another recommendation refers to inconsistencies in language in the Law and refers to title of Article 30, Return of funds from public sources. The title is not harmonized with the content of this Article, given that this Article refers to return of funds which were not spent during the campaign whatever the source.

RECOMMENDATION: Rephrase and amend provisions of Article 15, Article 21, paragraph 2 and Article 30;

3. Recommendations which refer to reporting and authorized persons

The Law anticipates that the director of the Anti-corruption agency prescribes forms and content of the reports and records, and it gives him the jurisdiction over passing bylaws, and sets a framework for further editing of this subject matter. In terms of reporting we can make two groups of recommendations: the first one refers to rephrasing of the abovementioned and extending the below mentioned jurisdictions of the director to some other matters and the second one which refers to certain amendments in the actual bylaws.

Within this first group of recommendations it is recommended that the director of the Anti-corruption agency arranges closely the manner and form of publishing data on contributions on websites of the political entities. Namely, Article 10, paragraph 4 of the Law regulates that the political entity shall publish on its website within eight days

from the date the value of donation has exceeded the amount of one monthly average salary. Given that there was no legal ground for prescribing the form of the announcement, political parties published such data in various ways. There were even cases when the announcement was not properly posted, and the presented figures were multiplied artificially and deviated from the actual figures and thus created a false picture that legal limits were exceeded even though that was not the case. Precisely for these reasons, it is necessary to prescribe content and form of the report.

In addition, the first group of recommendations would include recommendations which refer to the annual financial report and report on the expenses of the election campaign.

In terms of the annual financial report it is necessary to have some language corrections and alterations in Article 28.

Namely, according to the existing solution political entities submit the annual financial report to the Agency, and the report on contributions and property. This solution is a recurrence of the previous Law on financing political parties. Since the annual report includes all business activities of the political entity, it involves contributions, as a source of financing and property, therefore, it is quite logical for the political entities to submit only annual financial report to the Agency. Moreover, the director of the Agency should closely prescribe which documents are enclosed with the annual financial report. Political parties suggested submission of bills, contracts and other supporting documentation along with the report. What's more, current practice is for political parties to enclose financial report submitted to the Serbian Business Registers Agency (SBRA). If the reports included supporting documentation, the control would be by far more efficient because the duration of the process of control would be reduced as the Agency wouldn't require additional documents.

Another difficulty is publishing annual financial reports in the “Official Gazette of the Republic of Serbia”. Since business activities of political entities, i.e. political parties as a special kind of legal entities, are very specific and the reports themselves are made for the purposes of financial control. Therefore, the reports themselves are very analytical in their nature, and consequently very extensive. Given that the political entities are obliged to submit the annual financial report for the purposes of publishing the “Official Gazette of the Republic of Serbia” this represents an expensive cost for the political entities, and even an unnecessary one, because the report is published on the web site of the Agency and it is verified by them. Therefore, the recommendation would be either for the political parties to publish only a synthetic part of the report in the “Official Gazette of the Republic of Serbia”, i.e. just the total amounts from the reports and to publish an integral report on the web site of the Agency, or to completely terminate the obligation to publish the report in the “Official Gazette of the Republic of Serbia”.

With regard to the election campaign costs, it is necessary to make some language corrections. The report on election campaign costs is currently compiled for the period from the date of calling of elections until the date of publishing final election results (Article 29, paragraph 3). This solution should be rephrased so that the report should

refer to the campaign costs for the period from the date of calling of elections until the date of publishing final election results, and the settlement of pecuniary liabilities from the date of submitting the report. Namely, the report is not only compiled for the pecuniary liabilities, but also for their settlement. In addition, the deadlines for settling pecuniary liabilities from the election campaigns are 30 days from the date of publishing final election results, which need to be harmonized with the solutions from the Law on deadlines for settlement of pecuniary liabilities in commercial transactions which sets forth longer deadlines. There is not a single reason why the political entities would be in a scarcer position than all other entities of commercial transactions. This may be achieved either by extending the deadline for reporting or introducing two stage reporting, whereas the first report would be submitted immediately upon its completion, and the second report on settled pecuniary liabilities upon the expiration of the deadline for settling pecuniary obligations.

The practice has proven that the narrow interpretation if the provisions from Article 31, paragraph 5 which refer to the authorized person might cause some serious issues. That is to say, if the stated provisions were interpreted in such a way that only and just one person is authorized to sign all reports, including reports on election campaign costs, when local elections are conducted on the territory of the Republic of Serbia, political entities, that is, political parties would be paralyzed with such application. It would imply that one person should monitor and control account transactions of hundreds of special accounts, which is absolutely impossible. The recommendation is to change provisions so that the authorized person could transfer the authorization to someone else for the purposes of reporting on election campaign costs.

RECOMMENDATION: Rephrase and amend provisions of Articles 10, 28, 29 and 31 paragraph 5;

4. Recommendations which refer to the relationship with the Anti-corruption Agency and its work

In terms of authorizations of the Anti-corruption Agency, the changes should focus on specifying some provisions of the Law, and Article 33 should explicitly specify that the provision of funds required for performing control should be granted to the Agency for every elections separately, and Article 37 should specify that if the Agency identifies deficiencies that may be corrected during a control, it may immediately initiate misdemeanor proceedings without issuing a warning measure, given that presently only the request for initiating misdemeanor proceedings is regulated. Since this measure is only issued for the deficiencies that may be corrected, the situation in which deficiencies may not be corrected remain not regulated.

The recommendation which does not directly refer to the amendments to the Law, nevertheless it is the crucial issue for its application, is improving communication between the political parties and the Agency. After talking to the representatives of the political parties, it was determined that the Agency was very formal in communication with the political parties and that it rather slowed down the process of providing information to the political parties. It is recommended to the Agency to introduce special rules for

creating a system of communication with the political parties, and therefore, provide information in a more efficient and timely way and by doing so create conditions for efficient Law application.

RECOMMENDATION: Rephrase and amend provisions of Articles 33 and 37 and Agency should introduce special rules for efficient communication with the political parties.

5. Recommendations which refer to propriety, election bond, taxes and pecuniary funds

During the process of drafting of the Law, opposing attitudes arose in terms of defining property of a political party, and the issues of sources from which the party may acquire property. With regard to the first issue, defining property of a political party, it is necessary to extend the definition (Article 11), given that the property is not only property law/real rights, that is, immovable and movables, but also other rights which could be acquired pursuant to the Law. In relation to the second issue, the recommendation to revoke the decision from the Law that a political party may acquire real property only with funds collected from private sources. There are no obstacles to acquire property from public sources, given that this decision does not interfere with the purpose of the Law, and that is utilizing public sources for financing activities of political parties.

One of the recommendations in terms of using funds raised from private sources for regular work for election campaign is to allow using budget funds for election campaign financing with the provision that such funds are effectuated on the separate account (Article 24, paragraph 4). The existing decision only envisages funds raised from private sources for regular operation for election campaign financing. The purpose of the political parties should be taken as a starting point, and also the fact that the peak of the activities of political parties is the election campaign, therefore, the results of regular operations may be seen in the election campaign, and that is the period when all resources are utilized and in that period there are no activities which would be called regular operations, as referred to in the Law. If political parties are not allowed to use budget funds for regular operation, which political parties receive in the period of the election campaign, and which they use for the election campaign, these funds remain unused in this period of time, because little can be called regular operations in that period and the parties are forced to devise ways to circumvent legal provisions, because they need these funds. The reality should be acknowledged and political parties should be allowed to use these funds for election campaign.

Another difficulty in connection with the real property is the type of election bond (Article 25). The recommendation is to extend the types of election bonds to depositing movables, since this issue was regulated by the Law on lien right on chattels, therefore, from the point of view of legal certainty, the pledgee may accept this type of depositing as equivalent to the mortgage.

RECOMMENDATION: Rephrase and amend provisions of Articles 11, 24 paragraph 4 and Article 25.

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 (JRGA Project).

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.
