
ПРАВИЛА ЗА ФИНАНСИРАЊЕ КАМПАЊЕ И ЊИХОВА ПРИМЕНА *

УДК 342.849.2:336.13

DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.specijal42022.15>

Прегледни рад

Немања Ненадић **

Транспарентност Србија, Београд

Сажетак

У свом прилогу аутор представља кључне аспекте финансирања изборне кампање за председничке, парламентарне и београдске градске изборе из априла 2022. Укратко су представљене измене прописа од значаја за финансирање кампање које су предузете ради реализације два међустранична споразума, ранијих препорука ОДИХР/ОЕБС и ревидираног Акционог плана за Поглавље 23, уз критички осврт аутора на те измене и на пропуштену прилику да се у овој области отклоне слабости које су препознате од раније. У том смислу, у раду се анализирају одредбе „новог“ Закона о финансирању политичких активности, односно његове кључне разлике у односу на претходни акт истог назива (2011). Предмет анализе су нарочито: 1) измене правила које се односе на дистрибуцију буџетских средстава за финансирање изборне кампање и ефекти тих измена; 2) увођење обавезе подношења прелиминарних извештаја о финансирању кампање, као вида обезбеђивања транспарентности кампање

* Делимично засновано на раније објављеним налазима у оквиру истраживачких пројеката организације Транспарентност – Србија, <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/projekti/276-monitoring-izbora-2022>.

** Имејл-адреса аутора: Ts@transparentnost.org.rs, nemanjalaw@orion.rs

док она траје и ефекти те мере у пракси; 3) главни извори финансирања кампање и главни трошкови на априлским изборима и кључне разлике у односу на досадашње изборе; 4) праћење поштовања правила од стране Агенције за спречавање корупције и приоритети за даљу контролу на основу уочених слабости у извештајима о трошковима кампање и мониторингу који је спровела организација Транспарентност Србија.

Кључне речи: Закон о финансирању политичких активности, буџетско финансирање, Агенција за спречавање корупције, прелиминарни и коначни извештаји о финансирању кампање

НОВА ПРАВИЛА ЗА ФИНАНСИРАЊЕ И КАМПАЊУ

У жељи да добију позитивне оцене међународних организација и приволе опозиционе странке да учествују на овогодишњим изборима, власти у Србији су крајем 2021. и званично почеле рад на изменама неколико изборних закона, међу којима је и Закон о финансирању политичких активности. Са становишта предупређења злоупотребе јавних функција и стварања услова за транспарентније финансирање изборних кампања, од значаја су и измене у оквиру једног члана Закона о спречавању корупције, као и мање допуне Закона о електронским медијима.

Закон о финансирању политичких активности из 2022

Контекст измене Закона и обавезе из појединих докумената

Измене Закона о финансирању политичких активности биле су у вези са испуњавањем обавеза из неколико докумената, од којих неки имају карактер међународних обавеза. Посматрачка мисија ОЕБС/ОДИХР је препоручила неке од промена у извештају након претходних парламентарних избора из 2020. У ревидираном Акционом плану за Поглавље 23 преговора између Србије и ЕУ, из 2020. предвиђене су мере за унапређење закона и праксе у овој

области, у оквиру одељка који је посвећен борби против корупције. Најзад, преговори који су вођени пред изборе између владајућих и појединих опозиционих странака, а уз посредовање ЕУ парламента, такође су предвидели поједине измене овог акта.

Планирани обим промена у овим актима је био различит. ОДИХР је препоручио да се пропише обавеза извештавања о приходима и расходима пре изборног дана, смањење висине дозвољених прилога од једног лица, увођење обавезе идентификације добављача на материјалима изборне кампање, као и степеновање санкција. Поменута је и потреба да се обрати пажња на „раније препоруке“ ове организације, али нису све изричито поменуте (OSCE/ODIHR 2020). Мера 2.2.2.1. из Акционог плана је предвиђала, са роком до краја 2020. године, измену ЗФПА, тако да се „јасно утврде и разграниче обавезе Агенције, ДРИ и других органа у поступку контроле политичких активности и субјеката и прецизно утврде обавезе и механизми за транспарентност финансирања политичких субјеката у складу са квалитативном анализом примене одредаба Закона о финансирању политичких активности“. Такође је требало „осигурати да измене закона обухвате јачање капацитета Агенције за борбу против корупције тако да добије све неопходне информације о финансијским токовима“ (Ministarstvo pravde 2020). У оквиру међустраничног дијалога (мера број 10) договорено је да се за парламентарне изборе промени начин финансирања кампање из буџета, тако да се 30%, уместо 20%, новца дели унапред и на једнаке делове учесницима избора.

Поступак измене Закона

Радна група Владе Србије за сарадњу са ОЕБС/ОДИХР је скривено од очију јавности још у јуну месецу 2021. године доставила том телу нацрт измена и допуна ЗФПА, али га није поделила са грађанима (Peščanik 2021). Тако је изгубљено драгоцених пола године, током којих је јавност могла да дискутује о овим предлозима. Не само да није консултована јавност, већ по свему судећи у његовој припреми нису учествовали ни сви државни органи којих се примена тог закона тиче, као ни политичке странке. Састав радне групе која је израдила текст такође није објављен. Нема назнака ни да су анализирана страна искуства у овој веома динамичној области, где стално искрсавају нова питања и дилеме, као што су финансирање кампање преко трећих лица и праћење све заступљеније промоције

путем друштвених мрежа. ОДИХР се није изјашњавао јавно о овом нацрту.

Министарство финансија је 25.11.2021. објавило нацрт *новог* Закона о финансирању политичких активности. Када се овај текст упореди са „тајним нацртом“ из јуна 2021, до кога су новинари успели да дођу у међувремену, може се закључити да је реч о суштински истом акту, изменама и допунама, које су из нормативних разлога (промене у више од 50% чланова) заоденуте у обличје „новог“ закона. Већ на први поглед било је јасно да нацрт није досегао до минимума који је требало да оствари на основу планских докумената, препорука и договора. Далеко већи проблем представљало је то што „нови“ закон није дотакао бројна спорна питања финансирања кампање која нису била изричито поменута на списку тих препорука, задатака и договора. Ма колико промене у вези са тим другим питањима биле битне, отварање јавне расправе у последњи час пред расписивање избора није давало много наде да ће бити разматране.

На такав закључак наводи не само искуство са изменама бројних других прописа, већ и досадашњи рад на ЗФПА. Потреба за значајним изменама овог закона је ушла у планове још 2013, али то није учињено. Уместо тога, Закон је измењен 2014, тако што је омогућено да се буџетски новац добијен за једну намену (финансирање редовног рада, то јест, све оно што *није изборна кампања*), искористи управо за изборну кампању, дајући тако додатну предност, о трошку грађана, странкама које су већ заступљене у Скупштини (Ваковић 2014). Мање измене ЗФПА до којих је дошло у освит парламентарних избора из 2020. године донеле су као корисну новину дужност да Агенција за спречавање корупције током кампање у кратком року (пет дана) разматра пријаве кршења закона (Danas 2019).

Након „јавне расправе“, која се свела на прикупљање писаних предлога, без и једног јавног скупа за сучељавање ставова, Влада Србије је доставила Народној скупштини 17.1.2022. предлог закона, који је Скупштина усвојила 4.2.2022. Током овог поступка, почетни текст закона је минимално промењен. Више пута је мењана одредба о расподели буџетских средстава, као и одредбе о зајмовима, о чему ће бити речи у наставку текста.

Шта је промењено

Чланарина и прилози

Нови закон садржи необичну одредбу према којој се висина чланарине ограничава на 3.000 динара годишње, док би се све друго сматрало прилогом. Ова промена није од већег значаја, јер је прикупљање чланарине у готовом новцу (што би могло евентуално да послужи за уношење новца непознатог порекла) већ било ограничено на 1.000 динара годишње по једној особи.

У складу са препорукама ОДИХР, висина дозвољених прилога је преполовљена, са 20 на 10 просечних зарада у Републици. Када је реч о правним лицима, њихови максимални прилози су ограничени на 30 просечних зарада. Ваља имати на уму да се ово ограничење односи на давања у једној календарској години, а да се у изборној години важе „дупли лимити“. Просечна нето месечна зарада у Републици током 2021, износила је 65.864 динара (Aktiva sistem 2022). То значи да је појединац могао да финансира изборну кампању са највише 658.640 динара, или индиректно са преко 1,3 милиона, ако се исти износ уплати у сврху финансирања редовног рада странке, а странка потом пренесе тај новац на посебан рачун за финансирање кампање. Лимит за донације правних лица био је 1.975.920 динара, односно 3.975.184 динара са индиректним трансферима.

Практични значај ових измена је минималан, јер је у неколико претходних изборних кругова број прилога који су били близу законског максимума био веома мали. Главни механизам злоупотреба који се тиче прилога на ранијим изборима одвијао се кроз прикупљање донација сумњивог порекла преко великог броја „малих донатора“, а не корпоративно финансирање (Nenadić 2017). С друге стране, пропуштена је прилика да се код прилога уреди оно што би заиста могло бити потребно – прикупљање многобројних прилога од више повезаних правних лица. Наиме, и даље нема препреке да неки имућни појединац, који би желео да финансира изборну кампању у мери коју Закон не допушта, то учини тако што би основао велики број фирми, и затим преко тих правних лица уплатио увећане донације. На сличан начин, и даље се може веома лако заобићи постојећа забрана финансирања кампање из иностранства, тако што страна фирма оснује мноштво домаћих правних лица.

Буџетске дотације

Измена за коју су политичке странке биле највише заинтересоване, што се види по чињеници да је то једино питање које је ушло у споразуме са међупартијских дијалога, односи се на расподелу новца из буџета за кампању. Опозиционе странке су успеле да договоре да се на једнаке делове дистрибуира 30%, уместо актуелних 20% укупних дотација за парламентарне изборе. Међутим, иако расподела за председничке изборе уопште није била предмет међупартијског споразума, предлог који је објавило Министарство финансија донео је промене и за те изборе, и то на начин који опозициони преговарачи сигурно нису желели. Наиме, за председничке изборе је од 2011. године важио знатно егалитарнији систем расподеле новца него код парламентарних избора. Половина новца је дељена на равне части, а остатак предлагачима кандидата који уђу у други круг (или победнику у првом кругу). Ново законско решење је било такво да је систем расподеле за парламентарне изборе пресликан и на председничке. Влада није пристала да промени концепт, али су промењени проценти издвајања. У Владином предлогу је удео новца који се дели на једнаке делове пре избора повећан на 35%, а кроз амандман у Скупштини на 40%.

Означавање рекламног материјала

У складу са препоруком ОДИХР уведена је обавеза да се за сав рекламни материјал унесу подаци о пружању услуге (нпр. штампарија). Из непознатог разлога изостављена је далеко битнија обавеза – да се означи за који политички субјект и кампању се изграђује такав материјал.

ПРЕЛИМИНАРНИ ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЕШТАЈИ

Наизглед веома битна новина јесте увођење обавезе учесника изборне кампање да поред коначног поднесе и прелиминарни извештај о финансирању кампање (*Zakon o finansiranju političkih aktivnosti*, čl. 29). Ова крупна новина је унета у Закон у складу са препоруком ОДИХР. Међутим, приступ је био суштински погрешан, а ефекти, као што се показало касније, били су веома ограничени када је реч о обезбеђивању транспарентности. Извештај се подноси недељу дана пре избора, са стањем финансија какво је било на

петнаест дана пре избора. Агенција затим те извештаје објављује у року од три дана.

Проблем овог концепта јесте то што учесници избора, како показује раније искуство, а и искуство са избора 2022, у оквиру извештајног периода плаћају занемарљив део трошкова кампање. У ствари, искуство са свих досадашњих избора је показивало да се већина трошкова изборне кампање плаћа тек након одржавања самих избора.

Далеко боље решење могло је да буде објављивање података са сталног страначког рачуна на дневној основи, систем какав већ постоји у Чешкој. Такво решење би било могуће увести и у Србији, будући да већ постоји обавеза да се изборна кампања у целости финансира преко посебног рачуна отвореног за ту намену. Ипак, ни то не би било довољно да се обезбеди адекватан ниво транспарентности док кампања још увек траје. С обзиром на то да се већина трошкова кампање плаћа накнадно, далеко већи значај би имало објављивање информација о преузетим финансијским обавезама чак и ако оне нису плаћене (нпр. уговорени износ оглашавања путем билборда или преко медија). Такве информације би биле битне макар за неке од грађана, односно за њихово опредељивање на изборима, а још више за Агенцију за спречавање корупције. Правовремено пријављивање преузетих обавеза би омогућило да се лакше утврди да ли су политички субјекти своје трошкове прилагодили будућој неизвесној околности – успеху на изборима, а све у циљу да избегну обавезу враћања неутрошених средстава у буџет.

Увођење рокова за контролу

Значајна новина у Закону јесте увођење рокова у којима Агенција за спречавање корупције треба да изврши контролу финансијских извештаја странака и да о томе обавести јавност (чл. 33). У одсуству таквих дужности се дешавало да извештаји о контроли буду објављени знатно после избора или да не буду објављени уопште. Усвојена одредба садржи ризике. Контрола се врши према плану који утврђује и објављује Агенција, при чему нема додатних правила о томе ко све и шта све мора да буде обухваћено тим планом. У првом случају примене Закона, Агенција се определила да планом предвиди контролу свих извештаја са републичких и београдских избора.

Слично томе, додатна правила недостају и када је реч о извештају о спроведеној контроли који Агенција треба да изради и

објави. Ранија искуства су показала неопходност постојања таквих правила (Transparentnost Srbija [TS] 2021). Наиме, из извештаја Агенције о контроли грађани нису могли да стекну потпуну слику о томе које све трансакције је Агенција проверавала (и утврдила да су веродостојне), које чињенице су утврђене простим „упаривањем“ страначких извештаја са изводима из банковних рачуна, а шта додатним проверама, па чак ни то за које све уочене прекршаје су покренути поступци, а шта се и даље проверава.

Кога ће контролисати Пореска управа

Потенцијално је веома опасна новоуведена дужност Пореске управе да својим проверама подвргне страначке донаторе (чл. 36). У Закону се каже само да ће се одабир контролисаних вршити на основу извештаја Агенције, али нема никаквог ближег описа могућих разлога за вршење контроле (нпр. основана сумња да је давалац прилога донирао сопствена средства јер није имао пријављене приходе). У одсуству таквих критеријума, лако се може догодити да се контрола злоупотреби за шиканирање неподобних и одвраћање потенцијалних финансијера противника власти. Треба истаћи да ни пре уношења ове законске одредбе није постојала препрека да Пореска управа и Управа за спречавање прања новца проверавају сумње у истинитост података о наведеним донаторима, али да то није увек давало резултата, чак ни када им се Агенција обраћала (Kostić 2017).

Нова правила за кредите

Закон је побољшан када је реч о кредитима. У новом Закону се они више не третирају као „извор прихода“, што је било супротно општим рачуноводственим правилима. Даље, Влада је предложила, а Скупштина прихватила да се ограничи укупан дозвољени износ ових зајмова, као и период њихове отплате. Према новим правилима, максимална вредност кредита за редован рад странака, или за кампању, не може бити већа од 25% укупних буџетских средстава, која се додељују политичким странкама, односно од средстава намењених за конкретну кампању. Ови лимити су прилично високи, тако да није реално очекивати да ће ограничење погодити било ког учесника који би желео да финансира своју кампању путем кредита.¹

¹ На пример, за предизборну кампању на овогодишњим изборима максимална вредност зајма била је приближно 1,9 милиона евра за парламентарну и додатних 1,9 милиона

Већег утицаја би могла да има промена, којом је период отплате дугова ограничен на три године. Ни та промена не решава проблем видљивости крајњег извора финансирања кампање, будући да у време предаје финансијског извештаја (30 дана након проглашења коначних резултата избора), није познато из којих ће средстава кредит бити враћен.

ГЛАВНИ НАЛАЗИ О ФИНАНСИРАЊУ КАМПАЊЕ ЗА АПРИЛСКЕ ИЗБОРЕ 2022.

Извештавање и објављивање извештаја

Избори за народне посланике (ванредни), председника Републике (редовни), одборнике у скупштини Града Београда (редовни) и у низу других градова и општина одржани су 3. априла 2022. Међутим, услед неправилности избори су поновљени на више бирачких места, тако да су коначни резултати избора за председника проглашени 21.5.2022, а избора за народне посланике тек 5.7.2022. У односу на те датуме рачунати су рокови од 30 дана за подношење извештаја о трошковима кампање.

Агенција за спречавање корупције је извештаје о трошковима кампање објављивала сукцесивно по времену пријема. Може се претпоставити да су потреба за верификацијом података и други разлози техничке природе узроковали то да се извештаји не објављују одмах по пријему, већ неколико дана након подношења (законски рок је седам дана).

Међутим, остаје као проблем то што грађани нису имали, непосредно по истеку рока за доставу извештаја, на располагању основну информацију – који политички субјекти су извештаје поднели (али се још увек чека на објављивање), а који су то пропустили да учине. У саопштењу од 17.8.2022. (12 дана након истека рока за подношење извештаја за парламентарне изборе) Агенција је указала на то да су рокови за подношење извештаја о трошковима кампање истекли, уз подсећање на одредбе закона (Агенција за спречавање корупције 2022а). Две године раније, Агенција је поступила на бољи начин, па је непосредно по истеку рока за предају извештаја грађанима представила информацију ко обавезу није испунио, као и информацију о покретању прекршајних поступака против тих политичких субјеката.

евра за председничку кампању (за сваког од учесника).

Судећи према подацима који су објављени у регистру Агенције до закључења овог текста (22.8.2022), представници пет изборних листа за парламентарне изборе, и предлагачи једног председничког кандидата нису поднели извештаје. Међу тим политичким субјектима је и једна коалиција која се изборила за место у Скупштини (Коалиција Албанаца долине). Извештаје такође нису поднели Ромска партија, коалиција Албанска демократска алтернатива, листа „Отете бебе“, те листа која је проглашена под називом „Руски мањински савез“. Иако је прошло више од два месеца од истека рока, извештај није поднет ни за председничког кандидата Мишу Вацића. Неки од поменутих (Ромска партија, Руски мањински савез, Миша Вацић) нису поднели ни прелиминарне финансијске извештаје, за које је рок истекао крајем марта. Странка правде и помирења је значајно закаснила са подношењем прелиминарног финансијског извештаја (Агенција за спречавање корупције 2022b).

Укупна вредност и главне одлике извора финансирања кампање

Укупна вредност и поређење са ранијим изборима

За кампању за председничке и парламентарне изборе потрошено је више од две милијарде динара. Када се дода трошак странака чији извештаји још увек нису поднети (или макар нису објављени), збир ће вероватно износити 2,15 милијарди, односно приближно 18,3 милиона евра. Поређења ради, у претходној кампањи за изборе, које је значајан део опозиције бојкотовао, пријављени трошкови су били за 40% мањи – 10,4 милиона евра (TS 2020). Пре шест година пријављени трошкови су износили 12,8 милиона евра (TS 2016), а за председничке изборе из 2017. били су око 10,7 милиона евра.

Овогодишња кампања се по потрошњи може мерити са парламентарним изборима из 2014. (17,8 милиона евра), одржаним у доба када су бројни такмаци СНС још увек располагали значајнијим ресурсима или је макар било медија и фирми које су пристајале да их рекламирају и пружају им друге услуге на одложено (TS 2014). Рекорд из 2012, када су за обједињене парламентарне и председничке изборе пријављени трошкови од око 25 милиона евра, није достигнут (TS 2012). Поред чињенице да се у последњих десет година драстично смањио број платежно способних странака,

на то је утицало и трајање избора – сада није било другог круга председничких избора.

За београдске изборе, који су били у ствари главно поприште борбе међу политичким противницима, пријављени трошак је био мањи од милион евра. Објашњење је једноставно – из буџета Града се дели много мање новца за кампању, па су трошкови, кад год је то могло, били приписани републичким изборима.

Кредити и дугови

На приходној страни главну новину ове године представља потпуно одсуство кредита. Очигледно је да главној владајућој странци (СНС) такав вид финансирања није био потребан, будући да располаже значајним вишковима по основу финансирања „редовног рада“ политичке странке из буџета. У сличној, повољној ситуацији, пред ове изборе, било је и неколико парламентарних странака националних мањина. Социјалистичка партија Србије, која је у неколико ранијих изборних циклуса користила кредите, вероватно се није определила на сличан корак овом приликом, због постојећих дуговања. Када је реч о опозиционим странкама, којима би овај вид кредитирања свакако добро дошао, постоје назнаке да су наилазиле на препреку код банака, односно да нису могле да положе довољно чврсте гаранције да ће имати одакле да отплате кредит уколико не пређу цензус. На проблем добијања кредита због „пословне политике банака“ указује се и у извештају ОДИХР (OSCE/ODIHR 2022). О томе каква је била та пословна политика не може се судити за сада – за разлику од ТВ и радио станица, којима је успостављена обавеза објављивања ценовника политичког оглашавања, пословне банке нису обавезне да објаве унапред услове давања кредита за финансирање политичких субјеката.

Поред одсуства кредита, добру вест представља наставак тренда релативно мале заступљености пријављених трошкова кампање који су остали неплаћени после подношења извештаја. Њихова укупна вредност је била приближно 75 милиона динара, то јест 6,4% укупних пријављених трошкова кампање. Поређења ради, десет година раније, чак 45% трошкова за парламентарне изборе и 18% за председничке изборе било је финансирано кредитима који су отплаћивани у наредним годинама, из извора који у тренутку подношења извештаја нису били познати, или уопште није био наведен извор финансирања дугова за пружене услуге према медијима и другим добављачима. Слична ситуација је била

2014, када су кредити и неплаћени расходи заједно чинили 43% вредности кампање и 2016. (34%). Тренд се значајно променио на председничким изборима из 2017. (2,2%) и на парламентарним изборима 2020. (10%).

Највећи дужници након свођења рачуна ове кампање су Српска радикална странка, са 65 милиона динара дуга према ТВ Пинк и Хепи, и коалиција „Ајмо, људи“ са око 15 милиона дуга према добављачима (из напомена се не види према којима). Ни СРС, ни СДС (која је предводила коалицију „Ајмо људи“) не могу да рачунају на буџетске приходе за финансирање рада у наредне четири године, јер нису прешле цензус.

Буџет као извор финансирања

Доминантан извор финансирања изборних кампања у последње две деценије је републички буџет, што је директна последица законских решења из 2003, 2011. и 2022. На колико новца ће странке моћи да рачунају, утицали су укупна вредност буџета Републике у години одржавања избора, законски параметри за обрачун (у неким периодима су то били укупни расходи буџета, а у другим порески приходи буџета), а највише околност да ли се парламентарни и председнички избори одржавају у исто време или не. Услед тога, као што је приказано на графикону 1, далеко највећа су била буџетска издвајања на изборима из маја 2012. и априла 2022. године. У апсолутном износу, она су била највећа ове године.

Графикон 1: Финансирање изборних кампања из буџета Србије 2004-2022.



Извор: Transparentnost Srbija 2021.

Из буџета је ове године за две врсте републичких избора расподељено 1.845.060.000 динара (око 15,7 милиона евра). Да би се стекла права слика о обиму финансирања кампање од стране грађана, томе би требало придружити још 144 милиона динара (1,2 милиона евра), колико су учесници избора пренели и утрошили новца са сталних страначких рачуна. Судаћи по подацима из њихових годишњих финансијских извештаја, тај новац такође потиче из буџета, само што је био дат парламентарним странкама за финансирање њиховог редовног рада, то јест за све оно што *није изборна кампања*.

На овим изборима се догодио и један неуобичајени случај – група грађана која је предложила др Биљану Стојковић за председницу Републике вратила је у буџет неутрошених 24,5 милиона динара. Код свих других учесника избора, буџетска средства су или утрошена у целости, или су враћени занемарљиви износи.

Приватни извори финансирања

Стварне приватне изворе финансирања кампање би могло да чини тек око 123 милиона динара пријављених прилога физичких и правних лица (6,5% укупног обима кампање), од чега се 80% односи на само једну парламентарну листу, ону коју је предводила СПС. Прилози су били значајни, али у много мањој мери (између 5 и 8 милиона динара) и код председничког кандидата Здравка Поноша, те код коалиција НАДА и Заједно за Војводину. Забележено је и више случајева пријављених неновчаних прилога, нарочито у случају групе грађана која је наступала под називом „Морамо“. Политички субјекти су готово у свим случајевима поштовали обавезу да оне прилоге чија висина прелази просечну зараду објаве и на страначком сајту.

Расположива средства у време трајања кампање

Готово све политичке странке, коалиције и групе грађана су своје изборне кампање финансирале рачунајући на буџетске дотације, било да су оне биле сасвим изгледне или не. Када је реч о председничким изборима, једино је коалиција предвођена СНС-ом имала на свом рачуну унапред одвојених 337 милиона динара трансферисаних средстава, чиме је могла да покрије близу половине трошкова кампање (704 милиона). Будући да су на основу победе на изборима накнадно добили чак 600 милиона динара, а као и

сви други 46,2 милиона динара, који су уплаћени десет дана пред изборе, и они су на крају готово све трошкове приписали буџету, а на стални страначки рачун вратили 278 милиона. Опозициони председнички кандидати су се готово у потпуности ослонили на буџетски аванс, уз већ наведени изузетак Здравка Поноша, где је око 10% вредности кампање било покривено донацијама. Овакво планирање трошкова кампање носило је са собом минимални ризик, јер обавеза враћања „буџетског аванса“ постоји само у случају да неки кандидат не добије ни 1% гласова. Овај услов су испунили сви осим Мише Вацића, за кога финансијски извештај није предат, па су извори финансирања за сада непознати.

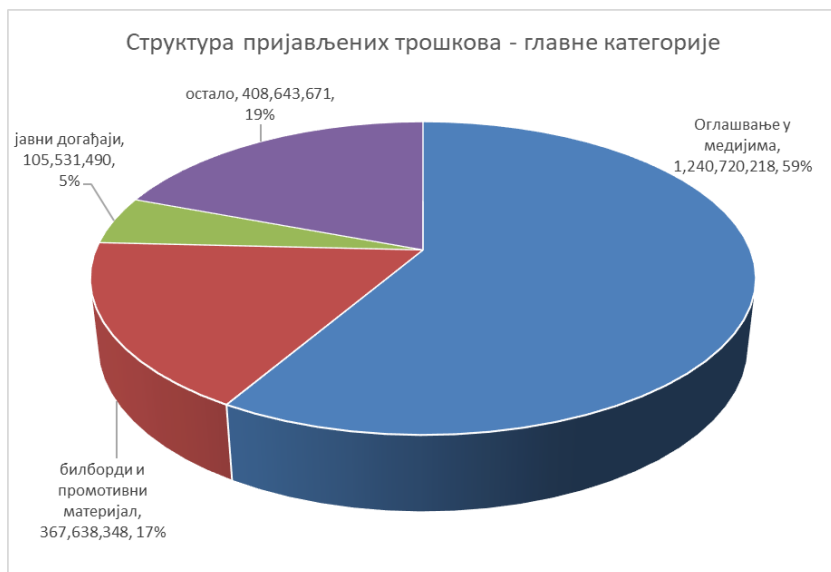
За парламентарне изборе значајно покриће трошкова у пријављеним приходима, док је кампања трајала, имали су СНС (95%) и коалиција коју је предводио Ивица Дачић (84%). Две мањинске листе, СВМ и ЗЗВ, имале су током кампање на свом рачуну обезбеђено више средстава него што су били крајњи трошкови. Потпуно покриће приказаних трошкова имала је и листа Суверенисти, која није прешла цензус, али је добила више од 1% гласова. Све друге парламентарне листе чији су извештаји доступни су у већој или мањој мери обим своје кампање планирали према будућој неизвесној околности – броју мандата који ће добити на изборима. Тако је УПС до изборног дана имала на рачуну тек 19% трошкова који су пријављени на крају, „Морамо“ 41%, НАДА 44%, Заветници 47% а Двери 50%. Као и у случају председничке кампање, чак и оне странке које су првобитно трансферисале новац са својих сталних рачуна, на крају су приказале као да су трошкови плаћени из буџетских дотација, добијених на основу освојених мандата, иако су оне стигле тек 8.7.2022, више од три месеца након избора. Тако је СНС вратила на свој стални рачун 260 милиона динара, СВМ 32 милиона, а СПС 28,3.

Структура трошкова изборне кампање

Као што је било очекивано, и овог пута је изборна кампања донела највише прихода ТВ станицама. Традиционално, на овај вид оглашавања одлази половина или више пријављених трошкова, а сада је тај удео био за нијансу мањи (47,3%), са близу милијарду динара. Иако је кампању 2022. обележило појачано оглашавање на друштвеним мрежама, укупни удео интернет оглашавања који се нашао у извештају био је тек 2,17%, односно 45,7 милиона. Тај износ, међутим, није довољан да покрије ни само трошкове

политичког оглашавања на друштвеној мрежи Фејсбук, које је, према подацима те компаније, вредело око 400 хиљада евра. Стварни износ оглашавања на интернету је био далеко већи, али је део трошкова грешком приписан у „остале трошкове оглашавања“ (89,4 милиона динара, или 4,24%). Други медији су били значајно мање заступљени – новински огласи са 113 милиона динара, или 5,38% и радио огласи, са 23 милиона динара и тек нешто преко 1% трошкова изборне кампање.

Графикон 2. Структура расхода на републичким изборима 2022 – главне категорије



Извор: Transparentnost Srbija 2022a

На промотивне материјале је плаћено 17,4% новца, од чега билборди чине једну трећину (6,35%), док остатак чини трошак који је пријављен за разне летке, плакате, брошуре, упаљаче, шоље и слично. За трошкове јавних догађаја је овај пут приказано релативно скромних 103 милиона динара (5%), али је и ту стварни расход значајно већи, јер су многи путни трошкови неосновано издвојени у рубрику остало, уместо да буду наведени у оквиру транспорта на митинге и конвенције. У рубрици „остало“ је завршила готово петина укупне суме, то јест 403 милиона. То је уједно један од основних проблема у погледу јасноће овогодишњих извештаја, јер је многе од тих расхода требало уписати на другом месту (нпр. 178 милиона трошкова маркетиншких агенција).

Поређења ради, 2016. године су ТВ огласи чинили 57% пријављених трошкова, трошкови јавних догађаја 8%, промотивни материјал 13%, док је неразврстаних трошкова било три пута мање него сада (TS 2016). За интернет оглашавање, које је тада практиковало тек неколико странака, пре шест година је био пријављен сличан удео трошкова (2%) као сада, што је још један показатељ да су овогодишњи извештаји неажурни. Промене су видљиве и када се структура трошкова упореди са изборима који су одржани пре само две године. Тада је ТВ оглашавање чинило чак 60% расхода, након чега следе трошкови промотивног материјала (преко 10%), огласи у штампаним медијима и други трошкови са преко 7%. Пријављени удео интернет-оглашавања је тада био значајно виши него сада (6%) док је нешто мање новца тада потрошено на билборде.

Удео у трошковима изборне кампање

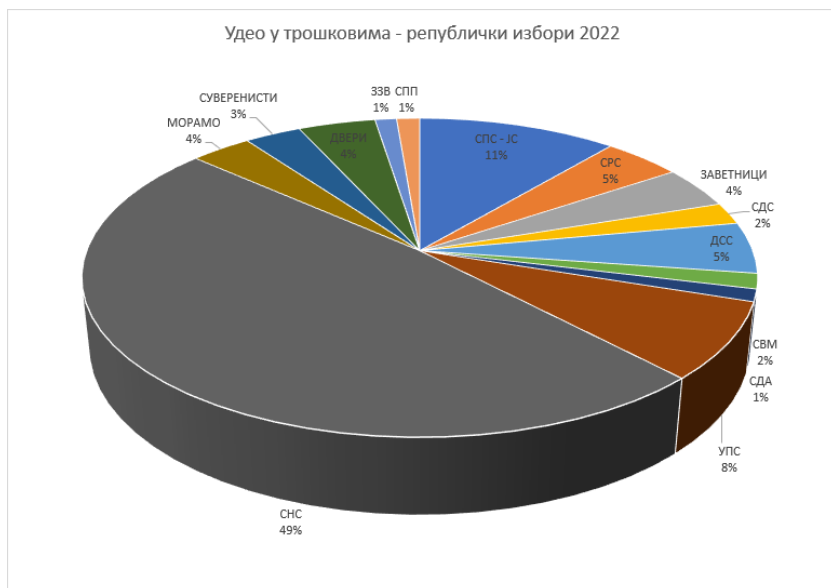
Више од милијарду динара, односно приближно половина укупних пријављених трошкова кампање за председничке и парламентарне изборе, односи се на листу СНС и њеног председничког кандидата. СПС, која није имала председничког кандидата, потрошила је 236 милиона динара, Уједињени за победу Србије за обе врсте избора 164,5 милиона, а коалиција НАДА 109 милиона. Још четири политичка субјекта (Морамо, Заветници, Двери и СРС) потрошила су између 72 и 93 милиона динара (TS 2022a).

Тако је настављен тренд изразите несразмере у улагањима између различитих учесника избора, који је нарочито приметан од 2014. године. Удео СНС у укупним трошковима је незнатно смањен у односу на изборе из 2020, што је последица учешћа знатно већег броја опозиционих листа. Друга по трошковима, рачунајући обе врсте избора, била је коалиција око СПС, на коју се ове године односи 11% укупних трошкова (пре две године близу 18%), иако је укупан обим трошкова био на сличном нивоу. Распоживост буџетских дотација за обе врсте избора утицала је на то да се цена кампање опозиционих листа (које су учествовале на изборима) битно увећа. Пре две године је трећепласирани по трошковима пријавио 57 милиона динара.

Ситуација у којој постоји овако изразита финансијска доминација владајуће странке, а кампања се готово у целости финансира из буџета, даје додатан разлог да се и у Србији законски ограниче дозвољени расходи, као што је то учињено у већини европских земаља. Предлог Транспарентности, који није био

прихваћен када је закон мењан пред овогодишње изборе, јесте да такво ограничење буде 300 милиона динара за парламентарне и 200 милиона за председничке изборе (300 милиона у случају два изборна круга). Предложена ограничења су на сличном или чак вишем нивоу него у суседству – нпр. Хрватској, Мађарској, Бугарској, Словачкој и Чешкој. Да је којим случајем ограничење постојало, у буџету би остало око пола милијарде динара, а омер потрошње између СНС и свих осталих листа и кандидата не би био 1:1, већ 1:2.

Графикон 3. Удео политичких субјеката у пријављеним трошковима републичких избора



Извор: Transparentnost Srbija 2022a

Прелиминарни извештаји

Очекивано, транспарентност података о финансирању није битније унапређена увођењем прелиминарних извештаја. Према новим законским решењима, „прелиминарни извештаји“ требало је да прикажу стање прихода и расхода са стањем од 19.3.2022, две недеље пред изборе (TS 2022b). Већина тих извештаја је објављена тек непосредно пред наступање изборне тишине, тако да није било готово никакве могућности да ове податке заинтересовани бирачи узму у обзир при одлучивању на изборима.

Поред овог крупног недостатка, на крају се показало да је у њима било приказано тек 16% укупних трошкова кампање, односно 227 милиона динара (у односу на 1,45 милијарди из коначних) за парламентарне и само 107 милиона (од коначних 963) за председничке изборе. Додатан проблем са прелиминарним извештајима представља примена различите методологије уписивања (да ли ће бити приказани уговорени или само плаћени трошкови), што је грађане (да су којим случајем уопште имали прилику да сазнају пре избора да ови извештаји постоје), могло навести на погрешан закључак. На пример, на основу ових извештаја се могао извести закључак да су кампања СПС за парламентарне изборе и обе кампање СНС до 19.3.2022. коштале приближно једнако, иако је кампања СНС у стварности до тог момента била барем дупло скупља.

Квалитет извештаја

Опште оцене и путокази за контролу

Анализе појединачних извештаја о трошковима кампање, које је израдила Транспарентност Србија (TS 2022а) показују да ће контрола Агенције за спречавање корупције морати да обухвати поређење података из разних извештаја, јер се неке „нелогичности“ могу сагледати тек на тај начин – нпр. да неки учесници на изборима пријављују трошкове дистрибуције или дизајна промотивних материјала, путовања и телефонске комуникације а други не, да вредност сличних услуга значајно варира код различитих странака, да се плаћена цена закупа по једном билборду значајно разликује итд.

Многи делови страначких извештаја су, међутим, неупотребљиви за контролу и морају се тражити додатни подаци. На пример, веома су ретки примери да су билборди излистани по позицијама и периоду закупа, а у многим случајевима недостају чак и елементарне информације – број билборда и јединична цена. Код оглашавања на интернету редовно изостају подаци о сајтовима на којима је вршено оглашавање као и напомене из којих би се могло видети да ли је обухваћено оглашавање на друштвеним мрежама. У рубрици „остало“ у већини случајева се наводе само фирме којима су вршене вишемилионске исплате, међу којима су неретко предузећа

која не поседују ни сопствену интернет страницу, а да никаквих додатних напомена о сврси уплата нема.

Генерално, при контроли треба имати на уму да извештаји могу бити намерно нетачни из најмање три могућа разлога. Први је скривање података о нелегалном извору финансирања (нпр. у готовини, преко јавних предузећа и уцењених приватних предузећа), што доводи до изостављања података о таквим активностима. Други разлог је потпуно супротан – преувеличавање трошкова, у случајевима када је кампања била мањег обима од добијеног буџетског новца, како би се избегла обавеза да се неутрошено врати. Трећи разлог је специфичан за ову годину, услед истовременог одржавања председничких, скупштинских и београдских избора – преливање трошкова једне кампање у извештај за другу, како би се све платило оданде где има више буџетског новца.

Агенција до сада није објављивала налазе свог мониторинга кампање, који је вршила и ове године, нити се на други начин оглашавала у вези са финансирањем кампање, изузев објављивања одлука по пријавама у појединачним случајевима. Рок за објављивање извештаја Агенције о спроведеној контроли извештаја о трошковима кампање истиче у октобру 2022. (за председничке изборе), односно у децембру 2022 (за парламентарне).

Поједина спорна питања у извештајима

Кад је ред о извештајима коалиције око СНС, на коју се односи највећи део пријављених трошкова кампање, уочене су следеће проблематичне тачке:

- У извештају се не наводи трошак израде сајта <https://www.delagovore.rs/>
- Пријављених прилога уопште нема, ни новчаних, ни у натури, а познати су случајеви у којима су активисти ове странке грађанима делили током кампање поклоне (што би требало регистровати у извештају).
- Трошкови два дугачка закуплена термина на ТВ Прва и Пинк нису исказани (можда су обухваћени ценом плаћених спотова), а трошак оглашавања на ТВ К1 није пријављен.
- Трошкови оглашавања на билбордима су вишеструко мањи од процењених, што указује на веома високе попусте и отвара питање једнакости третмана других учесника избора.
- Трошкови интернет оглашавања су уписани на погрешном месту за председничке изборе, а за парламентарне није јасно

шта је приказано и да ли су обухваћене друштвене мреже.

- Прелиминарни извештај је приказао цену само 15% реклама емитованих у првим недељама кампање.
- За први предизборни скуп – почетак кампање у Меровини – нису наведени трошкови ангажовања појединих фирми које су опажене од стране медија као извођачи припремних радова.
- Нема приказаних трошкова за предизборне штандове.
- Веома високи попусти за оглашавање на ТВ Хепи и ТВ Курир.
- Пријављено је чак 76,4 милиона динара „осталих трошкова ангажовања маркетиншке агенције“ уместо да буду разврстани на одговарајућа места.
- Нису приказани трошкови телефонске комуникације, и поред бројних позива које су грађани добијали из ове странке.
- Информација о „трошковима СНС до 31.3.2022.“ објављена на сајту странке отвара бројна питања, јер не одговара висини трошкова који су пријављени у финансијским извештајима.

Када је реч о осталим кандидатима и листама, главна запажања су следећа:

- Понош: нема трошкова интернет оглашавања, висока цена израде веб-сајта.
- Јовановић: нејасно да ли су обухваћени трошкови *Facebook* огласа.
- Стојковић: предлагач кандидата је група грађана, а створен је утисак као да је реч о коалицији.
- Стаменковић: извештај после истека рока, висока цена израде банера, високи износи исплаћени физичком лицу, уместо да се сва плаћања врше преко рачуна.
- Обрадовић: високи трошкови у појединим категоријама, а без довољно детаља.
- Ђурђевић – Стаменковски: у оквиру „осталих путних трошкова“ фирме које се не баве том делатношћу, не види се шта је набављано као промотивни материјал, прелиминарни извештај готово празан.
- СПС: Упис трошкова конвенција је вршен у више рубрика за исте догађаје, трошкови ТВ оглашавања вероватно обухватају и кампању која је вођена за београдске изборе.
- Уједињени за победу Србије: не види се према коме је остао дуг од 5 милиона динара; за промотивни материјал готово нигде није наведена количина и јединична цена; приказан трошак билборда и истраживања обухвата и кампању за друге

врсте избора; високи трошкови за маркетиншку агенцију без довољно детаља.

- Савез војвођанских Мађара: у прелиминарном извештају су као извор финансирања кампање наведена средства пренета са сталног страначког рачуна, а касније се за те исте трошкове као извор финансирања наводи буџет; за већи део, иначе високих трошкова промотивног материјала и оглашавања на интернету, није јасно наведено на шта се односи.

- НАДА: као сајт коалиције се наводи адреса странке За Краљевину Србију, на којем нису уопште биле објављиване активности ове коалиције за изборе; недозвољено финансирање из буџета општине Бајина Башта; не наводи се број билборда и других врста промотивних материјала, за које су трошкови високи; сви трошкови јавних скупова приписани председничкој кампањи; банци исплаћено 1,5 милиона динара, нејасно зашто.

- СДА: пријављени су високи трошкови за исхрану и гориво, значајно већи него код других странака; припрема, помоћ и саветовања у кампањи су плаћени више фирми, нејасно у чему су њихове услуге биле различите.

- Заједно за Војводину: приказани већи приходи од трошкова (6 милиона динара), али не и да је тај новац враћен (у буџет или на страначки рачун); више врста трошкова кампање је приказано без броја примерака и јединичне цене; исказани веома високи расходи за поједине ставке које се код других странака углавном не јављају; непрецизни подаци о закупу билборда.

- Двери – ПОКС: непотпуне информације о промотивном материјалу; трошак организације више јавних догађаја обједињен; несразмерно висока цена појединих услуга.

- Заветници: износ пријављених трошкова је у потпуности једнак вредности буџетских дотација, која није могла бити позната у време трајања кампање; веома високи пријављени трошкови за дизајн летака, набавку промотивног материјала, конференције за штампу, такси превоз, закуп простора, израду сајтова, као и за друге трошкове чија је намена остала непозната.

- Морамо: није наведено ко је положио изборно јемство; спорно да ли се трошак једне конференције за штампу односи на парламентарне изборе; већина трошкова оглашавања на интернету је приказана у рубрици остало.

- Суверенисти: подаци у извештају су оскудни или непотпуни у вези са готово свим врстама трошкова; веома високи трошкови израде летака, дистрибуције новина, декорације за конвенцију, израде веб-сајта; велики број исплата физичком лицу уместо крајњим пружаоцима услуга; прелиминарни и коначни извештај у контрадикцији.
- Ајмо људи: Не види се према коме је остало 15 милиона динара дуга; трошкови оглашавања за медије унети у рубрику остало.
- СРС: Већи део трошкова ТВ оглашавања (око 65 милиона динара) није плаћен до подношења извештаја, што отвара питање једнакости поступања пружалаца медијских услуга према политичким субјектима; трошкови овере потписа су приказани збирно, а једна трећина није била наведена у прелиминарном извештају.

Оцене ОДИХР

Коначни извештај посматрачке мисије ОДИХР указује да су „комбиновани утицај неуравнотеженог приступа медијима, притисака на запослене у јавном сектору да подрже владајуће партије, значајне разлике у ресурсима за финансирање кампање и злоупотреба административних ресурса довели до неједнакости међу такмацима на изборима“. ОДИХР је такође подсетио да бројне њихове препоруке нису биле узете у обзир при законодавној реформи, укључујући и оне које се односе на „приступ медијима, унапређење транспарентности и одговорности код финансирања кампање, спречавање притисака на бираче и злоупотребу јавних ресурса“. Између осталог, указали су на представљање бројних инфраструктурних пројеката у кампањи од стране председника државе и представника владе, као на активност која је учинила услове за надметање на изборима неравноправним, „замагљујући разлику између државног и партијског“. То је даље довело до тога да се „постигнућа владе“ припишу „владајућим политичким странкама“ (OSCE/ODIHR 2022).

У вези са новим Законом о финансирању политичких активности, ОДИХР подсећа да није примењена њихова ранија препорука да се уведе ограничење максималних трошкова кампање по једној изборној листи / кандидату. ОДИХР је у својим примедбама дотакао и једну од најбољнијих и најнелогичнијих тачака система финансирања кампање – систем расподеле буџетског новца.

„Средства за финансирање кампање из буџета уплаћују се тек непосредно пред изборе, што онемогућава учеснике избора да их ефективно користе.“

Врло је занимљива примедба да српски закон „не условљава исплату другог дела буџетских средстава верификацијом финансијских извештаја, услед чега та средства нису заштићена у случају кршења правила, насупрот доброј међународној пракси“. ОДИХР примећује да закон нема делотворне механизме за спровођење забране злоупотребе јавних ресурса за финансирање кампање. Такође примећују као проблем да странке током кампање морају да објаве само оне прилоге чија је висина преко просечне зараде. На овим изборима се тај проблем није показао у пуном светлу, јер је укупна вредност таквих прилога била занемарљива (за разлику од избора из периода 2012-2017). Такође, ОДИХР указује да су се многи представници опозиционих странака жалили на недоступност донација и зајмова, због страха од одмазде, односно „пословних интереса банака“. „Новоуведени прелиминарни извештаји о финансирању кампање дају се са стањем на 15 дана пред изборе, услед чега значајан део трошкова њима није обухваћен. Агенција за спречавање корупције, задужена за надзор, није делотворно одговорила на пријаве неправилности“ – наводи се, између осталог у Извештају (OSCE/ODIHR 2022). ОДИХР даље примећује да извештајни обрасци које је прописао директор Агенције нису били довољно детаљни, па су странке уписивале податке у прелиминарне извештаје на недоследан начин.

Када је реч о контроли финансирања, ОДИХР наводи да Агенција за спречавање корупције није делотворно одговорила на већину пријављених кршења закона. На пример, Агенција је у неколико случајева установила да су спотови владајуће СНС били незаконити због коришћења јавних ресурса и сматрали су да су мере упозорења довољне, јер су ти (већ емитовани) спотови уклоњени, али по оцени ОДИХР, „није спровела било какве мере да се спрече слична кршења закона“. ОДИХР указује да Агенција није установила повреду закона у случајевима коришћења општинских просторија и веб-сајтова државних органа, као и налога на друштвеним мрежама од стране јавних функционера који су се надметали на изборима за промоцију СНС, те да је одбачена чак и пријава у случају када је општински пројекат приписан владајућој странци. Даље се каже да је Агенција 1.4.2022. обавестила ОДИХР о пет покренутих поступака због кршења правила које је сама уочила, али да ОДИХР нису достављени подаци о томе (а нису објављени ни на сајту Агенције).

Ништа мање значајна је препорука према којој „Агенција за спречавање корупције треба да буде законом обавезна да правовремено и проактивно утврди случајеве кршења прописа, и да по разматрању примљених пријава донесе формалне одлуке, које се могу оспорити пред судом. Законом треба да буду прописани кратки рокови за разматрање свих случајева у којима се сумња на кршење правила о финансирању кампање“ (OSCE/ODIHR 2022). Ова препорука је у вези са праксом Агенције да поједине пријаве због кршења правила током изборне кампање одбија без доношења решења (!), већ у форми „обавештења“, против којих није могуће користити правне лекове. Иако се не помиње директно, ова препорука би морала имати везе и са одсуством рокова за одлучивање Управног суда у предметима када подносилац притужбе оспорава одлуку Агенције у вези са кршењем правила током изборне кампање. Услед непостојања рокова, између осталог, тужбе које је ТС повела у вези са пријавама са избора из 2020. још увек нису разматране. Успостављање кратких рокова за одлучивање у оваквим предметима било би сасвим у складу са већ постојећим преседаном – за доношење одлука о приговорима на изборни процес су прописани рокови који се мере у сатима. Даље, Агенција за спречавање корупције мора током изборне кампање да донесе одлуку по пријави у року од пет дана. Ако је већ тако, нема никаквог смисла да се за судско испитивање те одлуке остави неограничени период.

ОДИХР подсећа да је новим законом уведена и могућност контроле донатора и пружалаца услуга политичким странкама коју би вршила Пореска управа, али да за ту контролу нису прописани јасни критеријуми у закону, као ни обухват могуће контроле, која је подложна дискреционој оцени представника Агенције и Пореске управе. Једно од најважнијих питања широм света је вођење изборне кампање од стране „трећих лица“, то јест оних који на изборима не учествују, али који својим оглашавањем активно и циљано помажу (или одмажу) неком од учесника. У Србији су правила на ову тему веома штура. ОДИХР је препоручио да се она пропишу. ОДИХР такође тражи да казне за пропусте у извештајима о трошковима кампање буду делотворне, сразмерне и одвраћајуће, и на потребу да се унапреде одредбе Кривичног законика. У овом делу су препоруке остале недоречене.

ОДИХР каже да се „мора поставити јасна законска граница између обављања јавне функције и активности у изборној кампањи, и предузети мере за спречавање злоупотребе положаја и јавних ресурса. Надлежни органи треба да раде на спречавању кршења

ових правила и да изричу казне које ће одвратити од таквог понашања. Морају се успоставити и применити делотворни правни и институционални механизми надзора за спречавање притисака на бираче, укључујући запослене у јавним институцијама и предузећима“ (OSCE/ODIHR 2022). Конкретне предложене мере, на жалост, решење виде у унапређењу медијске регулативе, односно одредбе која је пред ове изборе унета у Закон о електронским медијима. Тако је препоручено да се актуелна забрана медијима да преносе информације о активностима јавних функционера прошири на целу кампању, а не само последњих десет дана пред изборе. Та забрана, према садашњим решењима има веома ограничен обим – односи се само на неке медије (ТВ и радио станице), само на неке активности функционера (отварање инфраструктурних објеката и почетак радова) и само на неке функционере (кандидате на изборима). Зато је ова препорука слаба тачка у иначе одличном извештају ОДИХР. Наиме, проблем екстензивне „функционерске кампање“, која је била одлика и избора из априла 2022, мора се решавати у корену – тако што би било јасно прописано које су то редовне активности јавних функционера и које активности они не смеју да спроводе током кампање. Право место за то је члан 50. Закона о спречавању корупције, а не медијска регулатива.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Agencija za sprečavanje korupcije. 2022a. „Saopštenje Agencije o aktivnostima i rokovima u vezi sa kontrolom izveštaja o troškovima izborne kampanje.“ <https://www.acas.rs/lat/news/288>
- Agencija za sprečavanje korupcije. 2022b. „Pretraga izveštaja o troškovima kampanje preliminarni/konačni.“ <https://publicacas.acas.rs/#/acas/pretragaKampanja>
- Aktiva sistem. 2022. „Prosečna mesečna zarada po zaposlenom u RS – podaci za 2021. godinu“. <https://aktivasistem.com/prosecna-mesecna-zarada/>
- Baković, B. 2014. „Prednosti i zamke predloženih mera u finansiranju partija“. *Politika*: 2. novembar.
- Danas. 2019. „Transparentnost Srbija: Korisne ali ne i dovoljne izmene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti“. 4. oktobar 2019. <https://www.danas.rs/vesti/politika/transparentnost-srbija-korisne-ali-ne-i-dovoljne-izmene-zakona-o-finansiranju-politickih-aktivnosti/>

- Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. „Službeni glasnik RS“, br. 14/2022.
- Kostić, V. 2017. „Partijske igre: SNS i prijava za pranje novca“. *CINS*: 17. oktobar. <https://www.cins.rs/partijske-igre-sns-i-prijava-za-pranje-novca/>
- Ministarstvo pravde. 2020. *Revidirani AP 23 usvojen na sednici Vlade RS 10. jula 2020. godine*. Beograd: Ministarstvo pravde.
- Nenadić, N. 2017. „Tajna trećih ljudi“. *Vreme*, br. 1401, 9. novembar.
- OSCE/ODIHR. 2020. *Parlamentarni izbori 21. jun 2020*. Varšava: Ograničena misija za posmatranje izbora OEBS/KDILJP-a.
- OSCE/ODIHR. 2022. *Presidential and early parliamentary elections 3 april 2022*. Warsaw: ODIHR Election Observation Mission.
- Peščanik. 2021. „Samo za ODIHR-ove oči“. 21. jul 2021. <https://pescanik.net/samo-za-odih-ove-oci/>
- Transparentnost Srbija. 2012. *Finasiranje predsedničke i parlamentarne izborne kampanje u Srbiji - maj 2012*. Beograd: Transparentnost Srbija.
- Transparentnost Srbija. 2014. *Monitoring finansiranja izborne kampanje tokom kampanje za izbore 2014. u gradu Beogradu, sa osvrtom na parlamentarne izbore – glavni nalazi*. Beograd: Transparentnost Srbija.
- Transparentnost Srbija. 2016. *Nalaz o monitoringu izborne kampanje 2016*. Beograd: Transparentnost Srbija.
- Transparentnost Srbija. 2020. *Analiza izveštaja o troškovima izborne kampanje 2020*. Beograd: Transparentnost Srbija.
- Transparentnost Srbija. 2021. *Kontrola finansiranja parlamentarne kampanje 2020 – šta je učinjeno a šta je propušteno*. Beograd: Transparentnost Srbija.
- Transparentnost Srbija. 2022a. „Izveštaji TS o monitoringu izbora.“ [https:// izbori.transparentnost.org.rs/izvestaji-ts-o-monitoringu-izbora-2022/](https://izbori.transparentnost.org.rs/izvestaji-ts-o-monitoringu-izbora-2022/)
- Transparentnost Srbija. 2022b. *Preliminarni izveštaji o finansiranju kampanje*. Beograd: Transparentnost Srbija.

Nemanja Nenadić*

Transparency Serbia, Belgrade

RULES FOR CAMPAIGN FINANCING AND
THEIR IMPLEMENTATION

Resume

Author presents key aspects of election campaign financing from February 15th to April 3rd 2022 for presidential, parliamentary and Belgrade city elections. There is also a brief presentation of legislative changes relevant for the campaign financing, aimed to address conclusions of two inter-party dialogues, earlier ODIHR / OSCE recommendations and duties set in the revised Action Plan for Chapter 23, along with author's opinion about these changes and missed opportunities to address all known weaknesses in the legislation. To that end, the work analyzes the provisions of the "new" Law on Financing Political Activity, i.e. its key differences from the previous act of the same name (2011), and some issues regulated in other laws. The subject of the analysis are in particular: 1) changes to the rules relating to the distribution of budget funds for election campaign financing and the effects of these changes; 2) introducing the obligation to submit preliminary campaign finance reports, aimed to ensure transparency of the campaign financing before election day and the effects of this measure in practice; 3) the main sources of campaign financing, the main expenditures in the April elections and the key differences from the elections so far; 4) priorities for further control to be implemented by the Anti-Corruption Agency, based on notable weaknesses in campaign spending reports and monitoring conducted by Transparency Serbia; 5) the main findings of the ODIHR observation mission concerning campaign financing. Changes to the Law on Financing Political Activities, that were planned for late 2020, were prepared in secret

* E-mail: Ts@transparentnost.org.rs, nemanjalaw@orion.rs

manner during 2021, and the legislative proceedings only formally began at the end of November 2021. Although nominally a new law on financing political activities has been enacted, an opportunity has been missed to better regulate a number of issues. The reform did not cover even some of the issues mentioned as contentious in the ODIHR's earlier recommendations (determining the limit for the election campaign costs). Introducing of duty to submit preliminary campaign finance reports did not fulfil its purpose. Due to inadequate legal deadlines and insufficiently elaborated obligations of political entities, preliminary reports became available only before the appearance of "election silence". They presented only 16% of the total election campaign expenditures. Furthermore, political subjects obviously implemented different methodology when reporting, thus making preliminary financial report misleading as well. Out of other changes in legislation, there were positive effects from the obligation of TV stations to publish information on advertising pricing, which in practice has not been fully implemented (especially in terms of the price of leased TV terms). During the process of legislative changes, political parties showed greatest interest for determining of budget subsidies allocation. That resulted in increase of the share of funds that are distributed equally to all contestants for parliamentary elections (from 20% to 40%). However, at the same time, the new Law reduced the share of budget subsidies available for the egalitarian distribution in the presidential elections (from 50% to 40%). In overall, these changes did not affect financial powers of opposition parties, who almost entirely relied on budget subsidies for their campaigns, as most of them took part both on presidential and parliamentary elections. However, the amount available from the budget for the election campaign financing doubled solely due to simultaneous and coordinated campaigning for both president and parliamentary candidates.

Other legislative novels had no greater significance in the practice of law enforcement in the April elections. Political parties respected decreased limit for individual

donations, but high individual donations were not frequent in previous elections either; respecting of duty to assign campaign material still has to be checked; Agency for prevention of corruption now has deadline to produce its oversight report, which has not yet expired; the maximum value of the loan and the repayment period are limited by the new law, but the loans were not used at all for this elections; inspection of parties' donors and service providers by the Tax Administration is prescribed vaguely in the Law, but it is not yet known if it was carried out, etc.

One presidential candidate and five electoral list submitters failed to provide their financial statements, and one parliamentary party was among them. The Agency has not disclosed whether it initiated any procedure to prosecute them. When taking into account all election types, this campaign was the most expensive in last ten years (approximately 2.15 billion dinars, or 18.4 million euros), which is solely due to double budgetary subsidies. Costs for which an unknown source of funding after submitting the report are represented at around 6.4%, which is in line with the trend that begun in 2017, unlike the previous period, when the share was far higher. Parties with greatest debts did not pass the threshold to enter the parliament.

The budget, directly or indirectly (through the transfer of money previously obtained to finance the regular work of the parties, i.e. everything that is *not* a campaign), served as a source of funding for 87% of reported campaign expenses, and the main ruling party, the SNS, which has the most members, had no reported monetary or natural contributions. One exceptional case is reported, where the proponent of presidential candidate (Biljana Stojkovic, PhD), returned half of the budget subsidies, received for the campaign. Donations were used in higher amounts only by SPS parliamentary list, while the leading ruling party, SNS, that has most party members by far, did not report any individual contribution, either in cash or as pro bono engagement.

According to reports, the cost of TV advertising remains extremely dominant (close to half of overall campaign

cost), the share of promotional material and billboard was 17% and public events were 5%. It is clear that there is a trend of decreasing the cost of advertising in print media and the cost of public events. However, this year's financial report do not provide sufficient possibilities for the comparison with earlier elections, as the share of "other costs" reported is very high (one fifth). In particular, cost of the advertisement on internet were not reported appropriately.

The trend of extreme dominance of the SNS in campaign expenses (49% of all reported expenses) continued. In fact, the representation of this party and its candidate in election advertising was far greater than half, since the SNS received higher advertising discounts from competitors, based on quantity of such adds. This is another argument in favor of introducing campaign finance limits in Serbia, as recommended by the ODIHR. The SPS-JS coalition was second in spending, with 11% of total expenditure (in the previous elections 18%), the main opposition coalition participated with 8% in overall campaign costs and other opposition lists with 3-5% (similar to the number of votes won).

Among the financial reports there are many that are incomplete and do not contain information that would be sufficient to control (e.g. the total amount paid is presented, but not the number of copies of promo material, the purpose of the payment sorted among other expenses is not visible). The analyses conducted by Transparency Serbia identified three major types of failure to comply with the law, that have to be checked in the control process: 1) exclusion on data on certain expenditures, that would logically follow conducted activities in the campaign, probably because they are not paid in the legally prescribed manner, but in cash, or not paid at all, but are a hidden donation from public enterprises or private enterprises; 2) exaggerating costs, in cases where the campaign cost was fewer than the budget subsidies received, aimed to avoid the obligation to return unspent funds; 3) wrong assignment of costs related to one campaign (usually Belgrade city elections)

in reports for the presidential or parliamentary campaign, for which more budget money was allocated.

Keywords: Law on Financing Political Activities, Budget Financing, political subjects, Anti-Corruption Agency, Preliminary and Final Campaign Finance Reports, ODIHR, Transparency Serbia

* Овај рад је примљен 1. септембра 2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 15. септембра 2022. године.