

Бојан Клачар*

Центар за слободне изборе и демократију (ЦеСИД)

ФИНАНСИРАЊЕ ПРЕДСЕДНИЧКЕ КАМПАЊЕ 2017: ЈЕДАНАЕСТ КАНДИДАТА И САМО ЈЕДНА КАМПАЊА

Сажетак

Предмет рада је анализа финансирања председничке кампање у Србији 2017. године. Циљ рада је испитивање ефеката јавног финансирања уведеног 2011. године које је довело до велике зависности политичких субјеката од јавних извора и огромног дисбаланса у финансијским капацитетима владајуће странке у односу на опозицију. Као теоријски оквир коришћен је приступ у литератури који говори о стварању картелизованог страначког система (или картелизованих странака). Ради се о дебатама које говоре о томе да је једна од важних последица јавног финансирања настанак статуса кво у коме највећи актери раде заједно и користе државне ресурсе да осигурају сопствено колективно преживљавање. Посебан фокус у раду је стављен на утицај јавних извора финансирања на нестанак политичких субјеката и могућности за стварање нових. Најважнији резултати до којих смо дошли у раду су: 1) постојање велике зависности политичких субјеката од јавних извора финансирања у изборним кампањама, 2) продубљивање јаза између финансијских могућности владајућег субјекта у односу на опозиционе, 3) опстанак највећег броја политичких субјеката упркос све мањим финансијским капацитетима и 4) пролиферација лабавијих организација, попут политичких покрета који су базирани на онлајн кампањама. Као једна од препорука намеће се наставак праћења ових трендова и промена регулативе уколико се такви негативни трендови и наставе.

Кључне речи: изборна кампања, председнички избори, кандидати, финансирање кампања, политички субјекти

* Електронска адреса аутора: bojan.klacar@cesid.rs

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Како је демократија незамислива без избора, тако су избори незамисливи без озбиљног финансирања изборних кампања. Та пракса је успостављена с појавом политичког оглашавања и професионализацијом политичких субјеката. О коликим се трошковима ради, најбоље сведоче подаци из америчке изборне 2016. године: трошкови су износили скоро 10 милијарди долара, од чега је онлајн кампања, први пут, прешла границу од једне милијарде.¹

Озбиљнији уплив новца у изборне кампање поставља изазов неравноправности политичких субјеката, посебно оних који су нови у политици, подстичући статус кво на политичкој сцени. Расправа о утицају јавног финансирања политичких субјеката је веома жива из простог разлога што се и велики број држава определио да подржи овакав начин финансирања – у студији која се бави регулацијом финансирања политичких субјеката у Европи и Латинској Америци, од наведених 36 држава, само седам не примењује директно државно финансирање.²

Србија је још 1991. прихватила овај модел, али је прво системско уређење ове области добила тек 2011. када је усвојен Закон о финансирању политичких активности. Једно од најважнијих решења у том закону јесте и јавно финансирање политичких субјеката.

У раду ћемо указати на кључне трендове у области јавног финансирања и последица које оно прави, имајући у виду и нека од упоредних искустава. Кључна намера аутора јесте да анализира финансирање кампање 2017. из угла великог дисбаланса између кандидата владајуће странке и осталих учесника на изборима. Истовремено, циљ је да се добијени налази упореде са претходним мониторинзима и уоче најзначајнији трендови.

Подаци који ће бити коришћени у раду су подаци са којима у моменту писања рада располаже надлежно контролно тело – Агенција за борбу против корупције (у даљем тексту: Агенција) преко своје базе података.³

Након уводних напомена, у другом поглављу ћемо указати на савремене дебате о улози јавног новца у финансирању кампања. У трећем делу ћемо указати на најважније трендове у финанси-

1) Kate Kaye, *Data-Driven Targeting Creates Huge 2016 Political Ad Shift: Broadcast TV Down 20%, Cable and Digital Way Up*, Internet, <http://adage.com/article/media/2016-political-broadcast-tv-spend-20-cable-52/307346/>.

2) Fernando Casal Bertoa, Fransje Molenaar, Daniela R. Piccio, Ekaterina R. Rashkova, "The World Upside Down: De-Legitimizing Political Finance Regulation", *Working paper series on the legal regulation of political parties*, No. 30, 2013, стр. 6.

3) Агенција за борбу против корупције, *Претрага извештаја о трошковима кампање*, Internet, <http://www.acas.rs/acasPublic/pretragaTroskoviKampanje.htm>.

рању кампања у Србији, док ћемо у четвртом поглављу анализирати трошкове кампање за 2017. годину. У закључним разматрањима осврнули смо се на најважније закључке из истраживања.

2. ИЗАЗОВИ У ЈАВНОМ ФИНАНСИРАЊУ ПОЛИТИЧКИХ СУБЈЕКТА

Регулација финансирања политичких активности укључује различите сегменте, почев од јавног финансирања субјеката, преко регулације донација и трошкова до обезбеђења транспарентности финансијског процеса.⁴ Други аутори наводе да су оне фокусиране на: 1) начин на који се странке финансирају, 2) врсте лимита у финансирању и 3) контролу финансирања политичких активности и органа који се тиме баве.⁵ Регулација овог процеса је релативно скорашњег датума: ако изузмемо Немачку (1959) и Финску (1969), већина европских држава је кренула са регулацијом после 1970-их а посебно након 1980-их година.⁶

Почетке јавног (државног) финансирања, с друге стране, бележимо још 1928. године у Уругвају, али се прави талас десео 1950-их у Латинској Америци (Костарика 1954. и Аргентина годину дана касније) да би 1959. Западна Немачка постала прва европска земља са оваквим концептом финансирања.⁷ Данас је јавни новац у финансирању политичких активности правило, а не изузетак, само су разлике у концептима које различите државе примењују. Намеће се онда питање који су то разлози довели до таквог тренда? Поменућемо их неколико: 1) пораст трошкова у политици, 2) могућност да се подстакне демократија кроз допринос једнакој и поштеној политичкој конкуренцији и 3) слабење утицаја приватног новца и неутралисање корупционог потенцијала.⁸ Без обзира што неке од ових теза нису доказане, то није утицало на промену овога тренда па су јавно финансирање прихватале и државе које то нису имале годинама, попут Летоније. У критикама се најпре истиче да не постоји директна веза између увођења јавног финансирања и смањења нелегалног финансирања.⁹ Потом се истиче да јавно фи-

4) Ingrid van Biezen, "Campaign and Party Finance" in: *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, 3rd ed (eds. Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris), London: Sage, стр. 1, Internet, <https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Chapter%205%20Van%20Biezen%20Campaign%20and%20party%20finance.pdf>.

5) Fernando Casal Bertoa, Fransje Molenaar, Daniela R. Piccio, Ekaterina Rashkova, "The World Upside Down: De-Legitimizing Political Finance Regulation", нав. дело, стр. 3.

6) Исто, стр. 6.

7) Ingrid van Biezen, "Campaign and Party Finance", нав. дело, стр. 8.

8) Исто, стр. 8–11.

9) Fernando Casal Bertoa, Fransje Molenaar, Daniela R. Piccio, Ekaterina Rashkova, "The

нансирање 1) подстиче такмичење страначке конкуренције те да омета стварање или успех нових политичких организација, 2) доводи до зависности од државе и редукције политичких елита што централизује саме странке, смањује интерну демократију и доприноси осипању страначког чланства и 3) развија „анти-страначки сентимент“, ствара јаз између грађана и политичких институција и омета легитимитет политичких странака.¹⁰

Овај рад ће посебан фокус ставити на „нус-ефекат“ јавног финансирања који омета појаву нових странака или им смањује шансе за успех који је познат у литератури као „картелизација политичког система“ односно стварање картелских странака који подстичу статус кво.¹¹ Претпоставка у овом концепту је да „главне странке раде заједно и користе државне ресурсе – јавно финансирање, државно регулисан приступ медијима или страначко покровитељство – да осигурају колективно преживљавање“. ¹² Обесхрабљивање потенцијалних изазивача у политичкој арени може да доведе и до озбиљних последица јер картелизација странака доводи до пораста популистичких (антисистемских) странака, које директно комуницирају с грађанима.¹³ Рад ће у центар пажње поставити један посебан облик девијације који карактерише Србију после 2011. године, када је и усвојен важећи Закон о финансирању политичких активности (у даљем тексту: ЗФПА) а то је – финансијска преминација владајуће странке и потпуна зависност политичких субјеката од јавних извора финансирања. Такав тренд, иако присутан од самог почетка примене ЗФПА, добија на значају и постаје доминантан образац у финансирању изборних кампања. Да је значај јавних извора често пресудан фактор, сведочи налаз да су у пост-комунистичким друштвима „без средстава, странке неспособне да ефикасно конкуришу, што може проузроковати пропаст у стабилности политичког система“. ¹⁴

Рад ће уважити аргументе из теоријских дебата о значају јавног финансирања и свим бенефитима који из њега произлазе, пре свега, онима који омогућавају да се лакше „трчи“ изборна

World Upside Down: De-Legitimizing Political Finance Regulation”, нав. дело, стр. 4.

10) Исто, стр. 5.

11) Видети: Richard S. Katz, Peter Mair, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics* 1, стр. 5–28.

12) Ingrid van Biezen, Ekaterina Rashkova, “Breaking the Cartel: the Effect of State Regulation on New Party Entry”, *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, 2011, No. 12, стр. 3.

13) Исто, стр. 14.

14) Исто, стр. 14.

кампања и остваре (зацртани) изборни циљеви.¹⁵ Земље које су географски и политички (историјски гледано) блиске Србији су, такође бирале овај пут: неке земље су подршку из јавних извора омогућиле одмах након транзиције ка демократији (Чешка, Мађарска, Црна Гора, Словачка и Србија), док су друге то урадиле нешто касније (Словенија, Пољска, Литванија, Естонија и Бугарска).¹⁶ Допринос у литератури ће се огледати у анализирању специфичности у концепту „картелизације страначког система“ који је довео до предоминације владајуће странке – кроз финансије, (зло)употребу јавних и административних ресурса и медија, готово потпуне зависности од јавних (државних) извора финансирања, умањивања могућности за равноправан приступ медијима, а посебно политичком оглашавању које и чини највећи део изборних трошкова и запостављања чланства као и финансирања од стране правних лица. Ради се о тренду који не доводи до престанка са радом политичких субјеката, нити стопаира „политички старт ап“, већ доводи до немогућности да политички субјекти изграде страначку инфраструктуру, промовишу и подигну чланство и артикулишу страначке политике. Речју, нарастајућа разлика у финансијским могућностима између оних који чине владајуће коалиције и опозицију је толика да је већина опозиционих субјеката готово изгубила страначку инфраструктуру а они који су, у међувремену, настали користе концепт „меких“ форми у организовању, попут иницијатива или политичких покрета.

3. ФИНАНСИРАЊЕ ИЗБОРНИХ КАМПАЊА: ОД ПЛУРАЛИЗМА ДО КАМПАЊЕ ВЛАДАЈУЋИХ СТРАНАКА

Србија је тек 2011. на кохерентан начин уредила област финансирања политичких активности. Усвајањем овог закона и пребацивањем контроле на Агенцију, створени су услови да се на систематичан начин прати финансирање редовног рада и изборних кампања. Још важније, овим је по први пут решен најважнији проблем претходних законских решења – а то је контрола читавог процеса. Иако је ЗФПА на снази само шест година, већ су четири изборна циклуса на националном нивоу спроведена у оквиру истог

15) Fernando Casal Bértoa, Maria Spirova, “Get a Subsidy or Perish! Public Funding and Party Survival in Eastern Europe”, *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, 2013, No. 29, стр. 22.

16) Исто, стр. 9.

оквира што представља довољан период за анализу досадашњих ефеката, уз уважавање чињенице да временска дистанца још увек није велика. Осврт на досадашње ефекте ЗФПА биће фокусиран на три сегмента: утицај законског решења на стварање политичких субјеката, настајање нових субјеката и анализу потенцијалне картелизације страначког система.

Од момента примене ЗФПА до сада, само је једна парламентарна политичка странка престала да постоји и то су Уједињени региони Србије (некадашњи Г17 плус). Та странка је те 2012. освојила 215.666 гласова или 16 мандата у Народној скупштини, након чега су постали и део кабинета у влади чији је премијер био лидер социјалиста Ивица Дачић. Да све буде занимљивије, ради се о странци која је била велики „потрошач“ на изборима: 2012. су потрошили 459.897.389,60 динара, а две године касније 180.933.197,87 динара. Имајући у виду пријављене трошкове, али и чињеницу да се ради о странци која је годинама била у влади, држећи важне ресурсе, њен нестанак је мање повезан са ефектима регулаторног оквира а много више са сопственим рејтингом у јавности. Међутим, бројни релевантни политички субјекти из изборне 2012. године, данас ни приближно немају такав статус и готово да се налазе на маргинама политичког живота: Демократска странка Србије (ДСС) и Либерално демократска партија (ЛДП), пре свих. То се посебно односи на ДСС која је после 5. октобра 2000. постала странка с највећим чланством у Демократској опозицији Србије и чији је председник у два наврата био и премијер Србије. Уједно, некадашња стожерна странка власти (у периоду 2008–2012), Демократска странка (ДС) и Социјалдемократска странка (СДС) која је из ње настала, готово да нису у прилици да на озбиљан начин утичу на кључне политичке процесе.

Овим смо направили увертиру и за доказивање централне тезе у овом раду а то је финансијска преминација владајуће странке и потпуна зависност политичких субјеката од јавних извора финансирања. Последишно, такви трендови доводе до смањивања броја релевантних политичких субјеката, губљења чланства и руинарања њихове инфраструктуре.

Полазна 2012. је почетна година наше анализе из два разлога: 1) најпре, што су то први избори по новом ЗФПА и уз надзор Агенције као контролног тела и 2) зато што је реч о години у којој је политички живот био веома жив, с релевантним актерима и различитим идеолошким и политичким позицијама. Тако је те године, изнад пет одсто било шест изборних листа од левице (СПС), левог центра (ДС), центра (ЛДП), десног центра (СНС и УРС) и

деснице (ДСС). Распон освојених гласова се кретао од 940.659 (24,04 одсто, 73 мандата) – коалиција око СНС, до 215.666 (5,51 одсто, 16 мандата) – УРС. Истовремено, листа око ДС је освојила 22,06 одсто, СПС и партнери 14,51 одсто, ДСС 6,99 одсто односно ЛДП 6,53 одсто. Слика о страначким капацитетима се употпуњује када погледамо трошкове које су политички субјекти пријавили Агенцији који нам недвосмислено указују да су финансијски капацитети, у просеку, били снажнији и диверсификованији. Тако су на парламентарним изборима (тада) владајуће странке ДС и УРС пријавиле више од 450 милиона динара, док је највећи изазивач (СНС) потрошио скоро 311 милиона динара. ЛДП је потрошио више од 230 милиона, а СПС 187.245.292 динара. Најмање трошкова забележено је код ДСС који су Агенцији пријавили нешто више од 68 милиона. Укупно, све листе које су прешле цензус су потрошиле 1.726.177.164,98 динара. Овакви подаци нам сугеришу да је већина политичких субјеката била у могућности да води озбиљне кампање, од теренског рада до медија и политичког оглашавања. То нас доводи и до закључка да су грађани имали прилику да буду упознати с политичким позицијама изборних учесника и да донесу информисану изборну одлуку. На другој страни, зависност од јавних извора се одсликава кроз податак да су 53 одсто прихода чинила буџетска средства уз 29,9 одсто кредита/зајмова, прилога физичких лица 7,9 одсто, прилога правних лица 7,1 и сопствених средстава 2,1 одсто. Како и тада, тако и данас и кредите/зајмове давале су само банке у домаћем (или са већинским уделом) власништву па је зависност од државе у пракси и већа од тих 53 одсто.

Већ следећи парламентарни избори, непуне две године после ових, показују знаке велике доминације владајуће странке и вишеструко умањене финансијске могућности опозиционих конкурената. Победа СНС из 2012. је верификована кроз убедљиву победу јер су за мање од две године освојили скоро 800.000 гласова више (1.736.920 гласова) и дуплирали број мандата – са 73 на 158, чему је допринела и чињеница да су бројни политички субјекти остали испод цензуса па је Д'Онтова формула увећала проценат освојених мандата за СНС. Између два изборна циклуса, ова странка је сконцентрисала сву моћ и све (државне) ресурсе, што је уз огромне грешке опозиције и њихове међусобне поделе, довело до кампање у којој је, на једној страни, остао СНС са огромним могућностима, а другу страну је чинила исцепкана, неартикулисана и финансијски ослабљена опозиција. Те године су, осим коалиције око СНС, цензус прешли само СПС и парт-

нери (484.607 или 44 мандата), ДС (216.634 или 19 мандата) и новонастала странка Бориса Тадића (Нова демократска странка), бившег председника ДС (204.767 или 18 мандата). То је довело и до огромног дисбаланса у парламенту јер је владајућа коалиција у сваком моменту имала 202 од 250 посланика. Већ на овим изборима долазимо до битно другачијих трендова у финансирању изборне кампање упркос чињеници да су се трошкови увећали за скоро петину и износили су 2.101.969.183,17 динара. Владајућа странка је потрошила 942.147.075,90 динара што је за 630 милиона више него две године раније. Најважнији коалициони партнери СПС/ПУПС/ЈС су потрошили 341.593.584,00 што је више од 154 милиона динара у односу на 2012. На другој страни, опозиционе странке које су ушле у парламент – ДС и НДС су потрошиле 100.385.250,98 односно 174.063.311,86 динара што у збиру чини 274.448.562,84 динара. Овај износ је скоро дупло мањи од онога што су појединачно пријавиле ДС или УРС на изборима 2012. УРС и ЛДП су и 2014. били велики потрошачи (више од 150 милиона), али им то није било довољно да пређу цензус. Дакле, ови избори су показали три тренда: 1) велики пораст трошкова владајућих странака, доминантно повезан са њиховом партиципацијом у власти, 2) пад у финансијским ресурсима опозиционих странака, праћен продубљивањем дугова и 3) задржавање минималног баланса у финансијским могућностима између различитих политичких субјеката јер су могли да рачунају на довољна средства за релативно озбиљне кампање. У погледу структуре прихода, 48,03 одсто су чинили јавни извори што је благи пад у однос на 2012. а слично се десило и са кредитима и зајмовима који чине 26,91 одсто. Пад јавних извора се „прелио“ на повећање удела физичких лица (14,48 одсто) и сопствених средстава (пет одсто). Приходи од правних лица су умањени са седам на нешто више од пет одсто.

Крајем 2014. долази до промена у законском оквиру, међу којима је за овај рад важна одредба према којој политички субјекти могу да пребаце сопствена средства са рачуна за редован рад на рачун за изборну кампању. Та одредба, иако легитимна, допринела је проширивању финансијских капацитета владајуће странке којој законски припада највећи део „финансијског колача“ за редован рад.

Парламент је после априлских избора 2016. добио битно другачији изглед у односу на 2014. годину, пре свега, уласком нових политичких субјеката (Двери и Доста је било) и повратком старих (СРС) што је довело до већег политичког плурализма и

конфронтирања различитих политичких и идеолошких позиција. Као и пре две године на изборима, СНС је апсолутни победник са 48,25 одсто гласова (1.823.147 гласова), али је због малог процента „бачених гласова“ смањила број мандата (са 158 на 131). СПС је освојио 413.770 гласова (29 мандата), СРС 306.052 (22 мандата), ДЈБ 227.626 (16 мандата), ДС 227.589 (16 мандата), Двери/ДСС 190.530 (13 мандата) а СДС/ЛДП/ЛСВ 189.564 односно 13 мандата. Укупни трошкови изборне кампање 2016. су износили 1.601.353.304,86 што је за око 500 милиона мање него на изборима 2014. Као и ранијих година, наставио се тренд пријављивања трошкова који превазилазе приходну страну политичких субјеката. СНС је потрошила 771.488.490,83 динара што је за око 170 милиона мање у односу на 2014. СПС се нашао на другом месту са 359.377.431,44 динара и ту не бележимо велике осцилације у односу на претходне изборе. Више од 100 милиона су још једино потрошили радикали који су на таласу Шешељевог повратка из Хага повратили парламентарни статус. Демократе су потрошиле нешто више од 92 милиона, а коалиција СДС/ЛДП/ЛСВ скоро 83 милиона. Од ових избора, Двери (у коалицији са ДСС) постају парламентарна странка (укупно потрошили 65.483.040,00 динара), као и ДЈБ који је са минималним ресурсима (37.177.859,91 динара) направио добар резултат. Међутим, у 2016. промењена је структура прихода. Наиме, у приходима седам листа које су прешле цензус више од две петине (42,8%) чине буџетска средства. На другом месту се налазе сопствена средства (29,7%), а потом следе кредити и зајмови (23,6%), прилози физичких лица (3,2%) и прилози правних лица и међународних удружења (0,4%). Због промене законског оквира, сопствена средства код СНС и СПС постају важан део кампање (у кампањи СНС су чинила скоро половину прихода), па самим тим расте и њихов удео у структури прихода.

Чињеница да је СНС више потрошио на политичко оглашавање него што су остали субјекти имали за читаву кампању, најбоље сведочи о продубљивању тренда у коме постоји огроман дисбаланс између могућности које има владајућа странка и сви остали политички субјекти. Зависност од буџета и неразвијени модели прикупљања новца из осталих извора, готово да су осујетили опозицију да прави иоле озбиљне кампање. На другој страни, та зависност од јавних извора иде у прилог владајућим странкама које додатно увећавају своју моћ, користећи и медије, јавна предузећа и друге јавне ресурсе. У таквој клими су уследили и председнички избори.

4. ПРЕДСЕДНИЧКА КАМПАЊА: ВУЧИЋ И ОСТАЛИ

Председничка кампања замишљена је, од стране СНС, као кампања у којој се на таласу доброг изборног резултата 2016. и Вучићеве популарности на дуже време блокирају шансе опозиције да угрозе позиције владајуће коалиције. Кампања је имала и један практичан мотив, а то је недовољно добар рејтинг (тада) актуелног председника Т. Николића који није уливао сигурност у изборну победу. Време и дужину трајања кампање диктирао је А. Вучић који је изабрао 2. април као термин, уз доњи законски минимум за вођење кампање од 30 дана. Опозиција није постигла договор о заједничком кандидату па је неколико колона додатно олакшало посао.

Тон у кампањи је диктирао А. Вучић који је, путем државне и страначке позиције, у потпуности доминирао јавним простором. Опозиција је стално била у дефанзиви и приморана да реагује на његове потезе што је у комбинацији са малим ресурсима смањило шансе за њихов изборни успех. Чињеница да је једино Вучић (уз Јеремића) имао довољно ресурса за озбиљну кампању довела је до тога да је само он могао да буде присутан и на традиционалним и дигиталним медијима, док су остали своје „оазе“ медијског наступа углавном тражили у новим медијима и социјалним мрежама.

Ови избори су били занимљиви и по томе што је готово читава изборна понуда (сем Чанка и Белог Прелетачевића) била обојено „у десно“, да су многи кандидати били нови на сцени и да иза њих нису стајале странке већ флексибилнији политички покрети.

Кандидати су 2017. приходовали 1.285.433.843,35 динара од чега на јавне изворе отпада 49,93 одсто или скоро 642 милиона динара. Прилози физичких лица чине 39,45 одсто (507.155.163,28 динара), сопствена средства – утрошена 9,67 одсто (124.355.795,07 динара) и прилози правних лица и међународних политичких удружења 0,95 одсто (12.162.885,00 динара). Гледано појединачно, Вучић је приходовао 799.564.147,76 динара што је више од свих осталих кандидата заједно. Приход већи од 100 милиона је пријавио једино још Вук Јеремић – 261.794.608,12 динара док су сви остали кандидати имали веома скромне приходе, од најнижих за М. Паровића до скоро 36 милиона за Шешелја. Управо је Паровић једини који није користио јавне изворе за своју кампању, док су своја средства имали Вучић, Чанак, Поповић и Обрадовић. Прилози правних лица гото-

во да замиру као извор финансирања што је веома лоша порука имајући у виду да је интенција закона била да промовише, осим јавних, и приватне изворе финансирања.

Табела 1. Приходи председничких кандидата 2017. године

Кандидати	Јавни извори	Прилози физичких лица	Прилози правних лица и међународних политичких удружења	Сопствена средства (утрошена)	Ук.
Проценти	49,93	39,45	0,95	9,67	100
Н. Чанак	29.170.909,00	2.400.000,00	45.000,00	430.000,00	32.045.909,00
А. Поповић	29.170.909,00	240.790,00	/	1.869.000,00	31.280.699,00
Б. Обрадовић	29.170.909,00	/	/	1.122.840,00	30.293.749,00
В. Јеремић	29.170.909,00	223.913.264,12	8.710.435,00	/	261.794.608,12
В. Шешељ	29.170.909,00	333.000,00	/	6.331.371,31	35.835.280,31
С. Јанковић	29.170.909,00	1.424.020,25	330.000,00	/	30.924.929,25
М. Паровић	/	2.162.770,00	/	/	2.162.770,00
М. Стаматовић	29.170.909,00	678.780,00	/	/	29.849.689,00
Љ. П. Бели	1.002.664,00	1.431.038,91	77.450,00	/	2.511.152,91
С. Радуловић	29.170.909,00	/	/	/	29.170.909,00
А. Вучић	407.390.064,00	274.571.500,00	3.000.000,00	114.602.583,76	799.564.147,76
Међузбир	641.760.000,00	507.155.163,28	12.162.885,00	124.355.795,07	1.285.433.843,35
Укупно	1.285.433.843,35				

Зависност од јавних извора на председничким изборима, била је присутна и 2012. када је новац грађана чинио чак 84,4 одсто укупних средстава¹⁷ што је за трећину више од 2017. године. Међутим, не ради се овде о суштинском смањењу удела јавног новца већ о чињеници да су 2012. сопствена средства чинила мање од пет милиона динара,¹⁸ док је ове године само Вучић пријавио више од 114 милиона. Када је реч о приходима шест највећих субјеката 2012. више од 84 одсто чини буџетски новац што уз зајмове/кредите (13,8 одсто) чини скоро 100 одсто њихове приходне стране.¹⁹

17) Агенција за борбу против корупције, *Контрола финансирања политичких субјеката – годишњи финансијски извештаји за 2012. годину*, Агенција за борбу против корупције, Београд, 2013, стр. 27.

18) Агенција за борбу против корупције, *Први извештај о контроли трошкова политичких субјеката – изборне кампање након избора одржаних 2012. године*, стр. 19, Internet, http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/Prvi_izvetaj_o_kontroli_finansiranja_politickih_subjekata_izborne_kampanje_2012_sa_prilozima.pdf.

19) Исто.

Подсећамо да су и те 2012. зајмове и кредите давале само банке у домаћем власништву.

Када је о трошковима реч, кандидати су Агенцији пријавили трошкове у износу од 1.313.873.581,75 динара што је за око 22 милиона више него што су пријавили прихода чиме се наставља пракса са ранијих избора.

Вучић је потрошио 794.209.207,92 динара што је више него што су имали на располагању сви остали кандидати заједно или три пута више него што је потрошио други по реду (по финансијама) В. Јеремић (261.794.608,12). Дакле, за преосталих девет кандидата остало је тек нешто више од 257 милиона динара за читаву кампању. Шешелј је после Јеремића у потрошњи – нешто више од 73 милиона, док се већина осталих кандидата налази око 29–30 милиона што, заправо, значи да су мање-више трошили само оно што им је законски припадало из буџета.

На другој страни, додатну занимљивост у вези овако велике Вучићеве потрошње, осим огромног дисбаланса у односу на конкуренцију, чини и податак да се овде ради о средствима која су потрошена за само 30 дана кампање. Тако испадне да је просечна дневна потрошња у његовој кампањи износила више од 26 милиона што је готово на нивоу средстава који су његовим противницима били на располагању за читаву кампању.

Гледано по структури трошкова, кандидати су највише трошили за оглашавање (73,65 одсто), потом на изборни материјал (15,38 одсто), док су „остали трошкови“ и јавни догађаји чинили укупно нешто мање од 11 одсто. Будући да у изборни материјал, Агенција рачуна и оглашавање у јавном простору (билборди, ЛЕД екрани и сл.), јасно је да оглашавање заузима централно место у трошковима. О коликим се износима ради сведочи податак да је само Вучић потрошио на политичке огласе 664.089.857,50 динара, а појединим телевизијама је ишло и неколико стотина хиљада еура на име политичких огласа за једва месец дана кампање. Такође, категорија „остали трошкови“ није детаљно специфицирана (а ту спадају и медијске агенције и истраживачи јавног мњења) па се јавља потреба да се ова линија додатно уреди како би се транспарентније могли да прате трошкови које субјекти пријављују.

Осим код Вучића, политичко оглашавање чини највећу ставку још и код Чанка, Јеремића, Шешелја и Јанковића. Поповић, Паровић и Стаматовић највише су потрошили на изборни материјал, док су Обрадовић, Бели Прелетачевић и Радуловић највећу потрошњу имали у ставци „осталих трошкова“. Податак да шест од 11 кандидата у 2017. години (ера медијских кампања) нису највише

потрошили за политичко оглашавање показује, не само одабир њихових стратегија, већ и очиту немогућност да тако нешто себи и приуште.

Табела 2. Врсте трошкова председничких кандидата 2017. године

Кандидати	Изборни материјал	Трошкови јавних догађаја	Трошкови оглашавања	Остали трошкови	Ук.
Проценти	15,38	5,24	73,65	5,73	100
Н. Чанак	9.896.197,64	180.231,80	18.708.567,15	1.058.278,21	29.843.274,80
А. Поповић	13.154.947,41	1.637.781,04	9.827.761,12	4.598.130,69	29.218.620,26
Б. Обрадовић	5.235.922,49	710.627,91	12.212.348,98	12.401.024,63	30.559.924,01
В. Јеремић	44.911.414,73	18.884.083,55	179.978.856,53	18.020.253,31	261.794.608,12
В. Шешел	11.947.961,91	5.421.326,40	54.613.590,53	1.646.029,60	73.628.908,44
С. Јанковић	9.584.025,56	6.386.598,31	10.880.314,30	4.073.666,12	30.924.604,29
М. Паровић	1.359.430,00	/	600.000,00	203.340,00	2.162.770,00
М. Стаматовић	10.598.791,00	2.599.509,00	10.028.354,00	6.622.950,00	29.849.604,00
Ј. П. Бели	508.000,00	222.181,00	132.628,00	1.648.343,91	2.511.152,91
С. Радуловић	5.704.360,00	5.923.770,00	6.580.377,00	10.962.400,00	29.170.907,00
А. Вучић	89.210.453,75	26.826.224,58	664.089.857,50	14.082.672,09	794.209.207,92
Међузбир	202.111.504,49	68.792.333,59	967.652.655,11	75.317.088,56	1.313.873.581,75
Укупно	1.313.873.581,75				

Шест субјеката са највише гласова 2012. је пријавило 797.639.895,44 динара као трошкове за председничке изборе²⁰ што је готово идентично ономе што је ове године потрошио Вучић. Пре пет година, трошкови оглашавања су чинили 59,6 одсто у структури трошкова што је за скоро 14 одсто мање него 2017. године.²¹ Оно што је важније за овај рад јесте чињеница да је те 2012. постојао значајан баланс у финансијским капацитетима јер је кандидат (тада владајућег) ДС потрошио 352.903.608,00 динара, док је кандидат СНС (и каснији председник Т. Николић) пријавио 255.811.738,60 динара.²² Такође, разлика између трећег по потрошњи и шестог се кретала око 11 милиона, али се ради о средствима која су виша од 40 милиона динара по кандидату што је осетно више него што су имали на располагању кандидати у овој години.²³

20) Исто, стр. 25.

21) Агенција за борбу против корупције, *Контрола финансирања политичких субјеката – годишњи финансијски извештаји за 2012. годину*, нав. дело, стр. 29.

22) Агенција за борбу против корупције, *Први извештај о контроли трошкова политичких субјеката – изборне кампање након избора одржаних 2012. године*, нав. дело, стр. 25.

23) Исто.

Досадашња примена Закона је показала да субјекти често прикажу веће трошкове него приходе што може да укаже и на сиву зону финансирања. Избори 2017. у том погледу нису имали негативан тренд као на парламентарним изборима јер је разлика уочена само код Шешелја и Обрадовића, при чему треба водити рачуна да смо у овом раду користили методологију Агенције и као критеријум користили утрошена сопствена средства, а не пренета средства којих је случају Шешелја било толико да он не би ни био у „минусу“.

Табела 3. Однос прихода и трошкова председничких кандидата 2017. године

Кандидати	Приходи	Трошкови	Разлика
Н. Чанак	32.045.909,00	29.843.274,80	2.202.634,20
А. Поповић	31.280.699,00	29.218.620,26	2.062.078,74
Б. Обрадовић	30.293.749,00	30.559.924,01	-266.175,01
В. Јеремић	261.794.608,12	261.794.608,12	0,00
В. Шешелј	35.835.280,31	73.628.908,44	-37.793.628,13
С. Јанковић	30.924.929,25	30.924.604,29	324,26
М. Паровић	2.162.770,00	2.162.770,00	0,00
М. Стаматовић	29.849.689,00	29.849.604,00	85,00
Љ. П. Бели	2.511.152,91	2.511.152,91	0,00
С. Радуловић	29.170.909,00	29.170.907,00	2,00
А. Вучић	799.564.147,76	794.209.207,92	5.354.939,84

На председничким изборима 2012. кандидати су потрошили 24.836.821,98 милиона динара више него што су пријавили прихода.²⁴

На крају, анализирамо и однос између уложених средстава и освојених гласова. Вучић је за глас „плаћао“ нешто више од 19.000 динара што на први поглед може да се чини као превисока цена али се, заправо, радило о томе да је његова стратегија била победа у првом кругу. Јеремића је глас коштао више од шест хиљада динара, али је његов резултат био тек 206.676 гласова што је било далеко испод његових очекивања. И Шешелј је потрошио много новца (скоро 1.800 динара по гласу) за врло скроман резултат. Највећи број кандидата је по гласу трошио између 700 и 800 динара, док је Бели Прелетачевић апсолутни рекордер јер је са два и по милиона или 61,14 динара по гласу освојио 344.498 гласова.

24) Исто, стр. 37.

Табела 4. Трошкови и освојени гласови председничких кандидата 2017. године

Кандидати	Трошкови	Освојени гласови	Вредност гласа
Н. Чанак	29.843.274,80	41.070	726,64
А. Поповић	29.218.620,26	38.167	711,43
Б. Обрадовић	30.559.924,01	83.523	744,09
В. Јеремић	261.794.608,12	206.676	6.374,35
В. Шешел	73.628.908,44	163.802	1.792,77
С. Јанковић	30.924.604,29	597.728	752,97
М. Паровић	2.162.770,00	11.540	52,66
М. Стаматовић	29.849.604,00	42.193	726,80
Љ. П. Бели	2.511.152,91	344.498	61,14
С. Радуловић	29.170.907,00	51.651	710,27
А. Вучић	794.209.207,92	2.012.788	19.337,94

5. ЗАКЉУЧАК

У овом раду смо указали на два негативна тренда која су уочена у петогодишњој примени ЗФПА. Први се огледа у готово потпуној зависности политичких субјеката од јавних извора финансирања чиме се губи важан смисао закона који је пледирао да промовише разноврсност извора и њихову транспарентност. Други је повезан са све већим јазом у финансијским капацитетима владајуће странке и опозиције. То, за сада, не доводи до гашења политичких субјеката нити спречава појаву нових, али озбиљно угрожава могућност да у кратким кампањама опозиција представи своју политику и буде релевантан изборни субјект. Зависност од јавних извора се уочава и код највеће странке, али се њена доминација заснива и на коришћењу свих других јавних ресурса.

У будућим радовима, потребно је да се настави праћење ових трендова и да се анализе допуне новим подацима и истраживањима, како би се и евентуалне промене у законској регулативи базирале на до сада уоченим недостацима.

ЛИТЕРАТУРА

Агенција за борбу против корупције, *Контрола финансирања политичких субјеката – годишњи финансијски извештаји за 2012. годину*, Агенција за борбу против корупције, Београд, 2013.

Агенција за борбу против корупције, *Први извештај о контроли трошкова политичких субјеката – изборне кампање након избора одр-*

жаних 2012. године, http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/Prvi_izvetaj_o_kontroli_finansiranja_politickih_subjekata_izborne_kampanje_2012_sa_prilozima.pdf.

Агенција за борбу против корупције, *Претрага извештаја о трошковима кампање*, Internet, <http://www.acas.rs/acasPublic/pretragaTroskoviKampanje.htm>.

Biezen Ingrid Van, Rashkova, Ekaterina, "Breaking the Cartel: the Effect of State Regulation on New Party Entry", *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, 2011, No. 12.

Biezen Ingrid Van, "Campaign and Party Finance" in: *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, 3rd ed (eds. Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris), London: Sage, Internet, <https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Chapter%205%20Van%20Biezen%20Campaign%20and%20party%20finance.pdf>.

Casal Bertoa, Fernando, Molenaar, Fransje, Piccio, Daniela R., Rashkova, Ekaterina, "The World Upside Down: De-Legitimizing Political Finance Regulation", *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, No. 30, 2013.

Casal Bertoa Fernando, Spirova Maria, "Get a Subsidy or Perish! Public Funding and Party Survival in Eastern Europe", *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, 2013, No. 29.

Katz Richard S., Mair Peter, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics* 1, стр. 5–28.

Kaye Kate, *Data-Driven Targeting Creates Huge 2016 Political Ad Shift: Broadcast TV Down 20%, Cable and Digital Way Up*, Internet, <http://adage.com/article/media/2016-political-broadcast-tv-spend-20-cable-52/307346/>.

Bojan Klacar

FINANCING OF THE 2017 PRESIDENTIAL CAMPAIGN: ELEVEN CANDIDATES AND ONLY ONE CAMPAIGN

Resume

The subject of this paper is an analysis of the financing of the 2017 presidential campaign in Serbia. The aim of the paper is to examine the effects of public funding introduced in 2011, which led to a great dependence of political subjects on public sources and a great imbalance in the financial capacities between the ruling party (or parties) and opposition. The paper put an accent on a particular form of deviation that characterizes Serbia after 2011: the financial supremacy

of the ruling party and the complete dependence of political subjects on public funding. We used theoretical framework of cartel parties developed by Katz and Mair but we applied this approach bearing in mind local circumstances. These approaches indicate that one of the important consequences of public funding is the emergence of the status quo in which the largest subjects work together and use public resources to ensure their own collective survival. Cartelisation of the party system can lead to the growth of populist and antisystem parties, which directly communicate with citizens, correcting in that matter mistakes of mainstream parties. We put particular focus on the influence of public funding on the disappearance of political subjects and the possibility of creating new ones.

Analysis of the last four electoral cycles in Serbia shows that political subjects reported from 40% to 50% of revenues from public funding. Loans consist about a quarter of revenue on average, while their own funds (funds from regular work of political subjects) are on the rise after the law changes in 2014. In fact, revenues from public sources are more than we noted above because all approved loans in Serbian campaigns came from banks with local ownership. In addition, conditions for approved loans were significantly better than other commercial loans (for other companies or private persons). As a rule, ruling parties in average spend the most in Serbian campaigns and we are talking about significant funds for local circumstances – more than three millions of euros per subject. In 2012, there was a balance in a certain way between ruling subjects and opposition in spite of the fact that ruling subjects spent more funds. After 2014 parliamentary elections, “progressives” as a ruling party became an absolute leader in financial capacities. This period is overlapped with their history electoral results. In 2016 and 2017, they spent much more money than other subjects or candidates together. The best example is 2017 presidential campaign when Aleksandar Vucic spent more than six million euros and in addition he spent for political advertising slightly more than other candidates for all activities during the campaign. The most important results we obtained in paper are: 1) the existence of great dependence of political subjects on public funding in election campaigns, 2) deepening the gap between the financial capacities of the ruling subjects in relation to the opposition, 3) the survival of the largest number of political subjects despite small financial resources and 4) the proliferation of “soft” organisations, such as political movements based on online campaigns. We concluded that there was no political pluralism in last three electoral cycles as a consequence of significant financial disparities between ruling subjects and opposition. Political subjects have survived that pe-

riod but in the real sense they have no capacities for serious political competition and presentation of their policies. Due to small capacities of opposition for management of election campaigns, citizens do not have an opportunity to see both sides. Party life in 2017 is significantly worse than five years ago when the new financial framework was adopted. One of the recommendations is to continue the monitoring of these trends and modification in legal framework if such negative trends continue.

Keywords: election campaign, presidential elections, candidates, financing of the election campaign, political subjects

* Овај рад је примљен 4. октобра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.