



Ratko Božović  
**Kriza morala**

Dragomir Pantić  
**Društvena udaljenost građana Srbije  
od nekih ranjivih grupa**

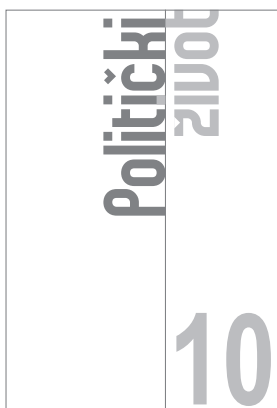
Zoran Pavlović  
**Demokratizacija političke kulture  
postkomunističkih društava - za i protiv  
kulturološkog i institucionalnog modela**

Isidora Damjanović  
**Medijske predstave roda u kulturi socijalizma**

Despot Kovačević  
**Institucionalizacija partijskog sistema u Srbiji**

Aleksandar Đokić  
**Analiza lokalnih izbora na Kosovu 2013. godine**

Milica Joković  
**Izvori finansiranja izbornih kampanja  
(Analiza finansiranja izbornih kampanja  
2012. u Srbiji)**



Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka



CENTAR ZA  
DEMOKRATIJU

# Politički život

**Redakcija**

Prof. dr Slaviša Orlović (glavni urednik),  
prof. dr Slobodan Marković, prof. dr Vladimir Vuletić

**Međunarodna redakcija**

Prof. dr Spiros Economidis, London School of Economics and Political Science (LSE), London  
Prof. dr James Ker-Lindsay, London School of Economics and Political Science (LSE), London  
Prof. dr Cirila Toplak, Fakultet društvenih nauka, Univerzitet u Ljubljani  
Doc. dr Olivera Komar, Fakultet političkih nauka Univerzitet Cme Gore

**Programski savet**

Prof. dr Vukašin Pavlović (predsednik), prof. dr Vučina Vasović,  
prof. dr Čedomir Cupić, prof. dr Ilija Vujačić, prof. dr Ratko Božović

**Izvršni urednici**

Zorica Vidović Paskaš, mr Dušan Spasojević, Jelena Lončar

**Izdavač**

Centar za demokratiju, Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu

**Za izdavača**

Prof. dr Ilija Vujačić

**Adresa**

Jove Ilića 165, Beograd  
e-mail: politickizivot@fpn.bg.ac.rs

**Dizajn**

Goran Ratković

**Tehnički urednik**

Jasmina Živković

**Lektura i korektura**

Danica Vukičević

**Tiraž**

500 primeraka

**Štampa**

Čigoja štampa

CIP – Каталогизacija u publikaciji  
Народна библиотека Србије, Београд

32

POLITIČKI život : časopis za analizu politike / glavni urednik Slaviša Orlović. – 2014, br. 10 (januar) – . – Beograd (Jove Ilića 165) : Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka : 2014 – (Beograd : Čigoja štampa). – 24 cm

Tromesečno.

– je nastavak: Analiza politike = ISSN 2217-6233

ISSN 2217-7000 = Politički život

COBISS.SR-ID 186943756

# 10

<b>Ogled</b>		
	Ratko Božović Kriza morala	7
<b>Istraživanje</b>		
	Dragomir Pantić Društvena udaljenost građana Srbije od nekih ranjivih grupa	17
	Zoran Pavlović Demokratizacija političke kulture postkomunističkih društava – za i protiv kulturološkog i institucionalnog modela	31
<b>Puls</b>		
	Isidora Damjanović Medijske predstave roda u kulturi socijalizma	41
<b>Politički život</b>		
	Despot Kovačević Institucionalizacija partijskog sistema u Srbiji	63
<b>Analiza</b>		
	Aleksandar Đokić Analiza lokalnih izbora na Kosovu 2013. godine	73
<b>Pod lupom</b>		
	Milica Joković Izvori finansiranja izbornih kampanja (Analiza finansiranja izbornih kampanja 2012. u Srbiji)	83
<b>Prikaz knjige</b>		
	Daniele Caramani (uredio), <i>Komparativna politika</i>	97

UDC 329:336.1  
324(497.11)“2012“

# Izvori finansiranja izbornih kampanja

## Analiza finansiranja izbornih kampanja 2012. u Srbiji

### Sažetak



Izvori finansiranja političkih partija su dvojaki, javni i privatni. Javni izvori pribavljaju se iz budžeta države i oni se zakonski definišu i određuju. Privatni izvori su fizička i pravna lica, članarina, prihodi od imovine, promotivnih aktivnosti, izdavačke delatnosti, krediti i drugi. Razlozi za moguće zloupotrebe u finansiranju političkih partija. Zakonska regulativa u Srbiji za finansiranje političkih partija i posebno, u okviru njih, izbornih kampanja. Podaci o utrošenim sredstvima iz javnih i privatnih izvora za parlamentarne i predsedničke izbore 2012. u Srbiji. Odnos prihoda i rashoda u parlamentarnim i predsedničkim izborima. Povrede zakona ustanovljene tokom parlamentarnih i predsedničkih izbora 2012. godine. Uočeni propusti, s predlozima za ispravljanje, na osnovu istraživanja i izveštaja finansiranja izbornih kampanja (normativne prirode, monitoringa, nepotpunosti i primena sankcija).

### Ključne reči



Izbori, finansiranje, javni izvori, privatni izvori, kampanja, monitoring, nadzor, kontrola, sankcije

\* Autorka je doktorantkinja i saradnik u nastavi na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

## Finansiranje političkih partija

U višestranačkim sistemima jedno od pitanja, istovremeno i najteži problem, jeste kako se partije finansiraju, odnosno koji je osnov njihovog unutrašnjeg funkcionisanja. Neosporno je da članovi i simpatizeri odnos prema partiji grade na volontarističkoj osnovi, odnosno slobodno se opredeljuju, izjašnjavaju i ne traže za to nikakvu nadoknadu. Unutrašnja organizacija, međutim, odnosno svi koji vode računa kako da partija funkcionise, privlači članove i simpatizere koji moraju taj posao profesionalno da obavljaju.

Unutrašnja profesionalizacija zahteva određena novčana i druga sredstva. Da bi partija funkcionisala potreban je prostor, profesionalno osoblje političkog i tehničkog karaktera, moderna tehnološka sredstva (kancelarijska oprema i materijali, telefoni, računari, prevozna sredstva i drugo). Za sve to potreban je novac – od formiranja partije do njenog svakodnevnog funkcionisanja. Da bi ta sredstva bila prikupljena potrebno je pronaći izvore. Dosadašnja iskustva u razvijenim zemljama partijskog pluralizma pokazala su da su ti izvori dvojaki: javni i privatni (Goati, 2008: 206). Javni izvori su budžetski i oni su zakonski precizno definisani i određeni. Privatni izvori su fizička i pravna lica, zatim članarina, drugi izvori (najčešće prihodi od prodaje ili davanja u zakup imovine, od promotivnih aktivnosti, od preduzetništva, i aktivnosti kao što su otvaranje restorana u stranačkim prostorijama, izdavačka delatnost i druge koje su zakonom omogućene) i uzimanje kredita (Nenadić, 2013: 66–67).

U dobro uređenim demokratskim porecima finansiranje političkih partija reguliše se zakonom (Čupić, 2011: 387). U zakonu su precizirani izvori, sredstva koje partije mogu pribavljati od javnih i privatnih izvora. Što je zakon precizniji i jasniji, manja je mogućnost da se na različite načine tumači ili da se pronalaze „rupe“ koje se koriste da se sredstva pribavljaju i na načine koji nisu definisani zakonom.

Kao i u svim ljudskim poslovima, i u finansiranju političkih partija moguće su uzurpacije, zloupotrebe, mahinacije, malverzacije, odnosno prikrivanje i razni oblici nelegalnih radnji. Na taj način u političke partije ulazi korupcija i koruptivni obrazac delovanja. Ulazak korupcije u unutrašnji partijski život ne svodi se samo na unutrašnju organizaciju već lako zahvata i najznačajnije organe vlasti, posebno zakonodavnu i izvršnu. Iskustvo je pokazalo da privatni izvori finansiranja političkih partija često ulažu u partiju kako bi od nje izvukli ličnu ili posebnu korist (Rouz-Ejkerman, 2007: 145). Koliko je to isplaniran odnos pokazuju svetska iskustva višepartijskih sistema gde privatni ulagači finansiraju ne samo partije na vlasti od kojih se korist očekuje odmah, već i opozicione partije za koje se procenjuje da bi mogle da osvoje vlast. Drugim rečima, vešti i lukavi privatni finansijeri ne razrađuju samo kratkoročnu nego i dugoročnu strategiju kako bi u svakoj situaciji mogli za sebe da izvlače korist. Zbog toga je često finansiranje političkih partija tamni ili magloviti prostor političkog života (Goati, 2008: 196). Način na koji se to finansiranje obavlja nije vidljiv, a vidljiv postaje tek kada proizađu rdave posledice po politički život jedne zemlje. Te posledice najčešće nastaju zbog donošenja selektivnih zakona, uredbi, propisa i drugih državnih akata koji idu naruku samo određenima, dovodeći u pitanje jedan od uslova demokratskog poretka, ravnopravnost i jednakost građana pred zakonom. Pored selektivnosti, opasnost preti i od nejasnoća i nedorečenosti u zakonima, uredbama i propisima, što omogućava različita tumačenja, najčešće takva da osiguraju pogodnosti onima koji finansiraju političke partije. Stoga i najdemokratskije države, s dobro razrađenim zakonima i propisima, teško izlaze na kraj sa ovom opasnom i opakom pojavom koja omogućava i širi korupciju, odnosno koruptivno delovanje i ponašanje u političkom životu. Da bi rizik korupcije u finansiranju političkih partija bio smanjen na najmanju moguću meru, potrebni su ne samo dobri zakoni, uredbe i propisi, već i kontrolni mehanizmi i kontrolni organi (Goati, 2008: 224–230). Kontrola bi trebalo da bude trostruka: unutrašnja (u okviru samih partija), spoljašnja (državnih organa i nezavisnih državnih tela) i nevladinih organizacija specijalizovanih za praćenje finansiranja političkih partija, izbornih kampanja i finansijskih izveštaja (kontrola civilnog društva). Da bi kontrola bila efikasna potrebno je pratiti godišnje izveštaje finansiranja političkih partija, ali i izborne kampanje. To praćenje treba da bude zakonski regulisano i uz stroge sankcije. Stroge sankcije kršenja zakona o finansiranju političkih partija deluju preventivno. Takođe, godišnje finansiranje političkih partija i izbornih kampanja treba stalno da bude dostupno javnosti i to dvostruko: od samih partija, ali i državnih organa i nezavisnih državnih tela koja imaju zakonsku obavezu da kontrolišu finansiranje političkih partija i na vreme javnost obaveste. Poseban segment u kontroli izvora finansiranja političkih partija, naročito kad je reč o javnim izvorima, pripada revizorskoj instituciji. Efikasna godišnja revizija može snažno da utiče na sprečavanje mogućih zloupotreba, odnosno nelagalnosti tokom finansiranja političkih partija.

Kao i u razvijenim zemljama, i u Srbiji je donesen Zakon o finansiranju političkih aktivnosti kojim se reguliše njihovo finansiranje<sup>1</sup> ali i Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije<sup>2</sup> kojim se kontrolišu izveštaji o godišnjem finansiranju političkih partija i izbornih kampanja. Oba zakona su novija i tek bi trebalo da pokažu rezultate, odnosno da li mogu racionalno i efikasno da celovito prate finansiranje političkih partija. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti donesen 2011. pokazao se kao manjkav, nedorečen i ne sadrži sankcije koje bi počinitelje, odnosno partije i odgovorne u partijama, sankcionisale u slučajevima zloupotrebe i nelegalnosti. Put ka dobrom i efikasnom praćenju finansiranja političkih partija dug je i spor. U primeni novih zakona uskoro će se pokazati njihov kvalitet i koliko uspevaju da rizik od zloupotreba, nelegalnosti i korupcije svedu na meru koja ne ugrožava funkcionisanje političkih institucija i političkog života u Srbiji.

Agencija za borbu protiv korupcije prvi put je objavila Izveštaj o praćenju i kontroli podnetih izveštaja o finansiranju političkih partija za 2012.<sup>3</sup> i Izveštaj o parlamentarnoj i predsedničkoj kampanji tokom 2012. godine.<sup>4</sup> Analiza ovih izveštaja, utvrđene nepravilnosti, zloupotrebe i nelegalnosti, kao i njihovo efikasno sankcionisanje, pokazaće kakvi su zakonodavni okviri za praćenje ove prilično teško sagledljive pojave.

### **Javni i privatni izvori finansiranja političkih partija i izbornih kampanja 2012. u Srbiji**

Postoje različiti modaliteti u javnom finansiranju političkih partija i izbornih kampanja. Oni se mogu podeliti na finansiranje redovnih aktivnosti političkih partija i na finansiranje izbornih kampanja, zatim na novčano i nenovčano finansiranje. Neki autori navode i neposredno i posredno, kao i dozvoljeno i zabranjeno finansiranje političkih partija (Nenadić, 2013: 60). Zakon o finansiranju političkih aktivnosti kaže, „javne izvore finansiranja političkih aktivnosti čine novčana sredstva i usluge i dobra koje daju Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, njihovi organi, kao i organizacije čiji su oni osnivači“.<sup>5</sup> Novčana sredstva za javno finansiranje koja izdvaja Republika Srbija iz rashoda budžeta iznose 0,15 odsto, a isti procenat izdvajaju i autonomne pokrajine, kao i budžetske

[1] Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 43/2011.

[2] Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 97/2008, 53/2010, 66/2011 -US i 67/2013 -US.

[3] *Kontrola finansiranja političkih subjekata - Godišnji finansijski izveštaji za 2012. godinu*, Agencija za borbu protiv korupcije Republike Srbije, Beograd, novembar 2013.

[4] *Prvi izveštaj o kontroli troškova političkih subjekata - izborne kampanje 2012. godine*, Agencija za borbu protiv korupcije Republike Srbije, Beograd, maj 2013.

[5] Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 43/2011, član 4.



jedinice lokalne samouprave. Sredstva se po ovom zakonu raspodeljuju samo političkim partijama koje su osvojile mandate u predstavničkim telima. Prema Zakonu, sredstva koja se dobijaju iz budžeta trebalo bi da budu upotrebljena za propagandu ideja političke stranke, kao i za njeno redovno funkcionisanje koje podrazumeva „rad sa biračima i članstvom, troškove promocije, reklamnog materijala i publikacija, troškove istraživanja javnog mnjenja, obuke, međunarodnu saradnju, troškove zarada i naknada zaposlenih, komunalne troškove, kao i troškove za druge slične aktivnosti“.<sup>6</sup> Javna sredstva za finansiranje izbornih kampanja predviđaju se i obezbeđuju za godinu redovnog održavanja izbora. Samo u slučaju vanrednih izbora nadležni organi Republike Srbije dužni su da obezbede sredstva iz tekućih budžetskih prihoda.

Na parlamentarnim izborima na početku izborne kampanje svi učesnici dužni su da polože izorno jemstvo, odnosno garanciju da će novac vratiti ukoliko stranka ne osvoji dovoljan broj glasova kako bi ušla u skupštinu. Sredstva koja se tom prilikom dobijaju iznose 20 odsto ukupnih sredstava predviđenih za izbornu kampanju. Za parlamentarne izbore 2012. u Srbiji ta sredstva su iznosila oko jedan zapeta šest miliona evra (Nenadić, 2013: 61). Ostatak u iznosu od 80 odsto dele partije koje pređu cenzus i uđu u skupštinu.<sup>7</sup> Partije koje ne osvoje određen procenat glasova (prema Zakonu, jedan odsto, odnosno 0,2 procenta za manjinske liste) dužne su da vrate novac. Partije koje osvoje više od jedan odsto a ne pređu cenzus dužne su da vrate neutrošena sredstva. Za predsedničke kampanje, gde postoji većinski izborni sistem, kao i za 60 poslanika koji se po tom sistemu biraju u Skupštinu AP Vojvodine, dobijaju za izbornu kampanju posle prijavljivanja 50 odsto predviđenih sredstava koja se dele podjednako. Drugu polovinu budžetskih sredstava dobijaju kandidati koji uđu u drugi izborni krug. U slučaju da kandidat (predsednički izbori) i kandidati (poslanici izabrani po većinskom sistemu), dobiju mandate u prvom krugu dobijaju 50 odsto pet dana posle proglašenja izbornih rezultata. To se odnosi i na kandidate koji nisu koristili sredstva iz javnog izvora odnosno budžeta na početku izborne kampanje. Svi kandidati su dužni da podnesu izorno jemstvo koje može biti u gotovom novcu, u obliku bankarskih garancija ili državnih hartija od vrednosti ili garancija hipoteke nad nepokretnom imovinom koju poseduju. Kao i za parlamentarne izbore, i za predsedničke i većinske u AP Vojvodini, kandidati koji nisu osvojili jedan odsto glasova, a u slučaju manjina 0,2 odsto, dužni su da u roku od 30 dana vrate dobijena sredstva. U slučaju da to ne učine, nadležni organi obaviće naplatu iz sredstava kojima je garantovano jemstvo.<sup>8</sup>

[6] Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 43/2011, član 19.

[7] Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 43/2011, član 21.

[8] Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 43/2011, član 26.

### *a) Javni izvori finansiranja parlamentarne izborne kampanje*

Sredstva za parlamentarnu izbornu kampanju 2012. dobijena iz javnih izvora, odnosno budžeta, iznosila su 53 odsto ukupnih sredstava prijavljenih prihoda političkih partija. U budžetu Republike Srbije za parlamentarnu izbornu kampanju bilo je predviđeno 843.228.190 dinara, odnosno oko sedam zapeta tri miliona evra (Stojiljković, 2013: 28). Na parlamentarnim izborima, kada je u pitanju finansiranje političkih partija, najznačajni udeo prihoda potiče iz javnih izvora.<sup>9</sup>

### *b) Privatni izvori finansiranja parlamentarne izborne kampanje*

U parlamentarnoj izbornoj kampanji u izveštajima o prihodima iz privatnih izvora postoje određena odstupanja, odnosno nesaglasnosti. Tako u Izveštaju Transparentnosti, privatni izvori van kredita iznose oko 15 odsto, odnosno prilozi fizičkih lica osam procenata, pravnih lica 3,2, a sopstvenih sredstava partija 2,8 odsto (članarine, donacije i drugi prihodi s kojima partije raspolažu u okviru svojih računa). Mnogo su veći procenti kada su u pitanju privatni izvori u finansiranju parlamentarne kampanje vezani za kredite određenog broja partija. Oni u proseku iznose 28 odsto. Kredite za izbornu kampanju, prema podacima Agencije za borbu protiv korupcije, koristilo je pet stranaka: DS, SNS, G17 plus, SRS, LDP (Stojiljković, 2013: 18). Kada su u pitanju prilozi fizičkih i pravnih lica, prema podacima Agencije za borbu protiv korupcije, priloge je za izbornu kampanju ukupno dalo svim partijama 6.109 fizičkih lica i 201 pravno lice. Za parlamentarnu izbornu kampanju iz privatnih izvora stranke su ukupno skupile 47 odsto.

### *c) Rashodi političkih partija za parlamentarne izbore*

Prema podacima Agencije za borbu protiv korupcije, za parlamentarne izbore u Srbiji 2012. u rashodima se pominju četiri stavke: troškovi oglašavanja, troškovi izbornog materijala, troškovi javnih događaja i ostali troškovi izborne kampanje. Najveću stavku čine troškovi oglašavanja i oni iznose 85,4 odsto. Najviše je potrošeno za oglašavanje u elektronskim medijima, odnosno na televiziji, 94 odsto, na štampu četiri procenta, dok je na ostala oglašavanja potrošeno dva odsto (Stojiljković, 2013: 30).

Prema Izveštaju Transparentnosti Srbije, koji je potpuniji i razrađeniji u odnosu na podatke iz Agencije za borbu protiv korupcije, troškovi izborne kampanje 2012. iznosili su 1.907.779.320 dinara.

Podaci Agencije za borbu protiv korupcije su ukupno precizniji, ali u njima nisu razrađene detaljno sve stavke kao u Izveštaju Transparentnosti Srbije. Prema njenim podacima, rashodi su za oko trećinu premašili

[9] *Finansiranje predsedničke i parlamentarne izborne kampanje u Srbiji, maj 2012*, Izveštaj sa podacima koji su prikupljeni i obrađeni do 31. jula 2012. godine, Transparentnost Srbija, Beograd, 2013, str. 44.

prihode na parlamentarnim izborima 2012. godine. Drugim rečima, stranke su ukupno potrošile više nego što su imale prihoda. Uglavnom, tu trećinu manjka čine dugovi nastali na osnovu podignutih kredita i zajmova.

*d) Javni izvori finansiranja predsedničke izborne kampanje*

Iz budžeta Republike Srbije za predsedničku izbornu kampanju izdvojeno je 84,4 odsto. U predsedničkoj kampanji učestvovalo je 12 kandidata, a izdvojeni novac iznosio je 843.228.190 dinara. Od te sume kandidatima je u jednakom iznosu data polovina, odnosno kandidatima koji su prihvatili i dali izorno jemstvo. Dva kandidata nisu dala izorno jemstvo i nisu učestvovala u raspodeli u ovoj polovini javnih sredstava. Druga polovina ostavljena je za dva kandidata koja su ušla u drugi izborni krug. Njima je ova suma podjednako podeljena.<sup>10</sup>

*e) Privatni izvori finansiranja predsedničke izborne kampanje*

Prema podacima Agencije za borbu protiv korupcije, u okviru privatnih izvora finansiranja predsedničke izborne kampanje za 2012. prihodi od priloga fizičkih lica iznosili su 0,7 odsto, od priloga pravnih lica 0,6, od sopstvenih sredstava 0,6 i od kredita i zajmova 13,8 procenata (Stojiljković, 2013: 27).

*f) Rashodi političkih partija za predsedničke izbore*

Rashodi za predsedničku izbornu kampanju 2012. godine, prema podacima Agencije za borbu protiv korupcije, dele se na četiri stavke: troškove oglašavanja, troškove izbornog materijala, troškove javnih događaja i ostale troškove izborne kampanje. Najviše sredstava utrošeno je na troškove oglašavanja, 59,6 odsto ukupnih prihoda (Stojiljković, 2013: 29). Prema Izveštaju Transparentnosti Srbije, rashodi su preciznije klasifikovani.

*g) Odnos prihoda i rashoda parlamentarnih i predsedničkih izbora 2012.*

Upoređivanje prihoda i rashoda pokazuje da su u ovim izborima rashodi veći od prihoda 15 odsto. To su moguća dugovanja političkih partija. Ako bi dugovanjima bili dodati krediti i zajmovi, prema Agenciji za borbu protiv korupcije, nedostaje 33 odsto sredstava koja nisu finansirana iz realnih izvora. Na osnovu prihoda i rashoda ostaje da se utvrdi iz kojih će sredstava biti nadoknađen manjak prihoda, odnosno povećani rashodi. To bi trebalo da istraži i utvrdi Agencija za borbu protiv korupcije.

[10] O. c., str. 27-28.

## Povrede zakona i pojave koje je prilikom kontrole prihoda i rashoda ustanovila Agencija za borbu protiv korupcije

U Izveštaju Agencije za borbu protiv korupcije ukazano je na formalne nedostatke Izveštaja o troškovima izbornih kampanja. Izveštaj sadrži i podatke koji se odnose na neprikazivanje prihoda i troškova izborne kampanje i o neutrošenim sredstvima u izbornoj kampanji. Takođe sadrži podatke o izmirivanju troškova jedne izborne kampanje s računa otvorenog za prikupljanje sredstava i plaćanje troškova druge izborne kampanje, kao i izmirivanje troškova izborne kampanje s računa koji nije otvoren za finansiranje troškova izborne kampanje, podatke o priložima pravnih lica koja nisu izmirila obaveze na osnovu javnih prihoda, kao i nedostavljanje podataka od partija koje je zahtevala Agencija. U Izveštaju su naznačene i pojave koje ukazuju na povredu Zakona u kontroli prihoda i rashoda u koje su uključene neizmirene obaveze, kreditna zaduženja i donatori izborne kampanje registrovani posle raspisivanja izbora, kao i davanja priloga od jedinica lokalne samouprave.

Prema Izveštaju Agencije, u izveštajima nekih političkih partija ima formalnih nedostataka. Najčešće, ti nedostaci su „pogrešno navođenje naziva izbora, pogrešno navođenje naziva političkog subjekta, nenavođenje naziva i izostavljanje pečata koalicionih partnera kada je politički subjekt koalicija“.<sup>11</sup> Prema navodima Agencije, sve te formalne nedostatke moguće je otkloniti.

Kada je u pitanju neprikazivanje prihoda i troškova izborne kampanje najčešće su kod izvesnog broja političkih partija nedostajali u finansijskim izveštajima prihodi iz javnih izvora, prilozi fizičkih i pravnih lica, kao i prihodi sopstvenih sredstava. U okviru rashoda najčešće nisu prikazivani troškovi javnih događaja, posebno mitinga i konvencija. Izostajali su i prikazi troškova „izrade spotova, oglašavanja u elektronskim medijima (pre svega na televiziji i radiju), izbornog materijala i oglašavanja na bilbordima i plakatima“.<sup>12</sup> U Izveštaju Agencije navode se sledeće situacije: odsustvo bilo kakvih troškova u toku izborne kampanje, zatim prikazivanje ostvarenih troškova u mnogo nižim iznosima nego što je navedeno u zaključenim ugovorima između političkih partija i pravnih lica i navođenje određenih priloga fizičkih i pravnih lica u izveštajima političkih partija koji se na njihovim bankovnim računima ne pojavljuju.<sup>13</sup>

Poseban problem nastaje s neutrošenim sredstvima dobijenim iz javnih izvora. Bilo je i primera da su stranke sredstva iz jedne izborne kampanje prebacivala za plaćanje troškova druge izborne kampanje. Recimo,

[11] *Prvi izveštaj o kontroli troškova političkih subjekata - izborne kampanje 2012. godine*, Agencija za borbu protiv korupcije Republike Srbije, Beograd, maj 2013, str. 42.

[12] *O. c.*, str. 42.

[13] Za detaljniju razradu videti *Prvi izveštaj o kontroli troškova političkih subjekata - izborne kampanje 2012. godine*, Agencija za borbu protiv korupcije Republike Srbije, Beograd, maj 2013, str. 43-47.

sa računa za republičke izbore plaćani su troškovi za gradske ili lokalne izbore. Takođe, u Izveštaju se navode i primeri da stranke troškove nastale u izbornoj kampanji izmiruju s računa za njihov redovan godišnji rad. Ovi primeri ukazuju „na moguće nenamensko trošenje sredstava, ali i na moguće prikrivanje tokova novca političkog subjekta u periodu izborne kampanje“.<sup>14</sup>

Izveštaj je pokazao da su pravna lica davala priloge, a da prethodno nisu izmirila obaveze na osnovu javnih prihoda. Tako je naveden primer da nije izmirena obaveza u iznosu od 6.406.991,10 dinara, a da je dat prilog političkoj partiji od 4.000.000 dinara.<sup>15</sup> Davanje priloga pravnih lica a da pri tome nisu izmirene obaveze javnih prihoda, smatra se falsifikovanjem isprava što podleže krivičnoj odgovornosti.

### Zaključna razmatranja

Na osnovu teorijskih uvida, komparativnih iskustava, istraživanja Transparentnosti Srbije i prvog Izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije o kontroli troškova političkih subjekata u izbornoj kampanji 2012, može se zaključiti:

1. Da su izborne kampanje u izborima 2012. prvi put u Srbiji posle demokratskih promena 2000. godine bile potpunije praćene, kada je u pitanju njihovo finansiranje, za razliku od prethodnih.
2. Istraživanja i izveštaji finansiranja izbornih kampanja u 2012. pokazali su niz propusta:
  - a) Normativne prirode. Dobro bi bilo da se u Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti utvrdi šta je sve dozvoljeno, ali i da se da iscrpna lista zabrana kada su u pitanju izborne kampanje i redovni godišnji izveštaji o finansiranju političkih partija. Zakonski bi trebalo regulisati i zabranu političkih aktivnosti u toku izborne kampanje, povezanih sa otvaranjem objekata, prezentacijom projekata itd. u okviru tekućih državnih poslova. Za praćenje prihoda i rashoda za izbornu kampanju trebalo bi uključiti i zakonski regulisati Državnu revizorsku instituciju (Čupić, 2010: 235). Ona bi trebalo da izvrši reviziju izveštaja o finansiranju političkih partija odmah po završenoj kampanji. Zbog toga bi trebalo i da se zakonski regulišu troškovi za izvođenje revizije posle izborne kampanje. Bilo bi važno zakonski regulisati i kredite koje političke partije podižu radi finansiranja kampanje, odnosno precizirati uslove za sklapanje ugovora između kreditora i političke partije. Zakonom je potrebno regulisati obaveze i ovlašćenja Agencije za borbu protiv korupcije, posebno u delu koji se odnosi na dostavljanje podataka i dnevno i sedmično

[14] O. c., str. 49.

[15] O. c., str. 49.

- podnošenje izveštaja partija i koalicija koje učestvuju u izbornoj kampanji.
- b) Monitoringa - posebno Agencije za borbu protiv korupcije. Monitoring koji je izuzetno značajan za praćenje izborne kampanje, posebno utroška finansijskih sredstava, nije urađen u obimu i na način koji bi mogao da potvrdi ili ospori stavke u izveštajima političkih partija. Pokazalo se da je Agencija za borbu protiv korupcije kasno otpočela pripremu za praćenje izborne kampanje, da nisu obuhvaćene sve opštine, da je selektivno izdvojila 23 grada, da nije zatražila sredstva koja bi joj omogućila da pokrije celokupnu teritoriju Srbije. Takođe, obuka posmatrača i kontrolora izbora obavljena je na brzinu, što može da umanjuje preciznost izveštaja posmatrača. Agencija je trebalo javno da objavi sve izveštaje posmatrača i koordinatora kako bi javnost imala uvid u njih i kako bi mogla da ih uporedi s izveštajima partija. Ovo je posebno značajno podvući zbog budućih izbornih kampanja, kako bi monitoring mogao da obavi funkciju bitnu za smanjenje rizika „sivih zona“ koje prate izborne kampanje. Naravno, ne bi ni sada bilo kasno da su svi ti izveštaji dostupni javnosti u elektronskoj verziji i u obliku publikacije. Oni bi bili izuzetno instruktivni za buduće obuke posmatrača i kontrolora utroška finansijskih sredstava tokom izborne kampanje.
- c) Nepotpunost izveštaja pokazala je da se radi o nestručnosti, manipulaciji ili smišljenim opstrukcijama. Da bi to bilo regulisano potrebno je zakonski odrediti obavezu Agencije za borbu protiv korupcije da obučava pripadnike političkih partija zadužene za pisanje izveštaja o prihodima i troškovima izborne kampanje. Takođe, za izveštaje o nepotpunim podacima trebalo bi zakonski utvrditi odgovorno lice koje bi snosilo posledice, odnosno bilo sankcionisano. Sankcije bi trebalo da budu dvostruke, i za odgovorno lice i za partiju. To bi povećalo odgovornost onih koji pripremaju izveštaje i smanjilo mogućnost slanja nepotpunih izveštaja Agenciji za borbu protiv korupcije.
- d) Načini da se smanji prostor „sive zone“ političkih partija. Jedan od mogućih načina jeste praćenje kako političke partije koriste javne resurse u toku izborne kampanje. Drugim rečima, potrebno je u toku izborne kampanje pratiti upotrebu javnih resursa od učesnika tako što bi svi podaci svakog dana bili unošeni u posebne formulare koji bi kasnije bili uključeni u pisanje izveštaja. Za to bi bili zaduženi zaposleni u političkim i državnim institucijama, odnosno zakonski bi trebalo regulisati ko bi to obavljao u vreme izborne kampanje i za to snosio odgovornost. Takođe, izuzetno je bitno i donošenje Zakona o uzbunjivaču. Preko insajdera, odnosno uzbunjivača, koji bi bio zaštićen, mnogo toga što pripada „sivoj zoni“ finansiranja političkih partija bilo bi otkriveno.

- e) Primena sankcija povećava odgovornost svih koji su zaduženi za finansiranje političkih partija i za nadzor i kontrolu nad finansiranjem. Za ovaj delikatni i teško uhvatljiv problem i proces potrebno je iz preventivnih razloga zakonski regulisati sankcije koje će biti oštre. Prekršajne sankcije trebalo bi da budu novčano visoke, a krivične i visoke i s rasponom, između najniže i najviše kazne, svedenim na najmanju meru. To bi destimulativno delovalo i malo ko bi se usuđivao da rizikuje. Sudovi, kada su u pitanju sankcije za ova dela, trebalo bi da budu efikasni i da u što kraćem roku sankcionišu prekršaje i utvrde krivicu.
- f) Veći javni uvid u finansiranje političkih partija podrazumeva obavezu i partija i državnih organa koji prate finansiranje političkih partija da sve u vezi s finansiranjem bude dostupno javnosti u toku kampanje i neposredno posle kampanje. Moderne tehnologije to omogućavaju, ali je potrebno regulisati zakonski uvid javnosti. Informacije o objavljivanju podataka o finansiranju političkih partija trebalo bi učiniti obavezujućim i za partije i za Agencije za borbu protiv korupcije. I ovo zakonsko regulisanje trebalo bi da podleže sankcijama. Na taj način povećava se odgovornost zaduženih za davanje informacija na javni uvid. Posebno je važno da informacije budu potpune, precizne, kao i da se nijedan podatak o finansiranju političkih partija ne skriva od javnosti.
- g) Povećan nadzor i kontrola nadležnih državnih organa, nezavisnih tela, nevladinih organizacija i akademske zajednice. Dobar nadzor i kontrola podrazumevaju ne samo prikupljanje podataka, njihovo upoređivanje sa izveštajima političkih partija, već i praćenje svih nelegalnih radnji u izbornoj kampanji. Na primer, Agencija za borbu protiv korupcije je, kada su u pitanju izborne kampanje 2012, podnela 340 prekršajnih prijava zbog povreda Zakona o finansiranju političkih aktivnosti (Stojiljković, 2013: 42). Kako bi nadzor i kontrola do kraja bili obavljani potrebno je saopštavati javnosti, ali i insistirati kod nadležnih prekršajnih organa, da prijave što pre procesuiraju. Drugim rečima, kontrola ne podrazumeva samo utvrđivanje nepravilnosti već i efikasnost njihovog konačnog razrešavanja. Agencija za borbu protiv korupcije trebalo bi da uspostavi saradnju i sa drugim nadzornim i kontrolnim telima koja funkcionišu u okviru nevladinih organizacija, odnosno da njihove uvide, ako su argumentovani, prihvati, obradi i pošalje na postupak organima koji sankcionišu nepravilnosti. Potrebna je i saradnja sa akademskom zajednicom koja stručnošću može da pomogne Agenciji u odabiru načina i mehanizama za što bolji nadzor i kontrolu finansiranja političkih partija, u ovom slučaju finansiranja izbornih kampanja. •

## Sources of funding for electoral campaigns (Analysis of 2012 elections campaign financing in Serbia)

### Abstract



Sources of political party financing are two fold: public and private. Public sources come from the state budget and are legally defined. Private sources are: physical and legal persons, membership fee, income from property, promotional activities and publishing, loans, etc. Reasons of possible abuse in political party financing. Serbian legal regulation of political party financing, especially during electoral campaigns. Data on expenditures from public and private sources for Serbia's 2012 parliamentary and presidential elections. The ratio of income and expenditure in parliamentary and presidential elections. Breaking of law established for parliamentary and presidential elections 2012. Identified mistakes, with proposals for correcting, based on research and reports of electoral campaign financing (normative, monitoring, incompleteness and sanctioning).

### Key words



Elections, financing, public sources, private sources, campaign, monitoring, oversight, control, sanctions

### Literatura



#### Izvori

„Finansiranje predsedničke i parlamentarne izborne kampanje u Srbiji, maj 2012“, Izveštaj s podacima prikupljenim i obrađenim do 31. jula 2012. godine. Transparentnost Srbija, [www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Finansiranje%20kampanje%202012.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Finansiranje%20kampanje%202012.pdf) (datum posete 14. decembar 2013).

„Kontrola finansiranja političkih subjekata – Godišnji finansijski izveštaji za 2012. godinu“. Agencija za borbu protiv korupcije Republike Srbije, Beograd, novembar 2013.

„Prvi izveštaj o kontroli troškova političkih subjekata – izborne kampanje 2012. godine“. Agencija za borbu protiv korupcije Republike Srbije, [http://www.acas.rs/images/stories/Prvi\\_izvestaj\\_o\\_kontroli\\_finansiranja\\_politickih\\_subjekata\\_-\\_izborne\\_kampanje\\_2012\\_preciscen\\_tekst.pdf](http://www.acas.rs/images/stories/Prvi_izvestaj_o_kontroli_finansiranja_politickih_subjekata_-_izborne_kampanje_2012_preciscen_tekst.pdf) (datum posete 20. decembar 2013).

„Transparentnost finansiranja izbornih kampanja“. Transparentnost Srbija, <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/31072013/TRANSPARENCY%20SRB.pdf> (datum posete 25. decembar 2013).

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011-US i 67/2013 -US.

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 43/2011.

#### Knjige i publikacije

Čupić, Čedomir (2011). „Politička korupcija“ u: *Partije i izbori u Srbiji – 20 godina* (pr. Slaviša Orlović). Fondacija Friedrich Ebert Stiftung, Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju, Beograd.



- Čupić, Čedomir (2010). „Uloga nezavisnih državnih organa u borbi protiv korupcije“ u: *Kvalitet političkih institucija* (pr. Vukašin Pavlović). Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu – Centar za demokratiju, Beograd.
- Goati, Vladimir (2008). *Političke partije i partijski sistemi*. Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore, Podgorica.
- Nenadić, Nemanja (2013). „Finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja“ u: *Priručnik Antikoruptivne veštine* (ur. Vladimir Todorić). Centar za novu politiku, Beograd.
- Nenadić, Nemanja, Monitoring izborne kampanje: *Politički život*, br. 5 (jun 2012), str. 93–102.
- Rouz-Ejkerman, Sjuzan (2007). *Korupcija i vlast – Uzroci, posledice i reforma*. Službeni glasnik, Beograd.
- Stojiljković, Zoran, Finansiranje izbornih aktivnosti: *Politički život*, br. 5 (jun 2012), str. 103–116.
- Stojiljković, Zoran (2013). „Kontrola i javni nadzor nad stranačkim finansijama“ u: *Kontrola finansiranja političkih subjekata*, Godišnji finansijski izveštaj za 2012. godinu (urednici: Tatjana Babić, Vladan Joksimović). Beograd.