

Monitoring finansiranja izborne kampanje
tokom kampanje za izbore 2014. u Gradu Beogradu, sa osvrtom na parlamentarne
izbore – glavni nalazi

Transparentnost Srbija
Beograd, jun 2014

Sadržaj

Monitoring finansiranja izborne kampanje.....	1
tokom kampanje za izbore 2014. u Gradu Beogradu, sa osvrtom na parlamentarne izbore – glavni nalazi	1
1. Sažetak nalaza	3
1.1. Razlozi za monitoring.....	3
1.2. Kontekst izbora.....	4
1.2.1. Republički izbori.....	4
1.2.2. Gradski izbori.....	5
1.2.3. Pravni okvir kampanje i finansiranja kampanje.....	5
1.3. Prijavljeni prihodi i rashodi.....	5
1.3.1. Parlamentarni izbori.....	5
1.3.2. Gradski izbori.....	6
1.4. Nalazi monitoringa.....	7
1.4.1. Oglašavanje na TV stanicama.....	7
1.4.2. Oglašavanje na bilbordima.....	9
1.4.3. Troškovi velikih javnih skupova.....	10
1.4.4. Kampanja „od vrata do vrata“.....	11
1.4.5. Plakati i leci.....	12
1.4.6. Javni rashodi u doba izborne kampanje.....	12
2. Uvodne napomene.....	14
2.1 Razlozi za monitoring.....	14
2.2 Metodologija i uzorak.....	16
2.3 Širi kontekst istraživanja.....	16
2.4. Širi kontekst izbora.....	16
2.4.1. Republički izbori.....	16
2.4.2. Gradski izbori.....	19
2.4.3. Pravni okvir kampanje i finansiranja kampanje.....	21
3. Prijavljeni prihodi i rashodi.....	23
3.1. Parlamentarni izbori.....	23
3.2. Gradski izbori.....	26
4. Glavni nalazi monitoringa.....	28
4.1. Oglašavanje na TV stanicama.....	28
4.2. Bilbordi.....	34
4.3. Javni skupovi.....	38
4.4. Plakati i leci.....	42
4.5. Kampanja „od vrata do vrata“.....	43
4.6. Javni rashodi u doba izborne kampanje.....	44

1. Sažetak nalaza

1.1. Razlozi za monitoring

Nakon izbora iz 2012. građani su ostali uskraćeni za neke suštinske informacije čak i u vezi sa prijavljenim troškovima kampanje. Naime, za gotovo polovinu prijavljenih troškova nisu bili navedeni krajnji izvori finansiranja, već samo to da su troškovi finansirani iz bankarskih kredita ili da su ostali neplaćeni. Takođe, u doba prethodne izborne kampanje zapaženo je i povećanje pojedinih javnih rashoda - za nabavke dobara i usluga i subvencije (naročito u aprilu 2012).

Transparentnost - Srbija je nakon tih izbora dala niz preporuka, kako za dopunu propisa, tako i za postupanje nadležnih državnih organa. Većina tih preporuka je ostala bez odgovarajuće reakcije. Prema raspoloživim informacijama, radna grupa koju je formiralo Ministarstvo finansija radi na nacrtu izmena i dopuna Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Ovoj radnoj grupi smo uputili sve naše dosadašnje predloge, komentare i analize slabosti postojećih zakonskih rešenja.

U osvit raspisivanja izbora ukazali smo na najurgentnije stvari koje se moraju uraditi kako bismo imali iole bolju situaciju, uključujući i detaljno ispitivanje tačnosti i potpunosti izveštaja o finansiranju kampanje, pokretanje prekršajnih postupaka, ispitivanje svih sumnji na kupovinu glasova i zloupotrebu javnih resursa od strane javnog tužilaštva, uređivanje pitanja medijskog predstavljanja kroz detaljnija obavezujuća uputstva RRA, formiranje Nadzornog odbora u Narodnoj skupštini u skladu sa Zakonom o izboru narodnih poslanika, proveru održivosti obećanja koja se daju u kampanji od strane Fiskalnog saveta i dr.

Na izborima 2014, Transparentnost - Srbija je pratila pojedine aspekte finansiranja kampanje i sprovođenja Zakona. U fokusu našeg rada bilo je postupanje državnih organa i javnih funkcionera, kao i rashodna strana kampanje. Zbog ograničenih resursa, ali i zbog činjenice da su ovom prilikom održani sa parlamentarnim i izbori za odbornike u skupštini glavnog grada, u fokusu pažnje su bile aktivnosti učesnika u kampanji u Beogradu. Preliminarne nalaze monitoringa predstavili smo na konferenciji za štampu koja je održana 21. marta 2014,¹ a finalne na konferenciji 13.6.2014. U međuvremenu je istekao rok političkim subjektima da podnesu izveštaje o troškovima izborne kampanje. Ovi izveštaji su objavljeni na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije.

Ovo istraživanje predstavlja deo aktivnosti Transparentnosti-Srbija u okviru projekta „Monitoring finansiranja izborne kampanje za grad Beograd 2014“, ali i deo širih napora TS za unapređenje pravnog okvira i prakse finansiranja političkih subjekata i borbe protiv korupcije uopšte (imajući u vidu da je istraživanje po obuhvatu i dubini znatno šire od obima koji je planiran u okviru navedenog projekta).

¹ Materijali sa martovske konferencije su dostupni na http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=459%3Akratka-i-skupa-kampanja-ostaju-sistemske-problemi&catid=41%3Akonferencije&Itemid=53&lang=sr

1.2. Kontekst izbora

1.2.1. Republički izbori

Vanredni izbori za narodne poslanike održani su 16. marta 2014, sa ponavljanjem na jednom biračkom mestu 23. marta 2014. Vanredni izbori nisu raspisani kao posledica izglasavanja nepoverenja Vladi, nemogućnosti da se obezbedi parlamentarna većina za usvajanje važnih zakona ili drugog sličnog faktora, već na osnovu dogovora članica vladajuće koalicije da Vlada podnese ostavku.

Izbori su konačno raspisani 29. januara za 16. mart, kako bi se održali zajedno sa izborima za prethodno raspuštenu Skupštinu Grada Beograda. Osim što je spajanje ova dva izborna procesa (i izbora u još nekoliko opština) ekonomski isplativije, ono je imalo i očigledne političke ciljeve. Naime, od početka je bilo izvesno da će istovremeno održavanje ove dve vrste izbora pogodovati SNS, kao stranci koja ima izuzetno popularnog lidera, kako bi se podrška na republičkom nivou prelila i na lokalni, na kojem ova stranka, ni do dana izbora nije istakla kandidata za funkciju gradonačelnika. Značajan politički činilac na ovim izborima bila je i činjenica da je neposredno pre njih došlo do podele u najjačoj opozicionoj stranci, i izdvajanja krila oko bivšeg predsednika (stranke i države), Borisa Tadića.

Karakteristično za ovu izbornu kampanju jeste to da su dominirale prevashodno ekonomske teme (za razliku od prethodnih, na kojima su bile izrazito prisutna spoljnopolitička i državna pitanja – „Evropa i Kosovo“), usled postizanja širokog konsenzusa oko puta ka EU i podrške „Briselskom dogovoru“ sa prištinskim vlastima (osim među pripadnicima nacionalne opozicije – DSS, SRS, Dveri i nekoliko manjih grupacija). Druga bitna odlika jeste upadljivo odsustvo razrađenih predizbornih platformi. Umesto toga, građanima su nuđeni manje ili više apstraktni slogani. Najupečatljiviji primer je parola pobedničke koalicije „Svom snagom u reforme“, koja nije bila praćena opisom reformi (npr. zakona čije se donošenje namerava) koje će biti sprovedene. Treća zanimljivost jeste činjenica da na izborima nije bilo uopšte neizvesnosti oko pobednika, tako da se većina aktera trudila da u kampanji predstavi razloge zbog kojih bi izvesni pobednik trebalo baš sa njima da vlada nakon izbora.

Borba protiv korupcije je figurirala kao važna tema u izbornoj kampanji. Transparentnost – Srbija je nakon raspisivanja izbora uputila predlog konkretnih mera na tom polju za buduću Skupštinu i Vladu svim učesnicima u kampanji (14 tačaka u kojima je grupisano preko 70 konkretnih preporuka)². Anketi lista „Danas“ da daju mišljenje o najvažnijim predlozima sa ove liste odazvali su se predstavnici SNS, DS i URS.³

Izbori su doneli apsolutnu dominaciju SNS, zadržavanje sličnog nivoa podrške koaliciji SPS-PUPS-JS (ali bez potencijala da odlučuje sastav buduće vlade), strmoglav pad podrške DS

2

<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/prioriteti2014/predlozi%20TS%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20izbori%202014.docx>

³ http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=446%3Aurs-o-sistemskim-merama-protiv-korupcije&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr
http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=445%3Asns-o-sistemskim-merama-protiv-korupcije&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr
http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=444%3Ads-o-sistemskim-merama-protiv-korupcije&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr

(čak i kada se posmatra zajedno sa otcepljenim krilom – NDS) i pad ispod izbornog cenzusa tri liste koje su taj prag redovno uspevale da preskoče na ranijim izborima – DSS, URS i LDP. Grupe građana ni sada, kao ni ranije, nisu uspele da preskoče izborni cenzus, a stranke nacionalnih manjina su prošle uglavnom u skladu sa očekivanjima.

1.2.2. Gradski izbori

Izbori za odbornike u Skupštini Grada Beograda su raspisani 17. januara 2014, za 16. mart. Tome je prethodilo smenjivanje gradonačelnika Dragana Đilasa, 24.9.2013, koji je ujedno bio i predsednik opozicione Demokratske stranke. Međutim, nakon smene nije postojala većina za izbor novog gradonačelnika, pa je usledilo imenovanje Privremenog organa. Vreme raspisivanja izbora bilo je očigledno uzrokovano političkim razmatranjima, koja su najverovatnije u bliskoj vezi sa funkcionisanjem koalicije na republičkom nivou i raspisivanjem parlamentarnih izbora.

U izbornoj kampanji su bile prisutne uobičajene gradske teme (funkcionisanje komunalnih službi, infrastrukturni projekti, investicije, socijalna davanja...) i promocije kandidata za gradonačelnike, odnosno potencijalnih kandidata za gradonačelnike (SNS). Kampanja je često bila zajednička za ove i parlamentarne izbore. Borba protiv korupcije nije bila među dominantnim temama, i o koruciji se pričalo samo kroz međusobne optužbe između bivše i buduće vladajuće stranke (DS i SNS).

Izbori su doneli trijumf liste SNS, zadržavanje prethodnih pozicija koalicije oko SPS u skupštini (ali bez kapaciteta da određuju ko će vladati gradom), poraz DS (ali i veću podršku nego na republičkom nivou za tu stranku) i ostanak ispod cenzusa stranaka koje nisu uspele da preskoče izborni prag ni dve godine ranije i pored snažne kampanje (URS, LDP), kao i novoformirane NDS.

1.2.3. Pravni okvir kampanje i finansiranja kampanje

Pravni okvir za vođenje izborne kampanje i za njeno finansiranje nije izmenjen u odnosu na izbore iz 2012. i pored toga što su u međuvremenu jasno identifikovane brojni nedostaci u zakonima, podzakonskim aktima i njihovoj primeni, kao i norme koje se mogu tumačiti na više načina⁴.

1.3. Prijavljeni prihodi i rashodi

1.3.1. Parlamentarni izbori

Učesnici na parlamentarnim izborima 2014. prijavili su troškove od preko dve milijarde dinara (17,8 miliona evra). Poređenja radi, 2012. godine stranke su prijavile 1,9 milijardi dinara troškova za parlamentarne izbore (i 975 miliona za predsedničke). Preko 40% te

⁴ O tome više u publikacijama Transparentnost – Srbija
<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Finansiranje%20kampanje%202012.pdf> i
<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/31072013/TRANSPARENCY%20SRB.pdf>

sume, 942 miliona, prijavila je SNS a sve ostale parlamentarne stranke tek 640 miliona. Tri stranke koje su vodile skupe kampanje ali su ostale na kraju bez poslanika, utrošile su ukupno 442 miliona dinara.

Iz budžeta je ovaj put finansirano 754 miliona dinara (6,5 miliona evra). To je sličan obim finansiranja kao 2012, ako bi se posmatrali samo „parlamentarni izbori“. Međutim, tada su iste partije dobile znatno više novca iz budžeta zbog istovremenog održavanja predsedničkih, pokrajinskih i lokalnih izbora (ukupno preko 17 miliona evra), a obim kampanje nije bio znatno veći.

Donatori se navode kao izvor za 328 miliona dinara prihoda (2,8 miliona evra), od čega jedna četvrtina otpada na prava lica. Gotovo svi su prijavili ovaj vid prihoda, ali čak četiri petine prijavljenih priloga pripalo je SNS i SPS. Druga sredstva sa stranačkih računa se navode za 81 milion dinara, a gotovo sav ovaj novac odnosi se na URS. Kredite AIK Banke su koristile tri liste, u ukupnoj vrednosti od 440 miliona dinara (3,8 miliona evra), a 90% tog iznosa je dobila SNS. Blizu 448 miliona dinara (3,9 miliona evra) čine dugovi koji nisu plaćeni do podnošenja izveštaja.

Primena Zakona **ni ovaj put nije dovela do ostvarivanja jednog od najvažnijih ciljeva – transparentnosti izvora prihoda**. Naime, za 21,87 prijavljenih rashoda ne postoji pokriće u momentu predaje izveštaja. Najveći udeo neizmirenih računa ima lista LDP (86%), zatim NDS (gotovo dve trećine), DSS i URS (preko 44%), pa DS (skoro 30%). Očigledno je da će ove stranke biti u velikim finansijskim teškoćama zbog preskupe izborne kampanje, jer mnoge od njih (osim DSS, NDS) takođe imaju velike dugove i iz ranijeg perioda, a u međuvremenu su (LDP, URS, DSS) ostale bez prihoda iz republičkog budžeta.

Dodatni vid netransparentnosti dolazi od finansiranja kampanje iz kredita. Zajam od banke može biti samo incijalno izvor finansiranja, ali se ti dugovi moraju vratiti iz drugih prihoda, koji u momentu predaje izveštaja javnosti nisu poznati. Zbog toga je **ukupan udeo prijavljenih troškova čiji je krajnji izvor finansiranja ostao nepoznat u stvari 43,73%**. Osim već pomenutih stranaka, ovako posmatrano, taj procenat je visok i kod SNS (42 %).

Budžet Srbije je i na ovim izborima bio najčešće navođeni izvor prihoda. Međutim, valja podsetiti da se četiri petine budžetskih dotacija raspodeljuje na osnovu ostvarenih izbornih rezultata. Samim tim, ni jedna stranka nije mogla sa sigurnošću da računa na ove prihode i da troškove svoje kampanje planira imajući u vidu taj budući neizvesni prihod. Zbog toga je bitno sagledati **u kojoj meri su ovogodišnje skupe kampanje imale pokriće u realnim i unapred poznatim izvorima prihoda**. U tom pogledu, situacija je alarmantna, gotovo isto kao što je bila i 2012 – **za čak 54% prijavljenih troškova u momentu nastanka, nije postojalo pokriće ni u priložima, ni u budžetskim dotacijama, ni u kreditima**. Stepen nepokrivenosti je izuzetno visok kod svih posmatranih lista, osim SVM, DJB, Dveri, Treća Srbija).

1.3.2. Gradski izbori

Na gradskim izborima u Beogradu za kampanju je prijavljeno 142 miliona troškova, što je značajno manje nego pre dve godine (217,8 miliona), ali je i dalje reč o značajnom iznosu (1,2 miliona evra). Osim iz budžeta Grada, koji je i ovaj put bio najvažniji prihod, u finansiranju su učestvovali i priozi fizičkih lica sa oko 25 miliona dinara, od čega je dve trećine dobila SPS. Deset puta manje sredstava preneto je sa stalnih stranačkih računa (uglavnom URS), a kredit za ovu kampanju je koristila samo DSS (5 miliona dinara).

Udeo rashoda koji su ostali neizmireni je izuzetno visok – gotovo polovina prijavljenih rashoda. Taj procenat je još viši kod Treće Srbije, LDP, URS i NDS, koje nisu prešle izborni prag, kao i kod DS i koalicije SPS-PUPS-JS. Kada se uzmu u obzir i krediti, **krajnji izvor finansiranja kampanje je ostao nepoznat za više od 50% prijavljenih rashoda**, a osim pomenutih stranaka, taj procenat je visok i kod DSS.

Stanje je još lošije kada se sagledava visina prihoda na koje su učesnici na gradskim izborima mogli sa sigurnošću da računaju kada su sprovodili svoje kampanje. **Gotovo tri četvrtine rashoda nije imalo realno pokriće u momentu nastanka.** Taj procenat je izuzetno visok kod DS, LDP i URS, a nešto manji (oko dve trećine ukupnih rashoda) kod SPS, SNS i NDS.

1.4. Nalazi monitoringa

1.4.1. Oglašavanje na TV stanicama

Ubedljivo najveći deo troškova na svim dosadašnjim izborima odlazio je na oglašavanje na TV stanicama. Tako je bilo i 2014, kako na parlamentarnim, tako i na gradskim izborima. Podaci na osnovu kojih smo dali procenu troškova TV oglašavanja su sledeći:

- praćenje TV oglašavanja tokom kampanje od strane agencije AGB Nielsen i obračun vrednosti tog oglašavanja (spotovi i zakupljeni termini) prema oglašenim cenovnicima televizija za izbornu kampanju;
- U ovaj uzorak su uključeni nacionalni zemaljski emiteri (pet privatnih TV stanica sa nacionalnom pokrivenošću), kao i javni servisi – RTS1, RTS2, RTV i STB. U uzorak nisu uključene druge regionalne i lokalne stanice ni kablovski emiteri.
- zvanično dobijeni podaci o vrednosti TV oglašavanja umanjani su za zvanačno objavljene popuste na količinu (ovi popusti su obračunati u odnosu na ukupno oglašavanje stranke kod određenog emitera);
- ovako dobijeni podaci su uvećani za PDV a vrednost u EUR je obračunata po kursu 1/115;
- u tabele za poređenje prijavljenih troškova uneti su podaci po TV stanicama na koje se oglašavanje odnosi (kada je to naznačeno) ili u posebne stavke kada nije moguće ustanoviti na koju TV stanicu se odnosi određeno oglašavanje (u izveštajima koji su objavljeni na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije se ne vidi naziv pružaoca usluge a upis u rubriku o mediju na koji se odnosi oglašavanje nije uvek vidljiv);

Ovako dobijeni podaci pokazuju da je vrednost TV oglašavanja za sve posmatrane stranke bila preko 10 miliona evra, što je, kada se uzme u obzir period trajanja kampanje, veoma slično sa podacima koji se odnose na izbore iz 2012. godine. Ubedljivo najveći deo „kolača“ za TV oglašavanje odnosi se na SNS (43%), stranku koja je dobila najviše glasova na izborima. Sledeća po redu je drugoplasirana koalicija SPS-PUPS-JS, kod koje je procenat uloženi sredstava na TV kampanju nešto veći od procenta dobijenih glasova. Veoma skupe kampanje (preko milion evra) vodili su URS i LDP, liste koje nisu prešle izborni prag. Za njima slede NDS, koja je sa 9% investiranog udela u TV oglašavanju prešla izborni prag od 5%, a zatim DS i DSS čiji je udeo u oglasima veoma sličan ostvarenom uspehu na izborima (oko 5%).

U strukturi oglašavanja za parlamentarne izbore, dominacija SNS je još očiglednija, sa skoro 45% opaženih rashoda, dok je udeo drugih lista uglavnom srazmerno smanjen.

Stranke su, ukupno gledano, prijavile sve troškove TV oglašavanja koji su uočeni tokom našeg monitoringa, i 181 milion dinara rashoda preko toga. Ukupna prijavljena suma je manja jedino kod DS (oko 8 miliona dinara, ne računajući eventualne reklamiranje ove liste na TV stanicama koje nisu posmatrane). Može se sa sigurnošću zaključiti da je **najveći deo troškova TV oglašavanja prijavljen u izveštajima o finansiranju kampanje**, što je napredak u odnosu na stanje sa izbora 2012, kada su značajni troškovi ove vrste prijavljeni u okviru pogrešnih kategorija („ostali troškovi“ kod SNS) ili su troškovi sa jedne vrste izbora prikazani u okviru druge kategorije, već prema tome šta je kome odgovaralo (DS, SNS, LDP).

Nešto jasniju predstavu o tome koliki je udeo troškova TV oglašavanja bio na onim medijima koji nisu pokriveni našim uzorkom pružaju nam izveštaji SNS i SPS, gde su, u delu izveštaja koji je vidljiv na sajtu Agencije, prikazani i nazivi TV stanica. Na osnovu ovih podataka može se izvesti proračun da su u oglašavanju SNS kablovski, regionalni i lokalni emiteri učestvovali sa 12,35%, dok je kod SPS njihov udeo bio veći i iznosio je 22,7%. Ukoliko bi se ovi postoci primenili i na ostale stranke, **ugrubo bi se moglo proceniti da su kablovski, regionalni i lokalni TV emiteri prihodovali od kampanje (ili makar ispostavili račune) u vrednosti između 1,2 i 2 miliona evra.**

U pogledu prijavljenih iznosa na posmatranim stanicama zapaža se da se suma koju je prijavila SNS tek neznatno razlikuje od onog što smo utvrdili da bi trebalo da plate kroz monitoring. Međutim, značajne razlike postoje kad je reč o pojedinim TV stanicama. Kod SPS razlika između prijavljenih i procenjenih troškova nije zanemarljiva – uplaćeno je oko 10% više nego što smo izračunali da je trebalo.

Za ove pojave mogu postojati razna objašnjenja, počev od toga da se objavljeni cenovnici za kampanju ne poštuju (što može biti problem u kontekstu poštovanja pravila koja je postavila RRA, ukoliko politika nije jednaka prema svim strankama), preko mogućnosti da stranke koje imaju višak priliva novca izmiruju na ovaj način i deo dugova iz ranijih kampanja, do mogućnosti da do ovakvih preliivanja dolazi usled poslovanja preko marketinških agencija ili usled povezanog vlasništva kod raznih emitera.

Za gradske izbore, najveći procenat oglašavanja koje nismo pronašli u stranačkim izveštajima nađen je kod URS (gotovo tri četvrtine ukupnih troškova), ali postoji mogućnost da je, zbog toga što je reč o nevelikoj sumi, oglašavanje prikazano u izveštaju za parlamentarnu kampanju. Manje nesaglasje pronađeno je kod DS i LDP (prijavljeno oko 90% procenjene vrednosti kampanje za lokalne izbore. S druge strane, SPS i NDS su prijavile veće uplate od onih koje smo registrovali, što može da bude posledica istovremenog plaćanja oglasa na TV i radio stanici ili prijavljivanja troškova koji se odnose na parlamentarne izbore, ali je nemoguće utvrditi bez dodatnih podataka.

Poseban kuriozitet kampanje na gradskom nivou jeste to što **ubedljiv pobednik izbora – SNS – nije imala ovaj vid oglašavanja na gradskom nivou uopšte.** Međutim, očigledno je da su pridobijanju birača doprineli drugi vidovi komunikacije – poruke partijskog lidera u oglasima za parlamentarne izbore i pojavljivanje gradskih čelnika u „informativnom“ programu u dovoljnoj meri da zaseni bilo koju količinu plaćenog oglašavanja.

Čini se da je ovaj **monitoring doneo rezultate u pogledu pravilnijeg prijavljivanja troškova kampanje** već i zbog same činjenice da smo ga vršili i da su preliminarni podaci

monitoringa objavljeni pre nego što je istekao rok za predaju finansijskih izveštaja stranaka. **Skupa TV kampanja, koja podstiče stvaranje spirale ukupnih troškova izborne propagande ostaje najveća pretnja za nezavisnost stranaka od neprimerenih uticaja.** Zato što ne mogu da izdrže finansijsku trku sa takmacima, **stranke ulaze u reklamne kampanje koje premašuju njihove mogućnosti, ostajući sa nevraćenim kreditima i neplaćenim fakturama, posežu za javnim resursima da bi nadoknadili usluge medijima i slično.** S druge strane, kampanja potvrđuje **podređenost medija**, ne samo prema strankama koje vrše vlast i imaju uticaj na dodelu budžetskih subvencija, već i prema strankama iz „teške opozicije“, protiv kojih mediji godinama ne podnose tužbu za naplatu potraživanja.

Problemi u vezi sa TV oglašavanjem su višestruki. Na planu propisa o finansiranju kampanje, očigledno **treba razmišljati o postavljanju ograničenja za rashode ili makar ovaj vid troškova.** Osim toga, krajnje je vreme da se podzakonski akt Agencije za borbu protiv korupcije izmeni i **da se omogući da nazivi svih TV stanica – pružalaca usluga oglašavanja budu vidljivi na sajtu Agencije,** kako bi se moglo vršiti poređenje onog što je opaženo tokom kampanje i onog što je prijavljeno. Druga vrsta promena je potrebna u samoj medijskoj regulativi – **jasno vlasništvo u medijima i javnost podataka o njihovim najznačajnijim finansijerima, kao preduslov za prevenciju skrivenih uticaja. Pravila koja RRA promovise pred svake izbore nisu podvrgnuta adekvatnom nadzoru.** Ništa ne vredi što emiteri moraju da omoguće oglašavanje pod istim finansijskim uslovima, ako se podaci o pružanju takvih usluga niti objavljuju niti proveravaju po službenoj dužnosti.

Bez obzira na to što je stanje, čini se, bolje nego 2012, **kontrola troškova medijskog predstavljanja predstavlja i sada prioritet za Agenciju,** pogotovo zato što još uvek ne postoji jasno uspostavljena sudska praksa za prekršaje normi iz ranijeg perioda (npr. prijavljivanje oglašavanja za jednu vrstu izbora u izveštaju za drugu vrstu, popusti koji se daju posrednicima u trgovini reklamama itd.)

1.4.2. Oglašavanje na bilbordima

Kada se posmatraju prijavljeni troškovi oglašavanja na bilbordima u odnosu na naše procene cene ovog vida oglašavanja, primetne su velike razlike. Pobednica na gradskim izborima, SNS, uopšte nije koristila ovaj vid oglašavanja, to jest, svi bilbordi ove stranke su se odnosili na republički nivo ili su bili generalne prirode. Drugi značajni akteri na političkoj sceni su organizovali kampanju za promociju svojih kandidata za gradonačelnike, tako da je bilo moguće pripisati veliki broj opaženih bilborda kategoriji lokalnih izbora.

Ukupno gledano, **prijavljeno je gotovo duplo manje troškova od naše procene.** Mada je, naravno, sasvim moguće da naše procene nisu bile tačne, malo je verovatno da se razlike mogu objasniti isključivo tim faktorom. Naime, uzorkom posmatranja smo pokrili oko trećine bilbord mesta na teritoriji Grada a procene vrednosti su zasnovane na zvaničnim cenama i najvećim poznatim popustima. Pored toga, razlike u proceni među pojedinim strankama nisu zanemarljive (npr. 42,5 % pokrivenosti za LDP i gotovo 76% za DS).

Prema procenama TS, na teritoriji grada Beograda su troškovi oglašavanja na bilbordima iznosili preko 2,2 miliona evra. Prema ovim procenama, u ukupnoj strukturi troškova za bilborde zakup prostora za republičke izborne kampanje vredeo je preko 58%, gotovo 30% otpalo je na lokalnu izbornu kampanju, 5% na kampanje koje se jednako mogu odnositi na

obe vrste izbora a oko 6,5% na troškove štampanja brojnih postavljenih bilborda (za sve vrste izbora).

Podaci naizgled govore da su učesnici na izborima, u okviru izveštaja za parlamentarne izbore prijavili veće rashode nego što je opaženo tokom monitoringa TS. Međutim, to je daleko od istine. Naime, TS monitoring je pokrio samo teritoriju Grada Beograda (na uzorku), a kampanja putem bilborda je vođena i u svim drugim gradovima Srbije, gde postoji još toliko bilbord površina.

Kada se zbirno pogledaju svi troškovi bilbord kampanje (zakup bilborda za parlamentarne, lokalne i neodređene izbore, procena troškova štampanja), uviđa se da su prijavljeni troškovi bili manji ili daleko manji (u celoj Srbiji) od naših procena koje se odnose samo za Grad Beograd. Jedini izuzetak je SNS, koji je prijavio za trećinu veći iznos od naše procene. U slučaju lista Treće Srbije i SNP 1389, stvari su jasne – troškovi ovog vida oglašavanja jednostavno nisu prijavljeni. Razlike kod drugih stranaka se mogu tumačiti neprijavlivanjem rashoda, ali i drugim činionicima – npr. da su pružaoci usluga političkim partijama davali znatno veći popust od oglašenog i uobičajenog. I takva praksa je dopuštena, ali samo ukoliko se na jednak način postupa prema svim oglašivačima. Naravno, deo razlika može se tumačiti i nesavršenošću uzorka na osnovu kojeg smo izvršili procenu. Kako god bilo, očigledno je da će Agencija, kao jedan od najvažnijih svojih zadataka u postupku kontrole, morati da proveriti da li su podaci o oglašavanju putem bilborda istiniti i da li je neko od pružalaca usluga kroz netržišne popuste finansirao kampanju.

1.4.3. Troškovi velikih javnih skupova

Monitoring velikih događaja pokazuje da se **stanje popravlja u odnosu na opažanja iz 2012.** godine, kada smo registrovali veći broj skupova za koje uopšte nisu bili prijavljeni troškovi. Međutim, pokazalo se da je ovaj vid rashoda i dalje jedan od najproblematičnijih i iziskuje detaljnu proveru od strane Agencije.

U prvu grupu problema spadaju **skupovi** koji su održani u doba predizborne kampanje i koji su nesumnjivo imali za cilj da privuku pažnju birača, ali nisu prijavljeni u finansijskim izveštajima, zato što **se po nekom osnovu mogu pripisati „redovnim aktivnostima stranke“**. To je slučaj sa mitingom SRS povodom godišnjice hapšenja V. Šešelja 11.3, konvencijom SDPS u Domu sindikata 23.2, „Šetnjom za Zorana“ u organizaciji LDP-a, a donekle i sa konvencijom Građanske inicijative Goranaca, koja je očigledno imala za cilj podršku izbornoj listi SNS-a.

U drugu grupu problema spada **neprijavlivanje troškova prevoza učesnika mitinga** što smo zapazili u slučaju skupa URS na Novom Beogradu od 23.2 i mitinga SRS na Trgu Republike 9.3, dok je kod nekoliko drugih javnih skupova prijavljeno nešto manje troškova prevoza nego što smo mi procenili da bi trebalo da bude, što se možda može objasniti povoljnijim tarifama prevoznika od očekivanih (npr. miting SNS 11. marta, konvencija DSS u SC).

Treći problem je u vezi sa skupovima kod kojih su prijavljeni i troškovi zakupa i troškovi prevoza **ali ne i drugi rashodi, kojih je nesumnjivo bilo** – npr. susret SNS sa penzionerima od 26.2. u hali Pinki i konvencija SNS u Hali sportova 11.3. Jedini predizborni skup kod kojeg su prijavljeni visoki troškovi organizacije je bila konvencija koalicije SPS-PUPS-JS u Kombank

Areni od 2.3, koja je i po našim zapažanjima bila najskuplji pojedinačni događaj ove kampanje u gradu Beogradu.

Četvrti problem je u vezi sa klasifikacijom i objavljivanjem podataka iz izveštaja na sajtu Agencije. Očigledno je da bi **format izveštavanja i objavljivanja trebalo promeniti** tako da budu dostupni podaci sa specifikacijom pojedinih troškova – npr. broja autobusa i gradova odakle je organizovan prevoz.

Peti problem je takođe vezan za regulativu – to je pitanje u okviru kojeg izveštaja bi trebalo uneti podatke o troškovima nekog događaja, ukoliko se obe kampanje održavaju istovremeno ili su stranke slobodne da to učine manje-više po svom nahođenju.

1.4.4. Kampanja „od vrata do vrata“

Jedan od načina vođenja kampanje koji je uobičajen u demokratijama je obilazak ili drugi način neposrednog kontaktiranja birača. Izborna kampanja ove vrste je značajna i sa finansijskog aspekta, zato što podrazumeva rad stranačkih aktivista (koji se obično ne prijavljuje u finansijskim izveštajima ili se ne plaća uopšte), kao i angažovanje određenih resursa – leci, troškovi telefona, sitni pokloni, poštanski troškovi.

Nalazi monitoringa pokazuju da se kampanja „od vrata do vrata“ isplati. Veoma visokom procentu građana su na vrata zakucali stranački aktivisti, a najčešće su to činili oni iz SNS, koja je i pobedila na izborima – u čak 45% slučajeva, pri čemu su takve aktivnosti naročito zapažene na Novom Beogradu. Tri puta manje aktivni su bili aktivisti Demokratske stranke, upola manje od njih oni iz novoformirane NDS, dok su svi drugi retko praktikovali ovaj vid kampanje. U drugi krug obilaska građana dolazili su ponovo aktivisti SNS i DS. Kada bi ovaj uzorak bio u potpunosti reprezentativan, to bi značilo da su stranački aktivisti zakucali na vrata Beograđana oko 400.000 puta!

Letke i druge predizborne materijale je velika većina građana zaticala i u poštanskim sandučićima (ili su ih neposredno dobijali tokom poseta). I ovde je najaktivnija bila SNS, dospevši do čak dve trećine domova, zatim DS sa manje od polovine posmatranog uzorka, NDS sa četvrtinom, a vredni su bili i predstavnici LDP i DSS. Ovi podaci pokazuju da je Beograđanima poštom ili prilikom poseta dostavljeno oko 800 hiljada letaka, pisama i drugih sličnih materijala.

Neke stranke su pozivale građane i putem telefona, koristeći se već postojećim evidencijama pristalica ili slučajnim odabirom. Ponovo su najaktivniji bili iz SNS-a, sa preko četvrtine pokrivenog uzorka i pozivanjem dela građana više puta, čak i na dan izbora (provera „da li ćete izaći“). Aktivna je na ovaj način bila i DS, a ostale stranke znatno manje. Ukupno gledano, može se proceniti da su građani na ovaj način dobili blizu 300 hiljada telefonskih poziva.

Praksa neposrednih poseta i telefonskih poziva birača, mada nije zabranjena, može biti veoma problematična, sa stanovišta poštovanja osnovnih načela izbornog procesa. Naime, iskustva pokazuju da ovakve posete ne služe samo za širenje političkih ideja, već i za formiranje evidencija na osnovu neposrednih pitanja da li će građani glasati ili ne za stranku čiji su predstavnici došli u posetu (a zatim i provera da li su takvi već izašli na glasanje). Bez obzira na to što dati odgovori građane ni na koji način ne obavezuju u smislu opredeljivanja na izbornom mestu, pa samim tim ne narušavaju direktno princip tajnosti glasanja, oni ih mogu dovesti u neugodnu situaciju, pogotovo kada su posetioci iz stranaka na vlasti.

1.4.5. Plakati i letci

Iako mnoge stranke u kampanji koriste plakate i letke da bi širili svoje poruke biračima, u finansijskom smislu to nije veliki trošak. Primera radi, najveći prijavljeni trošak plakata na gradskim izborima bio je 3 miliona dinara. Zbog toga, monitoring ove vrste aktivnosti prevashodno može da posluži kao test da li su troškovi uopšte prijavljeni ili ne i kao indicija za dalje traganje u slučajevima kada se pokaže da je prijavljeno manje promotivnog materijala nego što je bilo u cirkulaciji. Naime, zakonska obaveza političkih subjekata je da prijave ne samo ukupan broj plakata i letaka koje su distribuirali, već da sve troškove razvrstaju prema tipu promotivnog materijala (to jest, posebno za svaku vrstu letka koji je odštampan i deljen). U velikoj većini slučajeva, stranke su prijavljivale sve troškove ove vrste, pa i veći broj vrsta letaka nego što je našim monitoringom na uzorku uočen. Jedino u slučaju NDS, DS i DSS smo tokom monitoringa registrovali po jednu vrstu letaka za gradske izbore više nego što se navodi u izveštajima ovih stranaka.

1.4.6. Javni rashodi u doba izborne kampanje

Period izborne kampanje je doba koje je posebno osetljivo doba za javne rashode. U tom periodu javlja se prirodna težnja kod nosilaca vlasti da uvećaju troškove na način koji će ih učiniti popularnijim kod birača, bilo neposredno (npr. isplata povećane socijalne pomoći, investicije u javne radove) ili posredno (npr. preuzimanje obaveza radi privlačenja investitora, što će biti prikazano u kampanji). Ukoliko je položaj aktuelne garniture na vlasti nesiguran, to jest, ako je izgledno da će doći do promene nakon izbora, to može biti snažan motiv da se budžetska kasa isprazni u većem obimu nego što je neophodno u to doba godine.

Značajno povećanje javnih rashoda ili umanjenje javnih prihoda može da bude u vezi i sa drugim vidovima zloupotrebe javnih fondova, na primer, tako što se od firmi koje posluju sa državom traži da deo uplaćenog novca vrate kroz prilog političkoj stranci na vlasti. Zbog toga smo obratili pažnju na pojedine pokazatelje budžetske potrošnje u periodu izborne kampanje i uporedivom periodu u toku prošle, neizborne godine. Na generalnom nivou, nalazi ukazuju da je došlo do povećanja nekih javnih rashoda.

Podaci Ministarstva finansija iz Biltena koji su do sada objavljeni, ukazuju da je došlo do bitnog povećanja pojedinih javnih rashoda u februaru i martu 2014. u odnosu na isti period prethodne, neizborne godine. To je naročito vidljivo kod isplata za subvencije (isplaćeno 1,4 milijarde dinara više) i prava iz socijalnog osiguranja (3 milijarde više). S druge strane, visina troškova za nabavke dobara i usluga u istom periodu, ne samo da nije povećana, već je došlo do blagog smanjenja (manje od 1%), što se može dovesti u vezu sa primenom novog Zakona o javnim nabavkama (na snazi od 1. aprila 2014). Na lokalnom nivou vlasti, kada je reč o istom periodu došlo je do blagog povećanja vrednosti javnih nabavki - 3%. S druge strane, došlo je do osetnog pada isplata za subvencije i prava iz socijalnog osiguranja (17,7 i preko 40 procenata).

Slično tome, objavljeni podaci za organizacije obaveznog socijalnog osiguranja ukazuju na smanjenje većine posmatranih javnih rashoda. Tako je u februaru i martu Fond PIO imao isplate za nabavke dobara i usluga koje su tek za 2,4% veće od onih iz istih meseci prethodne godine, kod Fonda zdravstva je primećeno smanjenje od preko 55% a kod Nacionalne službe zapošljavanja za preko 23 %. Kad je reč o isplatama za prava iz socijalnog osiguranja, ona su bila nešto veća kod fonda PIO i Fonda Zdravstva (oko 3%), a bitnije veća kod službe zapošljavanja (13%). Iako treba imati u vidu da podaci za dva meseca mogu značajno da

iskriva sliku zbog periodičnih fluktuacija, očigledno je da se ne može govoriti o trendu bitnog povećanja ovih posebno osetljivih javnih rashoda koje bi se mogle objasniti izbornom kampanjom.

Bez obzira na to da li je došlo do povećanja javnih rashoda i zloupotreba javnih fondova za potrebe izborne kampanje ili ne, kao problem ostaje to što u Srbiji **ne postoji poseban nadzor nad ovim rashodima**. Na ove oblike javne potrošnje primenjuju se samo redovni vidovi nadzora i kontrole, koje se odnose na generalnu zakonitost finansijskih transakcija, ali ne i na pitanje da li su neki javni rashodi ciljano realizovani baš u doba koje prethodi izborima umesto u vreme kada su prvobitno planirani.

Kad je reč o Gradu Beogradu, činilac koji je značajno ograničio mogućnost nastanka uvećanih rashoda budžeta u predizborno doba bila je činjenica da je **Grad sve vreme bio na restriktivnom režimu privremenog finansiranja**, tako da nije postojala ni teorijska mogućnost da se u prvom kvartalu realizuju troškovi koji po prirodi stvari ili po planu dolaze u nekom kasnijem periodu. Planirani rashodi za posmatrane kategorije kretali su se uglavnom u granicama i proporcijama budžeta planiranog za prethodnu godinu.

2. Uvodne napomene

2.1 Razlozi za monitoring

Da bi uopšte moglo da se ozbiljno govori o borbi protiv korupcije, od ključne je važnosti da postoje čisti računi u politici. To je pogotovo važno u zemlji u kojoj od volje političkih stranaka na vlasti zavisi ne samo koji će zakoni biti doneti, već i da li će se zakoni primenjivati, pa čak i da li će se voditi neke krivične istrage. Za čiste račune u politici mora da se zna odakle dolaze sredstva kojima se finansiraju aktivnosti političkih stranaka, kako bi se sprečilo da se preko skrivenog finansiranja kupuje uticaj za proces donošenja odluka državnih organa i da se kroz zloupotrebu javnih resursa kupuje podrška birača.

Izborna kampanja 2012. godine je bila prva nakon donošenja Zakona o finansiranju političkih aktivnosti u koji su polagane velike nade. Međutim, očekivanja da ćemo konačno dobiti "čiste račune u politici" su se u velikoj meri izjalovila, što zbog manjkavosti samog Zakona, što zbog sporosti u otkrivanju i kažnjavanju njegovog kršenja. Transparentnost - Srbija je pre dve godine monitoringom opazila brojne slučajeve u kojima pojedini troškovi ili prihodi izborne kampanje nisu bili prijavljeni uopšte ili nisu prijavljeni onako kako je to trebalo učiniti po Zakonu. O takvim pojavama se govori i u izveštaju Agencije za borbu protiv korupcije koji je objavljen krajem 2013. Međutim, još uvek nisu saopšteni podaci o broju konačnih osuda zbog ovih prekršaja, a i dalje se veliki broj prekršajnih postupaka vodi za kršenje elementarnih obaveza - u slučajevima kada uopšte nisu dostavljani izveštaji o finansiranju kampanje.

Takođe, nakon izbora iz 2012. građani su ostali uskraćeni za neke suštinske informacije čak i u vezi sa prijavljenim troškovima kampanje. Naime, za gotovo polovinu prijavljenih troškova nisu bili navedeni krajnji izvori finansiranja, već samo to da su troškovi finansirani iz bankarskih kredita ili da su ostali neplaćeni. Prethodna kampanja je ogolila činjenicu da postoji značajna "siva zona" kod izborne propagande, koja je ostala van domašaja zakona. Transparentnost - Srbija je identifikovala brojne situacije u kojima su navodne redovne aktivnosti državnih funkcionera bile značajno intenzivirane baš u doba kampanje, sa očiglednim ciljem da se obezbedi dodatna promocija o trošku poreskih obveznika u okviru informativnog programa medija. Takođe, u doba prethodne izborne kampanje zapaženo je i povećanje pojedinih javnih rashoda - za nabavke dobara i usluga i subvencije (naročito u aprilu 2012).

Transparentnost - Srbija je nakon tih izbora dala niz preporuka, kako za dopunu propisa, tako i za postupanje nadležnih državnih organa. Većina tih preporuka je ostala bez odgovarajuće reakcije. Prema raspoloživim informacijama, radna grupa koju je formiralo Ministarstvo finansija radi na nacrtu izmena i dopuna Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Ovoj radnoj grupi smo uputili sve naše dosadašnje predloge, komentare i analize slabosti postojećih zakonskih rešenja.

U osvit raspisivanja izbora ukazali smo na najurgentnije stvari koje se moraju uraditi kako bismo dobili iole bolju situaciju, uključujući i detaljno ispitivanje tačnosti i potpunosti izveštaja o finansiranju kampanje, pokretanje prekršajnih postupaka, ispitivanje svih sumnji na kupovinu glasova i zloupotrebu javnih resursa od strane javnog tužilaštva, uređivanje

pitanja medijskog predstavljanja kroz detaljnija obavezujuća uputstva RRA, formiranje Nadzornog odbora u Narodnoj skupštini u skladu sa Zakonom o izboru narodnih poslanika, proveru održivosti obećanja koja se daju u kampanji od strane Fiskalnog saveta i dr.

Na izborima 2014, Transparentnost - Srbija je pratila pojedine aspekte finansiranja kampanje i sprovođenja Zakona. U fokusu našeg rada bilo je postupanje državnih organa i javnih funkcionera, kao i rashodna strana kampanje. Zbog ograničenih resursa, ali i zbog činjenice da su ovom prilikom održani sa parlamentarnim i izbori za odbornike u skupštini glavnog grada, u fokusu pažnje su bile aktivnosti učesnika u kampanji u Beogradu. Preliminarne nalaze monitoringa predstavili smo na konferenciji za štampu koja je održana 21. marta 2014.⁵

U međuvremenu je istekao rok političkim subjektima da podnesu izveštaje o troškovima izborne kampanje. Ovi izveštaji su objavljeni na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije.

Na svim dosadašnjim izborima ubedljivo najveći trošak kampanje predstavljalo je oglašavanje na TV stanicama. Zbog toga smo na prvoj konferenciji za štampu dali procenu vrednosti oglašavanja stranaka, koalicija i grupa građana na nacionalnim TV emiterima i Studiju B, koja je zasnovana na objavljenim cenovnicima i objavljenim popustima koji se daju na količinu ovog vida oglašavanja. Na drugoj konferenciji smo predstavili podatke o TV oglašavanju koji su korigovani na osnovu informacija koje smo naknadno dobili od javnih TV emitera, ali i osnovna poređenja podataka do kojih smo došli monitoringom sa onim što su same stranke prijavile u finansijskim izveštajima.

Drugi po ceni su troškovi oglašavanja na bilbordima. Transparentnost - Srbija je na martovskoj konferenciji za štampu predstavila procenu vrednosti oglašavanja na bilbordima po pojedinim strankama, koja je zasnovana na posmatranom uzorku (preko 1000 bilbord-mesta tokom četiri udarne sedmice kampanje u Beogradu) i objavljenim cenovnicima. Na junskoj konferenciji smo uporedili podatke iz naše procene sa bilbord kampanjama koje su prijavile stranke.

I tokom ove izborne kampanje smo pratili aktivnosti funkcionera, republičkih i gradskih, koje su pale u vreme kampanje i poredili obim i prirodu tih aktivnosti sa sličnim razdobljem van kampanje, kako bismo utvrdili u kojoj meri se može sumnjati da su promotivni javni resursi korišćeni za partijsku promociju, bilo da je to činjeno direktno suprotno Zakonu ili korišćenjem odsustva odgovarajućih odredbi. Na konferenciji za štampu u junu smo podsetili prisutne na osnovne nalaze predstavljene u martu, ali smo izneli i nove podatke, koji se odnose na obim aktivnosti funkcionera nakon što je kampanja okončana. Ovi nalazi su predstavljeni u posebnom izveštaju.

Na junskoj konferenciji smo takođe predstavili nalaze monitoringa o drugim vidovima kampanje, a pre svega o troškovima koji se odnose na organizaciju većih javnih događaja i kampanju koja se odvijala neposrednom komunikacijom sa biračima (telefonske poruke, kućne posete, dostavljanje materijala poštom i slično). Takođe smo se osvrnuli na dosadašnje postupanje državnih organa koje je u vezi sa izbornom kampanjom i njenim finansiranjem.

⁵ Materijali sa martovske konferencije su dostupni na http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=459%3Akratka-i-skupa-kampanja-ostaju-sistemski-problemi&catid=41%3Akonferencije&Itemid=53&lang=sr

2.2 Metodologija i uzorak

Podaci su prikupljeni neposrednim praćenjem pojedinih aktivnosti u kampanji, preko obučene mreže posmatrača, u raznim delovima Beograda. Podaci o događajima koje treba pratiti prikupljeni su kroz medijske najave, kao i uvidom u stranačke sajtove. Za pojedine vidove troškova podaci su prikupljeni na uzorku. Uzorak je obuhvatio oko jedne trećine billboard mesta na teritoriji grada, a kad je reč o kampanji „od vrata do vrata“ sto domaćinstava iz raznih delova urbanog područja Beograda. Podaci o predstavljanju u medijima su prikupljeni od agencije koja se profesionalno bavi praćenjem medija – AGB Nielsen, nakon čega su korigovani od strane TS, obračunavanjem popusta prema objavljenim cenovnicima. Pojedini podaci su neposredno prikupljeni putem zahteva za pristup informacijama (npr. zakup sala za stranačke promocije).

2.3 Širi kontekst istraživanja

Ovo istraživanje predstavlja deo aktivnosti Transparentnosti-Srbija u okviru projekta „Monitoring finansiranja izborne kampanje za grad Beograd 2014“, ali i deo širih napora TS za unapređenje pravnog okvira i prakse finansiranja političkih subjekata i borbe protiv korupcije uopšte (imajući u vidu da je istraživanje po obuhvatu i dubini znatno šire od obima koji je planiran u okviru navedenog projekta).

2.4. Širi kontekst izbora

2.4.1. Republički izbori

Vanredni izbori za narodne poslanike održani su 16. marta 2014, sa ponavljanjem na jednom biračkom mestu 23. marta 2014. RIK je saopštio sledeće podatke:

1. Broj birača upisanih u birački spisak	6.765.998
2. Ukupan broj birača koji su glasali	3.592.375
3. Broj primljenih glasačkih listića	6.763.101
4. Broj neupotrebljenih glasačkih listića	3.170.726
5. Broj upotrebljenih glasačkih listića	3.590.717
6. Broj nevažećih glasačkih listića	114.001
7. Broj važećih glasačkih listića	3.476.716

Važeći glasovi su raspoređeni na sledeći način:

Tabela 1

Red. broj	Naziv izborne liste	Broj glasova koje je dobila izborna lista	Broj mandata koje je dobila izborna lista
1.	ALEKSANDAR VUČIĆ - BUDUĆNOST U KOJU VERUJEMO (Srpska napredna stranka, Socijaldemokratska partija Srbije, Nova Srbija, Srpski pokret obnove, Pokret socijalista)	1.736.920	158
2.	IVICA DAČIĆ - "Socijalistička partija Srbije (SPS), Partija ujedinjenih penzionera Srbije (PUPS), Jedinstvena Srbija (JS)"	484.607	44
3.	"SA DEMOKRATSKOM STRANKOM ZA DEMOKRATSKU SRBIJU"	216.634	19
4.	BORIS TADIĆ - Nova demokratska stranka - Zeleni, LSV - Nenad Čanak, Zajedno za Srbiju, VMDK, Zajedno za Vojvodinu, Demokratska levica Roma	204.767	18
5.	Vajdasagi Magyar Szovetseg-Pasztor Istvan - Savez vojvođanskih Mađara-Ištvan Pastor	75.294	6
6.	SDA Sandžaka - dr Sulejman Ugljanin SDA Sandzaka - dr. Sulejman Ugljanin	35.157	3
7.	PARTIJA ZA DEMOKRATSKO DELOVANJE - RIZA HALIMI PARTIA PER VEPRIM DEMOKRATIK - RIZA HALIMI	24.301	2
8.	Demokratska stranka Srbije - Vojislav Koštunica	152.436	0
9.	DVERI - BOŠKO OBRADOVIĆ	128.458	0
10.	ČEDOMIR JOVANOVIĆ - LDP, BDZS, SDU	120.879	0
11.	UJEDINJENI REGIONI SRBIJE - MLAĐAN DINKIĆ	109.167	0
12.	DOSTA JE BILO - SAŠA RADULOVIĆ	74.973	0
13.	SRPSKA RADIKALNA STRANKA - DR VOJISLAV ŠEŠELJ	72.303	0
14.	TREĆA SRBIJA - ZA SVE VREDNE LJUDE	16.206	0
15.	Ruska stranka - Slobodan Nikolić	6.547	0
16.	CRNOGORSKA PARTIJA - Josip Broz	6.388	0
17.	Grupa građana "PATRIOTSKI FRONT - DR BORISLAV PELEVIĆ"	4.514	0
18.	LISTA NACIONALNIH ZAJEDNICA-BDZ-MPSZ-DZH-MRM-MEP-Emir Elfić	3.983	0
19.	"KOALICIJA GRAĐANA SVIH NARODA I NARODNOSTI (RDS - SDS)"	3.182	0

Vanredni izbori nisu raspisani kao posledica izglasavanja nepoverenja Vladi, nemogućnosti da se obezbedi parlamentarna većina za usvajanje važnih zakona ili drugog sličnog faktora, već na osnovu dogovora članica vladajuće koalicije da Vlada podnese ostavku. Taj dogovor je, međutim, bio isforsiran željom vodećeg partnera, SNS, da materijalizuje bitno uvećanu političku podršku među građanima, koja je prethodno proverena na nekoliko izolovanih lokalnih izbora. Višemesečno nagađanje hoće li parlamentarni izbori biti raspisani obilovalo je uveravanjima javnosti da među ključnim partnerima u koaliciji, SNS i SPS, nema nesloge oko ključnih pitanja i da niko ne koči reforme, koja su bila praćena logički suportnim stavovima, da su izbori neophodni upravo radi većeg legitimiteta parlamentarne većine i sprovođenja bolnih reformi.

Izbori su konačno raspisani za 29. januara za 16. mart, kako bi se održali zajedno sa izborima za prethodno raspuštenu Skupštinu Grada Beograda. Osim što je spajanje ova dva izborna procesa (i izbora u još nekoliko opština) ekonomski isplativije, ono je imalo i očigledne političke ciljeve. Naime, od početka je bilo izvesno da će istovremeno održavanje ove dve vrste izbora pogodovati SNS, kao stranci koja ima izuzetno popularnog lidera, kako bi se podrška na republičkom nivou prelila i na lokalni, na kojem ova stranka, ni do dana izbora nije istakla kandidata za funkciju gradonačelnika. Značajan politički činilac na ovim izborima bila je i činjenica da je neposredno pre njih došlo do podele u najjačoj opozicionoj stranci, i izdvajanja krila oko bivšeg predsednika (stranke i države), Borisa Tadića.

Karakteristično za ovu izbornu kampanju jeste to da su dominirale prevashodno ekonomske teme (za razliku od prethodnih, na kojima su bile izrazito prisutna spoljnopolićka i državna pitanja – „Evropa i Kosovo“), usled postizanja širokog konsenzusa oko puta ka EU i podrške „Briselskom dogovoru“ sa prištinskim vlastima (osim među pripadnicima nacionalne opozicije – DSS, SRS, Dveri i nekoliko manjih grupacija). Druga bitna odlika jeste upadljivo odsustvo razrađenih predizbornih platformi. Umesto toga, građanima su nuđeni manje ili više apstraktni slogani. Najupećatljiviji primer je parola pobednićke koalicije „Svom snagom u reforme“, koja nije bila praćena opisom reformi (npr. zakona ĉije se donošenje namerava) koje će biti sprovedene. Treća zanimljivost jeste činjenica da na izborima nije bilo uopšte neizvesnosti oko pobednika, tako da se većina aktera trudila da u kampanji predstavi razloge zbog kojih bi izvesni pobednik trebalo baš sa njima da vlada nakon izbora.

Borba protiv korupcije je figurirala kao važna tema u izornoj kampanji. Transparentnost – Srbija je nakon raspisivanja izbora uputila predlog konkretnih mera na tom polju za buduću Skupštinu i Vladu svim učesnicima u kampanji (14 taćaka u kojima je grupisano preko 70 konkretnih preporuka)⁶. Anketi lista „Danas“ da daju mišljenje o najvažnijim predlozima sa ove liste odazvali su se predstavnici SNS, DS i URS.⁷

Izborni rezultati doneli su apsolutnu dominaciju SNS, zadržavanje sličnog nivoa podrške koaliciji SPS-PUPS-JS (ali bez potencijala da odlučuje sastav buduće vlade), strmoglav pad

6

<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/prioriteti2014/predlozi%20TS%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20izbori%202014.docx>

7

http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=446%3Aurs-o-sistemskim-merama-protiv-korupcije&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr
http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=445%3Asns-o-sistemskim-merama-protiv-korupcije&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr
http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=444%3Ads-o-sistemskim-merama-protiv-korupcije&catid=34%3Afacebook-naslovi&Itemid=27&lang=sr

podrške DS (čak i kada se posmatra zajedno sa otcepljenim krilom – NDS) i pad ispod izbornog cenzusa tri liste koje su taj prag redovno uspevale da preskoče na ranijim izborima – DSS, URS i LDP. Grupe građana ni sada, kao ni ranije, nisu uspele da preskoče izborni cenzus, a stranke nacionalnih manjina su prošle uglavnom u skladu sa očekivanjima.

2.4.2. Gradski izbori

Izbori za odbornike u Skupštini Grada Beograda su raspisani 17. januara 2014, za 16. mart. Tome je prethodilo smenjivanje gradonačelnika Dragana Đilasa, 24.9.2013, koji je ujedno bio i predsednik opozicione Demokratske stranke. Smena gradonačelnika je bila posledica odluke koalicije SPS-PUPS-JS da više ne podržava gradonačelnika i deo dogovora koje je ta koalicija postigla sa svojim partnerima na republičkom nivou (od jula 2013). Međutim, nakon smene nije postojala većina za izbor novog gradonačelnika (DSS nije želela da formira novu vlast sa SNS i SPS-PUPS-JS), pa je usledilo imenovanje Privremenog organa. To telo je održalo svoju prvu sednicu 20. novembra 2013. Vreme raspisivanja izbora (a pre toga imenovanja Privremenog organa) bilo je očigledno uzrokovano političkim razmatranjima, koja su najverovatnije u bliskoj vezi sa funkcionisanjem koalicije na republičkom nivou i raspisivanjem parlamentarnih izbora.

Na osnovu izbornog materijala primljenog od biračkih odbora Gradska izborna komisija je utvrdila:

Tabela 2

- da je za izbore predato ukupno glasačkih listića:	1.588.582
- da je ostalo neupotrebljenih glasačkih listića:	783.018
- da, prema izvodima iz biračkih spiskova, ima upisanih birača:	1.588.996
- da je, prema izvodima iz biračkog spiska i posebnim izvodima iz biračkog spiska na izborima glasalo birača:	
- što iznosi:	805.046 (50.66 %)
- da je broj glasačkih listića koji se nalazio u glasačkim kutijama:	804.373 (99.92%)
- da je bilo nevažećih glasačkih listića:	26.936 (3.35%)
- da je bilo važećih glasačkih listića:	777.437 (96.57%)
- da je, prema Zapisniku o radu biračkog odbora na sprovođenju glasanja i utvrđivanju rezultata glasanja van biračkog mesta, glasalo birača	6.020

Rezultati glasanja su bili sledeći:

Tabela 3

Redni broj	Naziv izborne liste	Broj glasova koje je dobila izborna lista	Broj mandata koje je dobila izborna lista	% od birača koji su glasali
1	2	3	4	5
1.	ALEKSANDAR VUČIĆ - BUDUĆNOST U KOJU VERUJEMO	351.183	63	43.62
2.	IVICA DAČIĆ - SPS - PUPS - JS	92.539	16	11.49
3.	DEMOKRATSKA STRANKA SRBIJE - VOJISLAV KOŠTUNICA	51.435	9	6.39
4.	ČEDOMIR JOVANOVIĆ - LIBERALNO DEMOKRATSKA PARTIJA	25.762	0	3.20
5.	SRPSKA RADIKALNA STRANKA - DR VOJISLAV ŠEŠELJ	16.250	0	2.02
6.	UJEDINJENI REGIONI SRBIJE - MLAĐAN DINKIĆ	9.391	0	1.17
7.	ĆIRILICA ZA BEOGRAD	1.362	0	0.17
8.	SA DEMOKRATSKOM STRANKOM ZA DEMOKRATSKI BEOGRAD - DRAGAN ĐILAS	126.429	22	15.70
9.	DEMOKRATIJA - EVROPA - SRBIJA	722	0	0.09
10.	TREĆA SRBIJA - ZA SVE VREDNE LJUDE	3.287	0	0.41
11.	BORIS TADIĆ - NDS - ZELENI - ZAJEDNO ZA SRBIJU	29.504	0	3.66
12.	DVERI - VLADAN GLIŠIĆ	30.075	0	3.74
13.	PATRIOTSKI FRONT - DR BORISLAV PELEVIĆ	996	0	0.12
14.	SAVEZ VOJVOĐANSKIH MAĐARA - IŠTVAN PASTOR	774	0	0.10
15.	GEPS ZA BEOGRAD - PROF. DR JOVAN FILIPOVIĆ	1.388	0	0.17
16.	STRANKA RUSA SRBIJE - DRAGAN CVETKOVIĆ	845	0	0.10
17.	EKONOMSKI POKRET - BRANKO DRAGAŠ	2.483	0	0.31
18.	GRAĐANSKI POKRET JESTE SVEJEDNO IGOR BRAKUS	11.644	0	1.45
19.	PATRIOTIZAM U PARLAMENT - 1389 - MIŠA VACIĆ	644	0	0.08
20.	AKADEMIK DR JOVAN I. DERETIĆ SLOBODNA SRBIJA	1.350	0	0.17
21.	DOSTA JE BILO - SAŠA RADULOVIĆ	16.591	0	2.06

22.	NIJEDAN OD PONUĐENIH ODGOVORA	1.984	0	0.25
23.	BELI LISTIĆI	799	0	0.10

U izbornoj kampanji su bile prisutne uobičajene gradske teme (funkcionisanje komunalnih službi, infrastrukturni projekti, investicije, socijalna davanja...) i promocije kandidata za gradonačelnike, odnosno potencijalnih kandidata za gradonačelnike (SNS). Kampanja je često bila zajednička za ove i parlamentarne izbore. Borba protiv korupcija nije bila među dominantnim temama, i o koruciji se pričalo samo kroz međusobne optužbe između bivše i buduće vladajuće stranke (DS i SNS).

Izbori su doneli trijumf liste SNS, zadržavanje prethodnih pozicija koalicije oko SPS u skupštini (ali bez kapaciteta da određuju ko će vladati gradom), poraz DS (ali i veću podršku nego na republičkom nivou za tu stranku) i ostanak ispod cenzusa stranaka koje nisu uspele da preskoče izborni prag ni dve godine ranije i pored snažne kampanje (URS, LDP), kao i novoformirane NDS.

2.4.3. Pravni okvir kampanje i finansiranja kampanje

Pravni okvir za vođenje izborne kampanje i za njeno finansiranje nije izmenjen u odnosu na izbore iz 2012. i pored toga što su u međuvremenu jasno identifikovane brojni nedostaci u zakonima, podzakonskim aktima i njihovoj primeni, kao i norme koje se mogu tumačiti na više načina⁸.

Inicijativa TS da se pojedina pitanja uredi pre raspisivanja izbora, nije urodila plodom. Između ostalog, ukazali smo na sledeće (u saopštenju od 4. oktobra 2013):

*Povodom verovatnog raspisivanja izbora za odbornike u skupštini grada Beograda i sve češćih najava raspisivanja parlamentarnih i drugih izbora, Transparentnost – Srbija (ogranak međunarodne mreže Transparency International) ukazuje da je **neophodno izmenama zakona i drugim merama obezbediti da izborna kampanja ne postane poprište korupcije i zloupotreba javnih resursa, kao što je to bivala do sada. Kao prioritete vidimo sledeće:***

1. *Da Agencija za borbu protiv korupcije **dovrši kontrolu finansijskih izveštaja o izbornoj kampanji iz 2012, pokrene postupke u svim utvrđenim slučajevima kršenja Zakona** i javnosti predoči podatke o tome. Objavljivanje ovih podataka delovaće, prema oceni TS, preventivno protiv kršenja pravila u novoj izbornoj kampanji ali će takođe dati biračima bitno obaveštenje o prethodnom poštovanju antikorupcijskih propisa.*
2. *Da policija i javno tužilaštvo pre raspisivanja izbora saopšte šta su uradili **na ispitivanju svih krivičnih dela** o za koja su se politički takmaci međusobno optuživali tokom prethodnih izbora, a naročito u vezi sa **neprevilnostima u vezi sa brojanjem glasova, kupovinom glasova i zloupotrebom javnih resursa.***
3. *Da se preciznije **uredi praksa promocije kandidata na izborima i lidera stanaka koji su ujedno i javni funkcioneri tokom izborne kampanje.** Monitoring*

⁸ O tome više u publikacijama Transparentnost – Srbija

<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Finansiranje%20kampanje%202012.pdf> i
<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/31072013/TRANSPARENCY%20SRB.pdf>

*Transparentnosti – Srbija je 2012 utvrdio kod ondašnjih funkcionera povećanje učestalosti „redovnih“ aktivnosti od neverovatnih 2 do 17 puta u odnosu na neizborni period. Vanredni lokalni izbori u poslednjih godinu dana pokazuju nastavak ove prakse. To uključuje naročito potpisivanje sporazuma sa investitorima, otvaranje javnih objekata, posete gradilištima, podelu socijalne pomoći i druge događaje. Ako je nužno da se takve stvari rade u doba kampanje, **prisustvo političara svakako nije neophodno** – to mogu učiniti javni službenici koji ne učestvuju u izbornoj kampanji.*

- 4. Da se što pre **izmene medijski propisi**, tako da, za razliku od sadašnjeg stanja, obezbede javnost vlasništva, način finansiranja i javnost podataka o većim finansijerima medija a da Republička radiodifuzna agencija pravovremeno reaguje na sve slučajeve programskog ili finansijskog favorizovanja koji su protivni zakonu i obavezujućim uputstvima RRA.*
- 5. Da se **preciziraju norme u Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti**, naročito u oblastima koje su se na prošlim izborima pokazale kao sporne – plaćanje troškova nakon kampanje, krediti, humanitarne aktivnosti stranaka i pravno nejasan status grupa građana.*
- 6. Da se u roku od 48 sati **objavljaju podaci o trošenju budžetskih sredstava, preuzimanju finansijskih obaveza i zapošljavanju** u državnoj i lokalnoj upravi, javnim službama i preduzećima u doba kampanje i **da se ovi procesi podvrgnu posebnoj kontroli**, pošto su do sada često služili političkoj promociji i kupovini podrške birača.*
- 7. Da **izborni programi učesnika budu objavljeni na početku kampanje**, kako bi bilo dovoljno vremena da stručnjaci daju komentare, ali i da bi stranke pružile **razumno obrazloženje načina ostvarivanja predizbornih obećanja i finansiranja najavljenih aktivnosti**.*

3. Prijavljeni prihodi i rashodi

3.1. Parlamentarni izbori

Učesnici na parlamentarnim izborima 2014. prijavili su troškove od preko dve milijarde dinara (17,8 miliona evra). Poređenja radi, 2012. godine stranke su prijavile 1,9 milijardi dinara troškova za parlamentarne izbore (i 975 miliona za predsedničke). Preko 40% te sume, 942 miliona, prijavila je SNS a sve ostale parlamentarne stranke tek 640 miliona. Tri stranke koje su vodile skupe kampanje ali su ostale na kraju bez poslanika, utrošile su ukupno 442 miliona dinara.

Iz budžeta je ovaj put finansirano 754 miliona dinara (6,5 miliona evra). To je sličan obim finansiranja kao 2012, ako bi se posmatrali samo „parlamentarni izbori“. Međutim, tada su iste partije dobile znatno više novca iz budžeta zbog istovremenog održavanja predsedničkih, pokrajinskih i lokalnih izbora (ukupno preko 17 miliona evra), a obim kampanje nije bio znatno veći.

Donatori se navode kao izvor za 328 miliona dinara prihoda (2,8 miliona evra), od čega jedna četvrtina otpada na prava lica. Gotovo svi su prijavili ovaj vid prihoda, ali čak četiri petine prijavljenih priloga pripalo je SNS i SPS. Druga sredstva sa stranačkih računa se navode za 81 milion dinara, ali gotovo sav ovaj novac odnosi se na URS. Kredite AIK Banke su koristile tri liste, u ukupnoj vrednosti od 440 miliona dinara (3,8 miliona evra), ali 90% tog iznosa je dobila SNS. Blizu 448 miliona dinara (3,9 miliona evra) čine dugovi koji nisu plaćeni do podnošenja izveštaja.

Tabela 4

Prijavljeni prihodi i rashodi političkih subjekata na vanrednim izborima za narodne poslanike mart 2014.											
Politički subjekt	Troškovi	Novčana sredstva iz javnih izvora		Utrošena sredstva	Usluge i dobra	Prilozi fizičkih lica		Prilozi pravnih lica	Transfer sa računa stranke	Kredit i zajmovi	
		Pre izbora	Na osnovu izbornog uspeha			Novac	Poklon			Novac	Sopstvena sredstva
DSS	96,329,387	8,915,555		8,915,555		1,311,146		11,500,000	1,742,400	30,000,000	30,000,000
Treća Srbija	8,936,838	8,915,555		8,896,541		9,010,000					
Dveri	9,330,543	8,915,555		8,915,555		414,960					
DJB	9,509,766	8,915,555		8,915,555							
URS	180,933,198	8,915,555		8,915,555		4,415,640		9,975,000	76,762,000		
NDS	173,312,112	8,915,555	48,196,568	57,112,123		3,263,320	248,086	1,326,541	2,288,000		
SVM	25,120,578	8,915,555	16,065,523	24,981,078		135,000			4,500	10,000,000	10,000,000
LDP	165,286,482	8,915,555		8,915,555		13,013,970					
SPS-PUPS-JS	341,593,584	8,915,555	117,813,834	126,729,389		98,976,158	113,250	52,363,489	400,000		
DS	100,385,251	8,915,555	50,874,155	59,789,710		2,339,625	245,600	8,058,000	420,000		
SNS	942,147,076	8,915,555	423,058,766	431,974,321		111,724,684		505,000		400,000,000	400,000,000
Ukupno	2,052,884,814	98,071,105	656,008,846	754,060,938		244,604,503	606,936	83,728,030	81,616,900	440,000,000	440,000,000

Primena Zakona ni ovaj put nije dovela do ostvarivanja jednog od najvažnijih ciljeva – transparentnosti izvora prihoda. Naime, za 21,87 prijavljenih rashoda ne postoji pokriće u momentu predaje izveštaja. Najveći udeo neizmirenih računa ima lista LDP (86%), zatim NDS (gotovo dve trećine), DSS i URS (preko 44%), pa DS (skoro 30%). Očigledno je da će ove

stranke biti u velikim finansijskim teškoćama zbog preskupe izborne kampanje, jer mnoge od njih (osim DSS, NDS) takođe imaju velike dugove i iz ranijeg perioda, a u međuvremenu su (LDP, URS, DSS) ostale bez prihoda iz republičkog budžeta.

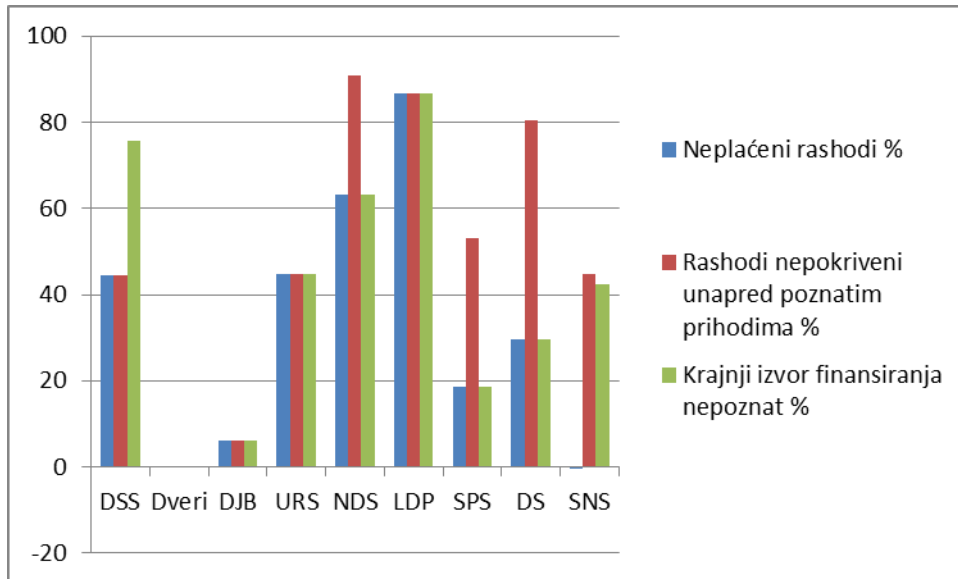
Tabela 5

Politički subjekt	Neplaćeni rashodi %	Rashodi nepokriveni unapred poznatim prihodima %	Krajnji izvor finansiranja nepoznat %
DSS	42,860,285	42,860,285	72,860,285
Treća Srbija	-54,148	-73,162	-54,148
Dveri	28	28	28
DJB	594,211	594,211	594,211
URS	80,865,003	80,865,003	80,865,003
NDS	109,322,128	157,518,696	109,322,128
SVM	-10,000,000	6,065,523	0
LDP	143,356,957	143,356,957	143,356,957
SPS	63,124,548	180,938,382	63,124,548
DS	29,777,916	80,652,071	29,777,916
SNS	-2,056,929	421,001,837	397,943,071
Ukupno	448,874,443	1,113,779,831	897,789,998

Dodatni vid netransparentnosti dolazi od finansiranja kampanje iz kredita. Zajam od banke može biti samo incijalno izvor finansiranja, ali se ti dugovi moraju vratiti iz drugih prihoda, koji u momentu predaje izveštaja javnosti nisu poznati. Zbog toga je **ukupan udeo prijavljenih troškova čiji je krajnji izvor finansiranja ostao nepoznat u stvari 43,73%**. Osim već pomenutih stranaka, ovako posmatrano, taj procenat je visok i kod SNS (42 %).

Budžet Srbije je i na ovim izborima bio najčešće navođeni izvor prihoda. Međutim, valja podsetiti da se četiri petine budžetskih dotacija raspodeljuje na osnovu ostvarenih izbornih rezultata. Samim tim, ni jedna stranka nije mogla sa sigurnošću da računa na ove prihode i da troškove svoje kampanje planira imajući u vidu taj budući neizvesni prihod. Zbog toga je bitno sagledati **u kojoj meri su ovogodišnje skupe kampanje imale pokriće u realnim i unapred poznatim izvorima prihoda**. U tom pogledu, situacija je alarmantna, gotovo isto kao što je bila i 2012 – **za čak 54% prijavljenih troškova u momentu nastanka, nije postojalo pokriće ni u priložima, ni u budžetskim dotacijama, ni u kreditima**. Stepennepokrivenosti je izuzetno visok kod svih posmatranih lista, osim SVM, DJB, Dveri, Treća Srbija).

Grafikon 1



3.2. Gradski izbori

Na gradskim izborima u Beogradu za kampanju je prijavljeno 142 miliona troškova, što je značajno manje nego pre dve godine (217,8 miliona), ali je i dalje reč o značajnom iznosu (1,2 miliona evra). Osim iz budžeta Grada, koji je i ovaj put bio najvažniji prihod, u finansiranju su učestvovali i prilozi fizičkih lica sa oko 25 miliona dinara, od čega je dve trećine dobila SPS. Deset puta manje sredstava preneto je sa stalnih stranačkih računa (uglavnom URS), a kredit za ovu kampanju je koristila samo DSS (5 miliona dinara).

Tabela 6

Prijavljeni prihodi i rashodi političkih subjekata na vanrednim izborima za odbornike Grada Beograda mart 2014.											
Politički subjekt	Troškovi	Novčana sredstva iz javnih izvora		Utrošena sredstva	Usluge i dobra	Prilozi fizičkih lica		Prilozi pravnih lica	Transfer sa računa stranke	Kredit i zajmovi	
		Pre izbora	Na osnovu izbornog uspeha			Novac	Poklon			Novac	Sopstvena sredstva
DSS	8,573,983	539,061	3,043,246	3,582,307						5,000,000	4,998,534
Treća Srbija	9,060	539,061		0							
Dveri	654,130	539,061		539,061		115,000	30,000				
DJB	538,761	539,061		539,061							
URS	14,555,567	539,061		539,061					2,448,000		
NDS	3,519,723	539,061		539,061		700,000			5,076		
SVM	121,120								121,120		
LDP	18,351,326	539,061		539,061	15,000	1,735,000					
SPS - PUPS-JS	49,055,715	539,061	5,410,215	5,949,276		11,344,500		3,500,000	2,000		
DS	21,279,007	539,061	7,439,045	7,978,107							
SNS	25,487,685	539,061	21,302,720	21,841,782		7,936,000					
Ukupno	142,146,079	5,390,613	37,195,226	42,046,778	15,000	21,830,500	30,000	3,500,000	2,576,196	5,000,000	4,998,534

Udeo rashoda koji su ostali neizmireni je izuzetno visok – gotovo polovina prijavljenih rashoda. Taj procenat je još viši kod Treće Srbije, LDP, URS i NDS, koje nisu prešle izborni prag, kao i kod DS i koalicije SPS-PUPS-JS. Kada se uzmu u obzir i krediti, **krajnji izvor finansiranja kampanje je ostao nepoznat za više od 50% prijavljenih rashoda**, a osim pomenutih stranaka, taj procenat je visok i kod DSS.

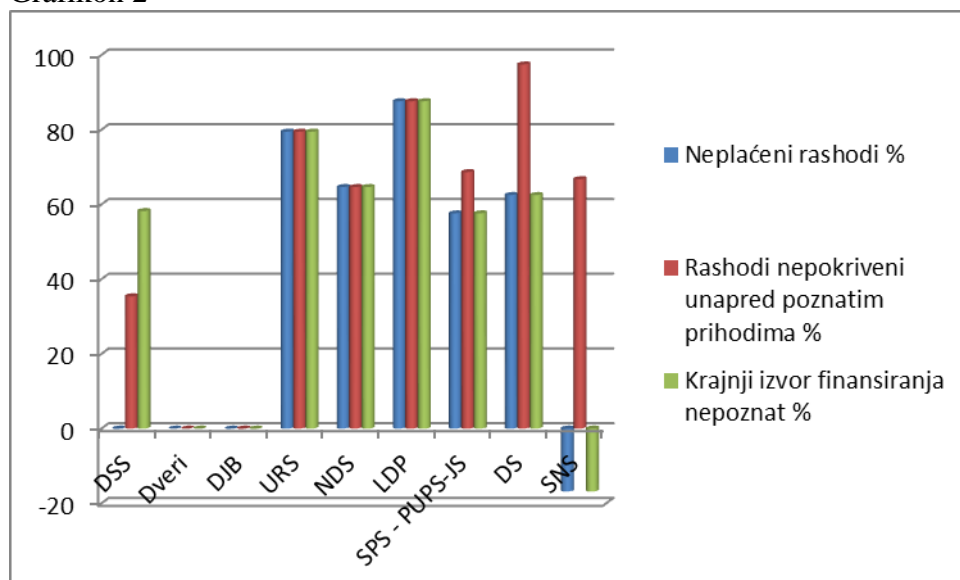
Tabela 7

Pokrivenost troškova kampanje prihodima			
Politički subjekt	Neplaćeni rashodi	Rashodi nepokriveni unapred poznatim prihodima	Krajnji izvor finansiranja nepoznat
DSS	-6,858	3,034,922	4,991,676
Treća Srbija	9,060	9,060	9,060
Dveri	69	69	69
DJB	-300	-300	-300

URS	11,568,506	11,568,506	11,568,506
NDS	2,275,586	2,275,586	2,275,586
SVM	0	0	0
LDP	16,077,265	16,077,265	16,077,265
SPS - PUPS-JS	28,259,939	33,670,154	28,259,939
DS	13,300,901	20,739,946	13,300,901
SNS	-4,290,097	17,012,624	-4,290,097
Ukupno	67,194,071	104,387,831	72,192,605

Stanje je još lošije kada se sagledava visina prihoda na koje su učesnici na gradskim izborima mogli sa sigurnošću da računaju kada su sprovodili svoje kampanje. **Gotovo tri četvrtine rashoda nije imalo realno pokriće u momentu nastanka.** Taj procenat je izuzetno visok kod DS, LDP i URS, a nešto manji (oko dve trećine ukupnih rashoda) kod SPS, SNS i NDS.

Grafikon 2



4. Glavni nalazi monitoringa

4.1. Oglašavanje na TV stanicama

Ubedljivo najveći deo troškova na svim dosadašnjim izborima odlazio je na oglašavanje na TV stanicama. Tako je bilo i 2014, kako na parlamentarnim, tako i na gradskim izborima. Podaci na osnovu kojih smo dali procenu troškova TV oglašavanja su sledeći:

- praćenje TV oglašavanja tokom kampanje od strane agencije AGB Nielsen i obračun vrednosti tog oglašavanja (spotovi i zakupljeni termini) prema oglašenim cenovnicima televizija za izbornu kampanju;
- U ovaj uzorak su uključeni nacionalni zemaljski emiteri (pet privatnih TV stanica sa nacionalnom pokrivenošću), kao i javni servisi – RTS1, RTS2, RTV i STB. U uzorak nisu uključene druge regionalne i lokalne stanice ni kablovski emiteri.
- zvanično dobijeni podaci o vrednosti TV oglašavanja umanjeni su za zvanačno objavljene popuste na količinu (ovi popusti su obračunati u odnosu na ukupno oglašavanje stranke kod određenog emitera);
- ovako dobijeni podaci su uvećani za PDV a vrednost u EUR je obračunata po kursu 1/115;
- u tabele za poređenje prijavljenih troškova uneti su podaci po TV stanicama na koje se oglašavanje odnosi (kada je to naznačeno) ili u posebne stavke kada nije moguće ustanoviti na koju TV stanicu se odnosi određeno oglašavanje (u izveštajima koji su objavljeni na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije se ne vidi naziv pružaoca usluge a upis u rubriku o mediju na koji se odnosi oglašavanje nije uvek vidljiv);

Tabela 8

TV oglašavanje parlamentarni i BG lokalni izbori 2014		
Lista	Sa PDV RSD	EUR
DS	60,630,661	527,223
DSS	52,153,368	453,508
DJB	5,182,889	45,069
LDP	120,001,330	1,043,490
NDS	105,432,111	916,801
SPS	184,212,633	1,601,849
SNS	493,458,535	4,290,944
URS	134,979,014	1,173,731
Ukupno	1,156,050,541	10,052,613

Ovako dobijeni podaci pokazuju da je vrednost TV oglašavanja za sve posmatrane stranke bila preko 10 miliona evra, što je, kada se uzme u obzir period trajanja kampanje, veoma slično sa podacima koji se odnose na izbore iz 2012. godine. Ubedljivo najveći deo „kolača“ za TV oglašavanje odnosi se na SNS (43%), stranku koja je dobila najviše glasova na izborima. Sledeća po redu je drugoplasirana koalicija SPS-PUPS-JS, kod koje je procenat uloženi sredstava na TV kampanju nešto veći od procenta dobijenih glasova. Veoma skupe kampanje (preko milion evra) vodili su URS i LDP, liste koje nisu prešle izborni prag. Za njima slede

NDS, koja je sa 9% investiranog udela u TV oglašavanju prešla izborni prag od 5%, a zatim DS i DSS čiji je udeo u oglasima veoma sličan ostvarenom uspehu na izborima (oko 5%).

Grafikon 3

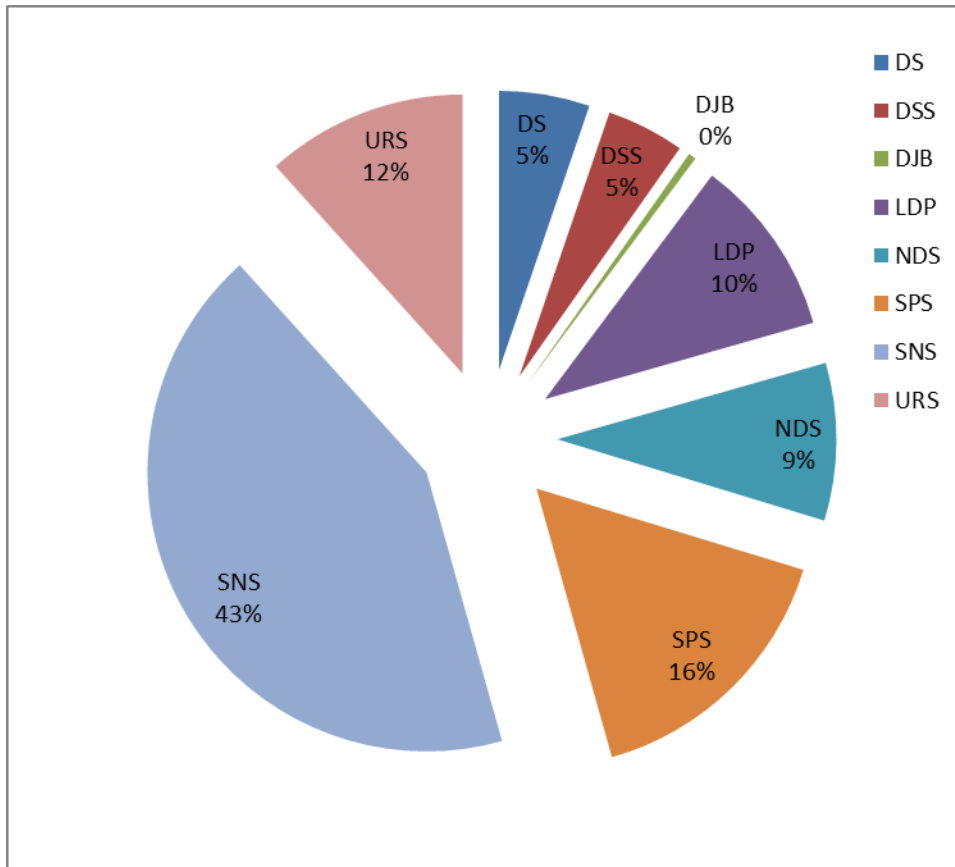


Tabela 9

TV oglašavanje parlamentarni izbori 2014		
Lista	Sa PDV RSD	EUR
DS	48,932,173	425,497
DSS	52,153,368	453,508
DJB	5,182,889	45,069
LDP	107,927,815	938,503
NDS	103,415,679	899,267
SPS	158,278,079	1,376,331
SNS	493,458,535	4,290,944
URS	131,223,927	1,141,078
Ukupno	1,100,572,464	9,570,195

U strukturi oglašavanja za parlamentarne izbore, dominacija SNS je još očiglednija, sa skoro 45% opaženih rashoda, dok je udeo drugih lista uglavnom srazmerno smanjen:

Tabela 10

Lista	Udeo
DS	4.45
DSS	4.74
DJB	0.47
LDP	9.81
NDS	9.40
SPS	14.38
SNS	44.84
URS	11.92

Šta je od troškova prijavljeno?

Tabela 11

Lista	Prijavljeno	Procena TS	Razlika	Pokrivenost
DSS	55,505,204.92	52,153,368.00	-3,351,836.92	106.43
Treća Srbija	1,098,912.00	0.00	-1,098,912.00	0.00
Dveri	910,191.30	0.00	-910,191.30	0.00
Saša Radulović	4,515,752.40	5,182,889.00	667,136.60	87.13
URS	149,514,601.33	131,223,927.00	-18,290,674.33	113.94
NDS-Zeleni Srbije	111,028,738.76	103,415,679.00	-7,613,059.76	107.36
SVM	8,424,159.62	0.00	-8,424,159.62	0.00
LDP	117,440,526.48	107,927,815.00	-9,512,711.48	108.81
DS	40,626,543.23	48,932,173.00	8,305,629.77	83.03
SNS	567,511,615.97	493,458,535.00	-74,053,080.97	115.01
SPS	225,285,016.00	158,278,079.00	-67,006,937.00	142.33
Ukupno	1,281,861,262.01	1,100,572,465.00	181,288,797.01	116.47

Kako se može zaključiti iz gornje tabele, ne samo da su stranke prijavile sve troškove TV oglašavanja koji su uočeni tokom našeg monitoringa, već i 181 milion dinara rashoda preko toga. Ovakva razlika je očekivana, budući da, kako je objašnjeno, monitoring ne pokriva regionalne, lokalne i kablovske emitere. S druge strane, primećeno je da je ukupna suma manje prijavljena kod DS (oko 8 miliona dinara, ne računajući eventualne reklamiranje ove liste na TV stanicama koje nisu posmatrane). S obzirom na izneta ograničenja (nepodudarnost uzorka) i nedostupnost podataka o tome na kojim TV stanicama je prijavljeno oglašavanje, ovi podaci imaju samo indikativnu vrednost. Međutim, može se sa sigurnošću zaključiti da je najveći deo troškova TV oglašavanja prijavljen u izveštajima o finansiranju kampanje, što je napredak u odnosu na stanje sa izbora 2012, kada su značajni troškovi ove vrste prijavljeni u okviru pogrešnih kategorija („ostali troškovi“ kod SNS) ili su troškovi sa jedne vrste izbora prikazani u okviru druge kategorije, već prema tome šta je kome odgovaralo (DS, SNS, LDP).

Nešto jasniju predstavu o tome koliki je udeo troškova TV oglašavanja bio na onim medijima koji nisu pokriveni našim uzorkom pružaju nam izveštaji SNS i SPS, gde su, u delu izveštaja koji je vidljiv na sajtu Agencije, prikazani i nazivi TV stanica.

Tabela 12

	Sa PDV RSD procena	Iz izveštaja stranaka	Razlika
RTS 1	54,234,420.00	53,806,068.00	428,352.00
PRVA	18,515,186.88	23,465,686.00	-4,950,499.12
PINK	4,830,000.00	33,010,262.00	
PINK/zakup zbir	58,351,944.00	50,000,000.00	-19,828,318.00
B92	15,072,915.00	12,790,884.00	
B92Info/zbir	204,048.00	0.00	2,486,079.00
Happy	7,069,564.80	929,354.00	6,140,210.80
SPS	158,278,078.68	174,002,254.00	-15,724,175.32
RTS 1	110,668,194.00	119,107,776.00	
RTS 2 / zbir RTS	8,439,582.00	0.00	0.00
PRVA	5,972,781.83	0.00	
PRVA zakup/zbir	117,197,129.28	167,003,758.00	-31,411,613.33
PINK	4,830,000.00	0.00	
PINK zakup/zbir	152,051,625.60	150,018,317.00	6,863,308.60
B92	3,852,193.33	0.00	
B92	60,880,785.00	58,876,697.00	
B92Info/zbir	753,228.00	0.00	6,609,509.33
PRVA Plus	12,422,233.56	0.00	
Happy	5,757,360.00	0.00	
Happy zakup/zbir	10,633,422.24	2,386,754.00	14,004,028.24
SNS	493,458,534.85	497,393,302.00	-3,934,767.15

Na osnovu ovih podataka može se izvesti proračun da su u oglašavanju SNS kablovski, regionalni i lokalni emiteri učestvovali sa 12,35%, dok je kod SPS njihov udeo bio veći i iznosio je 22,7%. Ukoliko bi se ovi postoci primenili i na ostale stranke, ugrubo bi se moglo proceniti da su kablovski, regionalni i lokalni TV emiteri prihodovali od kampanje (ili makar ispostavili račune) u vrednosti između 1,2 i 2 miliona evra.

U pogledu prijavljenih iznosa na posmatranim stanicama zapaža se da se suma koju je prijavila SNS tek neznatno razlikuje od onog što smo utvrdili da bi trebalo da plate kroz monitoring. Međutim, značajne razlike postoje kad je reč o pojedinim TV stanicama: tako su prijavljeni troškovi za TV B92, PINK i naročito TV Happy bili manji od onih koji bi trebalo da se plate prema oglašanim cenovnicima. S druge strane, prijavljeni rashodi za TV PRVA su bili znatno veći od onih koje smo registrovali da bi trebalo da se plate primenom istih kriterijuma. Kod SPS razlika između prijavljenih i procenjenih troškova nije zanemarljiva – uplaćeno je oko 10% više nego što smo izračunali da je trebalo. Najveće razlike su primećene kod TV PRVA i TV PINK, dok je znatno manje nego što je cenovnicima utvrđeno, bilo plaćeno TV Happy.

Za ove pojave mogu postojati razna objašnjenja, počev od toga da se objavljeni cenovnici za kampanju ne poštuju (što može biti problem u kontekstu poštovanja pravila koja je postavila RRA, ukoliko politika nije jednaka prema svim strankama), preko mogućnosti da stranke koje imaju višak priliva novca izmiruju na ovaj način i deo dugova iz ranijih kampanja, do mogućnosti da do ovakvih preliivanja dolazi usled poslovanja preko marketinških agencija ili usled povezanog vlasništva kod raznih emitera.

Na lokalnim beogradskim izborima troškove TV oglašavanja smo procenili ovako, primenom gore izloženih kriterijuma:

Tabela 13

TV oglašavanje BG lokalni izbori 2014		
Lista	Sa PDV RSD	EUR
DS	11,698,488	101,726
LDP	12,073,515	104,987
NDS	2,016,432	17,534
SPS	25,934,554	225,518
URS	3,755,087	32,653
Ukupno	55,478,076	482,418

Kada se uzmu u obzir i podaci o oglašavanju na pojedinim TV stanicama za gradske izbore, koje smo uspeli da pronađemo iz podnetih izveštaja za Grad Beograd, situacija izgleda ovako:

Tabela 14

Prema podacima agencije i televizija STB i RTS						
Kanal i stranka	cena bez pdv i popusta	sa popustom	popust	sa PDV i popustom	Prijavljeno	Razlika
RTS 1	1,350,000	1,350,000	0	2,430,000	2,430,000	0
PRVA	3,375,600	2,531,700	25	3,038,040	2,582,640	-455,400
B92	5,280,000	2,640,000	50	3,168,000	4,209,016	1,041,016
B92Info	48,000	24,000	50	28,800	45,081	16,281
Happy	375,840	375,840	0	451,008	0	-451,008
Studio B	4,524,000	4,524,000		2,582,640	1,236,542	1,346,098
DS Ukupno	14,953,440	11,445,540		11,698,488	8,179,279	3,519,209
RTS 1	3,489,000	2,965,650	15	3,672,000	1,521,497	2,150,503
Studio B	13,413,000	13,413,000		8,209,980	4,002,511	4,207,469
?					1,376,323	1,376,323
?					3,672,000	3,672,000

LDP Ukupno	16,902,000			11,881,980	10,572,331	- 1,309,649
Studio B	2,897,800	2,897,800		2,016,432	2,585,741	569,309
NDS Ukupno	2,897,800	2,897,800		2,016,432	2,585,741	569,309
RTS 1	2,962,500	2,518,125	15	3,060,000	3,488,352	428,352
PRVA	3,578,832	3,042,007	15	3,650,409	4,358,858	708,449
PINK	29,788,160	10,425,856	65	12,511,027	13,710,060	1,199,033
B92	1,222,500	794,625	35	953,550	1,123,200	169,650
B92Info	67,840	44,096	35	52,915	48,384	-4,531
Happy	2,709,526	2,032,145	25	2,438,573	339,082	2,099,491
Studio B	5,703,000	5,703,000		3,268,080	3,268,080	0
?					480,000	480,000
?					120,000	120,000
?					1,278,879	1,278,879
SPS ukupno	46,032,358	24,559,854		25,934,554	28,214,895	2,280,341
B92	5,378,500	2,420,325	55	2,904,390	0	2,904,390
B92Info	213,280	95,976	55	115,171	125,250	10,079
Happy	875,626	612,938	30	735,526	900,000	164,474
URS ukupno	6,467,406	3,129,239		3,755,087	1,025,250	- 2,729,837
?	/	/	/	0	51,480	51,480
DSS ukupno	/	/	/	0	51,480	51,480

Za gradske izbore, najveći procenat oglašavanja koje nismo pronašli u stranačkim izveštajima nađen je kod URS (gotovo tri četvrtine ukupnih troškova), ali postoji mogućnost da je, zbog toga što je reč o nevelikoj sumi, oglašavanje prikazano u izveštaju za parlamentarnu kampanju. Manje nesaglasje pronađeno je kod DS i LDP (prijavljeno oko 90% procenjene vrednosti kampanje za lokalne izbore. S druge strane, SPS i NDS su prijavile veće uplate od onih koje smo registrovali, što može da bude posledica istovremenog plaćanja oglasa na TV i radio stanici ili prijavljivanja troškova koji se odnose na parlamentarne izbore, ali je nemoguće utvrditi bez dodatnih podataka.

Za gradske izbore, najveći procenat oglašavanja koje nismo pronašli u stranačkim izveštajima nađen je kod URS (gotovo tri četvrtine ukupnih troškova), ali postoji mogućnost da je, zbog toga što je reč o nevelikoj sumi, oglašavanje prikazano u izveštaju za parlamentarnu kampanju. Manje nesaglasje pronađeno je kod DS i LDP (prijavljeno oko 90% procenjene vrednosti kampanje za lokalne izbore. S druge strane, SPS i NDS su prijavile veće uplate od onih koje smo registrovali, što može da bude posledica istovremenog plaćanja

oglasa na TV i radio stanici ili prijavljivanja troškova koji se odnose na parlamentarne izbore, ali je nemoguće utvrditi bez dodatnih podataka.

Poseban kuriozitet kampanje na gradskom nivou jeste to što **ubedljiv pobednik izbora – SNS – nije imala ovaj vid oglašavanja na gradskom nivou uopšte**. Međutim, očigledno je da su pridobijanju birača doprineli drugi vidovi komunikacije – poruke partijskog lidera u oglasima za parlamentarne izbore i pojavljivanje gradskih čelnika u „informativnom“ programu u dovoljnoj meri da zaseni bilo koju količinu plaćenog oglašavanja.

Čini se da je ovaj **monitoring doneo rezultate u pogledu pravilnijeg prijavljivanja troškova kampanje** već i zbog same činjenice da smo ga vršili i da su preliminarni podaci monitoringa objavljeni pre nego što je istekao rok za predaju finansijskih izveštaja stranaka. **Skupa TV kampanja, koja podstiče stvaranje spirale ukupnih troškova izborne propagande ostaje najveća pretnja za nezavisnost stranaka od neprimerenih uticaja**. Zato što ne mogu da izdrže finansijsku trku sa takmacima, **stranke ulaze u reklamne kampanje koje premašuju njihove mogućnosti, ostajući sa nevraćenim kreditima i neplaćenim fakturama, posežu za javnim resursima da bi nadoknadili usluge medijima i slično**. S druge strane, kampanja potvrđuje **podređenost medija**, ne samo prema strankama koje vrše vlast i imaju uticaj na dodelu budžetskih subvencija, već i prema strankama iz „teške opozicije“, protiv kojih mediji godinama ne podnose tužbu za naplatu potraživanja.

Problemi u vezi sa TV oglašavanjem su višestruki. Na planu propisa o finansiranju kampanje, očigledno **treba razmišljati o postavljanju ograničenja za rashode ili makar ovaj vid troškova**. Osim toga, krajnje je vreme da se podzakonski akt Agencije za borbu protiv korupcije izmeni i **da se omogući da nazivi svih TV stanica – pružalaca usluga oglašavanja budu vidljivi na sajtu Agencije**, kako bi se moglo vršiti poređenje onog što je opaženo tokom kampanje i onog što je prijavljeno. Druga vrsta promena je potrebna u samoj medijskoj regulativi – **jasno vlasništvo u medijima i javnost podataka o njihovim najznačajnijim finansijerima, kao preduslov za prevenciju skrivenih uticaja**. **Pravila koja RRA promovise pred svake izbore nisu podvrgnuta adekvatnom nadzoru**. Ništa ne vredi što emiteri moraju da omoguće oglašavanje pod istim finansijskim uslovima, ako se podaci o pružanju takvih usluga niti objavljuju niti proveravaju po službenoj dužnosti.

Bez obzira na to što je stanje, čini se, bolje nego 2012, **kontrola troškova medijskog predstavljanja predstavlja i sada prioritet za Agenciju**, pogotovo zato što još uvek ne postoji jasno uspostavljena sudska praksa za prekršaje normi iz ranijeg perioda (npr. prijavljivanje oglašavanja za jednu vrstu izbora u izveštaju za drugu vrstu, popusti koji se daju posrednicima u trgovini reklamama itd.)

4.2. Bilbordi

Prvi test verodostojnosti finansijskih izveštaja političkih subjekata jeste pitanje da li su prijavljene sve vrste rashoda u okviru određene kategorije. U skladu sa tim, proverili smo da li su politički subjekti prijavili troškove u vezi sa svim tipovima bilborda koje su imali na beogradskim izborima. Ukupno gledano, opaženo je 21 vrsta bilborda koji se nesumnjivo odnose na beogradske lokalne izbore. S druge strane, stranke su ukupno prijavile 19 vrsta bilborda. Kako se može videti, neke izborne liste su prijavile više vrsta bilborda nego što smo mi opazili, a druge manje. Imajući u vidu da je kroz monitoring TS obuhvaćena trećina

ukupnog broja bilborda na teritoriji Grada, smatramo da je malo verovatno da je neki tip bilborda uopšte nismo opazili i da je verovatnije da su stranke prijavljivale iste vrste bilborda kod raznih pružalaca usluga.

Tabela 15

Opazeni i prijavljeni tipovi bilborda za beogradske izbore		
Politička stranka	Broj prijavljenih vrsta/tipova bilborda za LOKALNE izbore u BG	Broj zabeleženih od strane monitora, za LOKALNE izbore u BG
SNS	0	0
SPS	1	5
DS	1	3
NDS	0	2
DSS	5	4
LDP	1	4
URS	11	3

Najveća razlika broja uočenih u odnosu na prijavljene vrste bilborda primećena je kod SPS-PUPS-JS, DS i LDP. S druge strane, URS je prijavila gotovo četiri puta više vrsta bilborda nego što je opaženo tokom monitoringa.

Imajući u vidu da su se uporedo sa lokalnim održavali i nacionalni izbori i da za jedan broj bilborda nije bilo moguće nedvosmisleno ustanoviti da li je reč o kampanji za republičke ili lokalne izbore.

Kada se pak posmatraju prijavljeni troškovi oglašavanja na bilbordima u odnosu na naše procene cene ovog vida oglašavanja, primetne su velike razlike. Kako se može videti, pobednica na gradskim izborima, SNS, uopšte nije koristila ovaj vid oglašavanja, to jest, svi bilbordi ove stranke su se odnosili na republički nivo ili su bili generalne prirode. Drugi značajni akteri na političkoj sceni su organizovali kampanju za promociju svojih kandidata za gradonačelnike, tako da je bilo moguće pripisati veliki broj opaženih bilborda kategoriji lokalnih izbora.

Ukupno gledano, prijavljeno je gotovo duplo manje troškova od naše procene. Mada je, naravno, sasvim moguće da naše procene nisu bile tačne, malo je verovatno da se razlike mogu objasniti isključivo tim faktorom. Naime, uzorkom posmatranja smo pokrili oko trećine bilbord mesta na teritoriji Grada a procene vrednosti su zasnovane na zvaničnim cenama i najvećim poznatim popustima. Pored toga, razlike u proceni među pojedinim strankama nisu zanemarljive (npr. 42,5 % pokrivenosti za LDP i gotovo 76% za DS).

Tabela 16

Prijavljeni i procenjeni troškovi oglašavanja na bilbordima za kampanju u gradu Beogradu				
Politička stranka	Prijavljeno iz izveštaja- utrošak na bilborde - lokalni izbori	Procena na osnovu uzorka u Beogradu - lokalni izbori	Razlika	Pokri- vost u %
SPS - PUPS- JS	12,870,468.00	28,733,066.00	- 15,862,598.00	44.79
DS	5,250,496.94	6,912,696.00	- 1,662,199.06	75.95
NDS	0	753,480.00	- 753,480.00	-
DSS	1,506,328.55	2,350,278.00	- 843,949.45	64.09
LDP	6,857,827.74	16,134,166.00	- 9,276,338.26	42.51
URS	11,287,805.43	19,121,970.00	- 7,834,164.57	59.03
ukupno	37,772,926.66	74,005,656.00	- 36,232,729.34	51.04

Inače, monitoringom smo troškove oglašavanja na bilbordima na teritoriji grada Beograda procenili na sledeći način:

Tabela 17

Procena vrednosti bilbord - kampanje u Gradu Beogradu 2014					
Lista	Zakup parlamentarni	Zakup gradski	Zakup nedefinisano	Štampanje - svi izbori	Ukupno EUR
SNS	379,582.45	9,954.00	11,793.60	45,720.00	447,050.05
SPS - PUPS- JS	174,250.13	249,852.75	49,031.33	25,530.00	498,664.20
DS	61,475.40	60,110.40	0.00	10,680.00	132,265.80
NDS	159,459.30	6,552.00	19,756.80	11,550.00	197,318.10
DSS	206,220.00	20,437.20	12,234.60	13,350.00	252,241.80
URS	36,187.20	166,278.00	9,021.60	10,680.00	222,166.80
LDP	175,049.70	140,297.10	13,914.60	20,280.00	349,541.40
Treća Srbija	73,521.00	0.00	0.00	5,940.00	79,461.00

SNP1389	27,921.60	4,275.60	0.00	1,830.00	34,027.20
DJB (SR)	7,862.40	0.00	0.00	0.00	7,862.40
Ukupno	1,301,529.18	657,757.05	115,752.53	145,560.00	2,220,598.75
<p>Napomena: Procena se zasniva na objavljenim cenovnicima, obračunatom popustu od 30% i posmatranju na uzorku koji predstavlja jednu trećinu ukupnog broja bilbord mesta u Beogradu tokom 4 sedmice kampanje. Izvor: Transparentnost Srbija, Beograd, mart 2014.</p>					

Prema ovim procenama, u ukupnoj strukturi troškova za bilborde zakup prostora za republičke izborne kampanje vredeo je preko 58%, gotovo 30% otpalo je na lokalnu izbornu kampanju, 5% na kampanje koje se jednako mogu odnositi na obe vrste izbora a oko 6,5% na troškove štampanja brojnih postavljenih bilborda (za sve vrste izbora).

Da li su stranke prijavile sve troškove?

Tabela 18

Lista/Opis	Prijavljeno za parlamentarne	Procena TS za parlamentarne na teritoriji BG	Razlika parlamentarni – „()“ – više prijavljeno
SNS	67,583,012.27	43,651,981.00	(23,931,031.27)
SPS – PUPS –JS	26,960,739.00	20,038,764.00	(6,921,975.00)
DS	9,630,947.85	7,069,671.00	(2,561,276.85)
NDS	20,452,301.23	18,337,819.00	(2,114,482.23)
DSS	22,713,612.01	23,715,300.00	1,001,687.99
LDP	19,893,279.12	20,130,715.00	237,435.88
URS	13,522,492.59	4,161,528.00	(9,360,964.59)
3. Srbija	-	8,454,915.00	8,454,915.00

Podaci iz ove tabele naizgled govore da su učesnici na izborima, u okviru izveštaja za parlamentarne izbore prijavili veće rashode nego što je opaženo tokom monitoringa TS. Međutim, to je daleko od istine. Naime, TS monitoring je pokrio samo teritoriju Grada Beograda (na uzorku), a kampanja putem bilborda je vođena i u svim drugim gradovima Srbije, gde postoji još toliko bilbord površina. Budući da na izborima 2014. nismo vršili monitoring u drugim gradovima, ne možemo dati procenu zastupljenosti političkih bilborda u ukupnoj populaciji, kao što smo to učinili 2012. Ta kampanja je sigurno bila manjeg intenziteta nego pre dve godine, jer su lokalni izbori sada održavni samo u nekoliko gradova,

a nije bilo ni pokrajinskih izbora. Može se, međutim, pretpostaviti da je ukupan obim te kampanje vredeo barem koliko polovina one u Beogradu. I pored toga, prema ovim nalazima, čak tri liste su prijavile manje troškova za bilborde (u celoj Srbiji) nego što je, po našoj proceni koštala kampanja samo u Beogradu – LDP, DSS i Treća Srbija, koja uopšte nije prijavila ovu vrstu troška.

Tabela 19

Lista/Opis	Prijavljeno ukupno	Procena TS ukupna za teritoriju BG	Razlika ukupno – „()“ – više prijavljeno
SNS	67,583,012.27	51,410,686.00	(16,172,326.27)
SPS – PUPS - JS	39,831,207.00	57,346,382.90	17,515,175.90
DS	14,881,444.79	15,210,567.00	329,122.21
NDS	20,452,301.23	22,691,581.00	2,239,279.77
DSS	24,219,940.56	29,007,807.00	4,787,866.44
LDP	26,751,106.86	40,197,260.00	13,446,153.14
URS	24,810,298.02	25,549,182.00	738,883.98
3. Srbija	-	9,138,015.00	9,138,015.00
SNP 1389	-	3,913,128.00	3,913,128.00

Konačno, kada se zbirno pogledaju svi troškovi bilbord kampanje (zakup bilborda za parlamentarne, lokalne i neodređene izbore, procena troškova štampanja), uviđa se da su prijavljeni troškovi bili manji ili daleko manji (u celoj Srbiji) od naših procena koje se odnose samo za Grad Beograd. Jedini izuzetak je SNS, koji je prijavio za trećinu veći iznos od naše procene. U slučaju lista Treće Srbije i SNP 1389, stvari su jasne – troškovi ovog vida oglašavanja jednostavno nisu prijavljeni. Razlike kod drugih stranaka se mogu tumačiti neprijavlivanjem rashoda, ali i drugim činiocima – npr. da su pružaoci usluga političkim partijama davali znatno veći popust od oglašenog i uobičajenog. I takva praksa je dopuštena, ali samo ukoliko se na jednak način postupa prema svim oglašivačima. Naravno, deo razlika može se tumačiti i nesavršenošću uzorka na osnovu kojeg smo izvršili procenu. Kako god bilo, očigledno je da će Agencija, kao jedan od najvažnijih svojih zadataka u postupku kontrole, morati da proveri da li su podaci o oglašavanju putem bilborda istiniti i da li je neko od pružalaca usluga kroz netržišne popuste finansirao kampanju.

4.3. Javni skupovi

Treći po finansijskom efektu trošak izborne kampanje (iza TV oglašavanja i bilborda) su javni skupovi (mitinzi, konvencije, promocije itd.). TS je u okviru monitoringa finansiranja izborne kampanje u gradu Beogradu propratila 14 većih skupova u otvorenom ili zatvorenom prostoru, kao i brojne manje događaje – promocije na štandovima i slično. Kada

je reč o organizovanim većim skupovima, u fokusu pažnje, zbog mogućih finansijskih efekata koje imaju, bili su troškovi prevoza učesnika koji u Beograda dolaze organizovano iz drugih gradova i troškovi zakupa prostora za organizaciju skupova.

Kad je reč o prevozu, posmatrači TS su beležili sve autobuse koji su primećeni da dovoze ili odvoze učesnike velikih mitinga, a kada je to bilo moguće i nazive autoprevoznika ili mesta iz kojih dolaze. Tako prikupljeni podaci verovatno nisu potpuni, jer ne možemo pouzdano znati da li smo uspeli da popišemo baš sve autobuse koji su vršili organizovani prevoz. Međutim, ni u kojem slučaju, prijavljena vrednost ovih troškova ne bi smela da bude manja od onih troškova koji su opaženi monitoringom (bilo od strane TS ili Agencije za borbu protiv korupcije). Okvirna procena vrednosti zakupa jednog autobusa je 400 evra, mada se u praksi ta cena može razlikovati u zavisnosti od dužine pređenog puta.

Izvor podataka za drugi najvažniji trošak javnih skupova su informacije o zakupu hala i sala, koje smo prikupili na osnovu zahteva za pristup informacijama i uporedili sa podacima iz stranačkih izveštaja.

Važno je napomenuti da su predizborni promotivni skupovi gotovo uvek bili takve prirode da su mogli da se pripišu bilo parlamentarnoj bilo gradskoj izbornoj kampanji, jer su korišćeni za promociju kandidata na obe vrste izbora.

Tabela 20

Datum	Veći skupovi za vreme izborne kampanje	Broj učesnika	Broj autobusa
22.2.	Dom sindikata, skup povodom 11 godina od hapšenja Šešelja, SRS, šetnja gradom	1500	15
23.2.	URS predizborna konvencija, BelExpo centar na Novom Beogradu	1000	14
23.2.	Dom sindikata, SDP, druga konvencija	1500	10
26.2.	Hala Pinki, SNS sa penzionerima	3500	
1.3.	Dveri, ulični protest ispred RTS	300	0
2.3.	SPS-PUPS-JS, Konvencija, Kombank Arena	30000	350
8.3.	Konvencija Goranaca, Sava centar, SNS podrška	2500	16
9.3.	SRS, miting, Trg republike	3000	30

11.3.	SNS i koalicija, konvencija Hala Sportova Novi Beograd	5000	51
12.3.	DSS, završna konvencija u Sava centru	3500	35
12.3.	DS, završna konvencija na Trgu republike	7000	77
12.3.	Šetnja za Zorana, LDP	10000	36
13.3.	Završna konvencija pokreta "Dosta je bilo", Dom sindikata, sala br 2	350	0
13.3.	NDS, završna konvencija na Trgu republike	5000	51

Skup SRS u Domu sindikata od 22.2. nije prijavljen u izveštaju o finansiranju izborne kampanje. Po našoj proceni, vrednost prevoza učesnika je bila najmanje 690.000 dinara, a vrednost zakupa sale je bila 250.000 dinara. Moguće je da će ovaj skup biti proknjižen kao „trošak redovnog rada stranke“ i prijavljen u godišnjem finansijskom izveštaju, jer je formalno bio posvećen godišnjici hapšenja predsednika ove stranke, a ne izbornoj kampanji.

Skup URS u BE centru na Novom Beogradu od 23.2. prijavljen je u finansijskom izveštaju. Navedeni su troškovi zakupa sale i tehničke pripreme, ali ne i troškovi prevoza učesnika. Mi smo opazili ukupno 14 autobusa, uglavnom beogradskih registracija, a po rečima učesnika, većina prevezenih je došla iz Obrenovca.

Konvenciju SDPS od 23.2. u Domu sindikata nismo pronašli u finansijskim izveštajima SNS. SDPS nije izašla na izbore samostalno, već u okviru zajedničke liste sa SNS. Prema odgovoru Doma sindikata, zakup je koštao 250 hiljada dinara, a troškove prevoza učesnika smo procenili na 460 hiljada dinara. Račun za zakup je ispostavljen i naplaćen od partije SDPS, a ne sa posebnog računa za finansiranje kampanje. Iako je reč o stranačkoj konvenciji, ona je, ne samo po vremenu održavanja, bila u velikoj meri u funkciji izborne kampanje (npr. govor nosioca zajedničke izborne liste A. Vučića). Ovo je još jedan od primera situacije u kojoj Zakon nije predvideo jasne kriterijume za razgraničenje između troškova redovnog rada i troškova izborne kampanje, usled čega je isti trošak legalno moguće upisati (prema potrebi) u različite knjigovodstvene evidencije.

Susret SNS sa penzionerima od 26.2. u hali Pinki je prijavljen, ali su obuhvaćeni isključivo troškovi zakupa hale (78 hiljada dinara), a ne i bilo koji drugi trošak u vezi sa organizacijom ovog skupa.

Za ulični protest „Dveri“ ispred RTS-a nisu posebno iskazani troškovi, koji nisu bili znatni prema našem opažanju (npr. kombi, dva zvučnika).

Konvencija koalicije SPS-PUPS-JS u Kombank Areni od 2.3. je prijavljena u stranačkom izveštaju. Prijavljeni su troškovi prevoza u vrednosti preko 20 miliona dinara, što se poklapa sa našim opažanjima, prema kojima ti troškovi nisu mogli biti manji od 16,1 milion dinara.

Takođe su prijavljeni troškovi organizacije skupa (3,8 miliona dinara), troškovi zakupa hale (3,477 miliona dinara) i „ostali troškovi“ od 1,3 miliona dinara. Prema odgovoru koji smo dobili od „Arene“, tom preduzeću je plaćen nešto veći iznos – 3,7 miliona dinara, ali je moguće da razlika u troškovima proizlazi iz nekih dodatnih usluga.

Konvencija Goranaca u Sava Centru od 8.3, na kojoj je data podrška listi SNS za izbore, okupila je veliki broj ljudi, od kojih su neki došli organizovano autobusima. U izveštaju SNS nismo pronašli podatke koji bi se odnosili na ovaj skup. Prema našim procenama, troškovi organizovanog prevoza nisu bili manji od 700 hiljada dinara.

Miting SRS na Trgu Republike od 9.3. je okupio takođe određeni broj ljudi koji su došli organizovanim autobuskim prevozom. Taj prevoz je po našim procenama vredaao oko 1,3 miliona dinara, a u izveštaju nismo našli podatke o troškovima ovog skupa.

Konvencija SNS i koalicioni partnera od 11.3 u Hali sportova na Novom Beogradu je takođe imala znatne troškove prevoza učesnika, zastava i druge opreme za učesnike skupa, profesionalnog ozvučenja itd. Prijavljeni su troškovi prevoza od 2.076.000 dinara, koji su manji od naše procene na osnovu broja opaženih autobusa (2.346.000). Treba napomenuti da su u okviru rubrike koja se odnosi na „miting 10. i 11. marta na Novom Beogradu“ navedeni samo troškovi prevoza od 368 hiljada dinara sa naznakom „Kruševac“ (što verovatno označava prevoz učesnika iz ovog mesta), a da se zatim, kao da je reč o posebnim mitinzima, navode troškovi prevoza koji se verovatno odnose na novobeogradski miting (iz Kragujevca (2 puta), Arandjelovca, Kruševca (još tri puta), Čačka, Niša (tri puta)). Osim toga, za ovaj skup je naveden i trošak 623 hiljade dinara za prevoz učesnika u izveštaju za gradske izbore, kao i detaljno obrazloženje koje nije u celosti vidljivo na sajtu Agencije (čini se da bi moglo biti reči o korišćenju 37 sopstvenih vozila („prevoz je izvršen sa 37 so...“)). Iznosi plaćenog zakupa (u izveštaju SNS i podacima koje smo dobili od SC Novi Beograd) se ne podudaraju, ali je moguće da je reč o iskazivanju sa ili bez PDV. Naime, u izveštaju SNS za republičke izbore navode se na dva mesta troškovi plaćanja zakupa na Novom Beogradu, u vrednosti od 728 i 910 hiljada dinara, a u odgovoru SC NBG je navedeno da SNS platila 1,996,000 dinara. Nisu prijavljeni troškovi za organizaciju skupa, tehničku pripremu ili neki „ostali troškovi“.

Završna konvencija DSS u Sava centru je takođe osim zakupa i prevoza imala troškove druge vrste (npr. veliki broj ljudi u majicama sa stranačkim oznakama). Troškovi su prijavljeni: za prevoz preko 1,4 miliona, što je manje od naše procene (1,6 miliona), za zakup i dodatne usluge 800 hiljada dinara, što je u skladu sa odgovorom koji smo dobili od Sava centra, kao i 64 hiljade za organizaciju skupa.

„Šetnja za Zorana“ u organizaciji LDP okupila je veliki broj ljudi, od kojih su neki došli organizovano (prema našim procenama taj prevoz je mogao da vredi preko 1,5 miliona dinara). Međutim, u izveštaju nismo pronašli troškove organizacije ovog događaja.

Završna konvencija pokreta „Dosta je bilo“, održana 13. marta u Domu sindikata nije imala druge značajne troškove osim zakupa sale koji je prijavljen (120 hiljada dinara, što je u skladu sa odgovorom Doma sindikata).

Završna konvencija NDS na Trgu Republike okupila je 13. marta i deo ljudi koji su došli organizovanim prevozom. Prijavljeni troškovi prevoza su veći od naše minimalne procene (3,2 miliona dinara naspram 2,3). Takođe su prijavljeni i neki drugi troškovi – zakup, tehnička priprema i ostalo. Svakako je interesantna rubrika „zakup“ budući da je reč o skupu

na otvorenom, a plaćeno je za ovu namenu 91 hiljada dinara, prema izveštaju. Kad je reč o ovoj stranci, dobili smo odgovor od SC Novi Beograd, prema kojem je NDP prvobitno platio zakup Hale sportova 455 hiljada dinara, ali da je nakon odustanka plaćeno 91 hiljada dinara, tako da se verovatno prijavljeni trošak zakupa odnosi na ovu transakciju.

Monitoring velikih događaja pokazuje da se stanje popravlja u odnosu na opažanja iz 2012. godine, kada smo registrovali veći broj skupova za koje uopšte nisu bili prijavljeni troškovi. Međutim, pokazalo se da je ovaj vid rashoda i dalje jedan od najproblematičnijih i iziskuje detaljnu proveru od strane Agencije.

U prvu grupu problema spadaju skupovi koji su održani u doba predizborne kampanje i koji su nesumnjivo imali za cilj da privuku pažnju birača, ali nisu prijavljeni u finansijskim izveštajima, zato što se po nekom osnovu pripisati „redovnim aktivnostima stranke“. To je slučaj sa mitingom SRS povodom godišnjice hapšenja V. Šešelja 11.3, konvencijom SDPS u Domu sindikata 23.2, „Šetnja za Zorana“ u organizaciji LDP-a, a donekle i sa konvencijom Građanske inicijative Goranaca, koja je očigledno imala za cilj podršku izbornoj listi SNS-a.

U drugu grupu problema spada neprijavljivanje troškova prevoza učesnika mitinga što so zapazili u slučaju skupa URS na Novom Beogradu od 23.2 i mitinga SRS na Trgu Republike 9.3, dok je kod nekoliko drugih javnih skupova prijavljeno nešto manje troškova prevoza nego što smo mi procenili da bi trebalo da bude, što se možda može objasniti povoljnijim tarifama prevoznika od očekivanih (npr. miting SNS 11. marta, konvencija DSS u SC).

Treći problem je u vezi sa skupovima kod kojih su prijavljeni i troškovi zakupa i troškovi prevoza ali ne i drugi rashodi, kojih je nesumnjivo bilo – npr. susret SNS sa penzionerima od 26.2. u hali Pinki i konvencija SNS u Hali sportova 11.3. Jedini predizborni skup kod kojeg su prijavljeni visoki troškovi organizacije je bila konvencija koalicije SPS-PUPS-JS u Kombank Areni od 2.3, koja je i po našim zapažanjima bila najskuplji pojedinačni događaj ove kampanje u gradu Beogradu.

Četvrti problem je u vezi sa klasifikacijom i objavljivanjem podataka iz izveštaja na sajtu Agencije. Očigledno je da bi format izveštavanja i objavljivanja trebalo promeniti tako da budu dostupni podaci sa specifikacijom pojedinih troškova – npr. broja autobusa i gradova odakle je organizovan prevoz.

Peti problem je takođe vezan za regulativu – to je pitanje u okviru kojeg izveštaja bi trebalo uneti podatke o troškovima nekog događaja, ukoliko se obe kampanje održavaju istovremeno ili su stranke slobodne da to učine manje-više po svom nahođenju.

4.4. Plakati i leci

Iako mnoge stranke u kampanji koriste plakate i letke da bi širili svoje poruke biračima, u finansijskom smislu to nije veliki trošak. Primera radi, najveći prijavljeni trošak bilborda na gradskim izborima bio je 3 miliona dinara. Zbog toga, monitoring ove vrste aktivnosti prevashodno može da posluži kao test da li su troškovi uopšte prijavljeni ili ne i kao indicija za dalje traganje u slučajevima kada se pokaže da je prijavljeno manje promotivnog materijala nego što je bilo u cirkulaciji. Naime, zakonska obaveza političkih subjekata je da prijave ne samo ukupan broj letaka koje su distribuirali, već da sve troškove razvrstaju prema tipu promotivnog materijala (to jest, posebno za svaku vrstu letka koji je odštampan i deljen). Kao što se može videti, u velikoj većini slučajeva, stranke su prijavljivale sve

troškove ove vrste, pa i veći broj vrsta letaka nego što je našim monitoringom na uzorku uočen. Jedino u slučaju NDS, DS i DSS smo tokom monitoringa registrovali po jednu vrstu letaka za gradske izbore više nego što se navodi u izveštajima ovih stranaka.

Tabela 21

Poređenje broja tipova letaka prikupljenih od strane TS sa prijavljenim iz izveštaja stranaka - beogradski izbori		
Stranka	Po podacima TS	Iz izveštaja stranaka
SNS	0	2
LDP	6	10
NDS	2	1
Treća Srbija	1	1
SDPS	1	/
SPS - PUPS - JS	1	0
DS	2	3
DSS	5	4
URS	3	0
Dosta je bilo	0	1
GEPS	1	/
SVM	0	1

4.5. Kampanja „od vrata do vrata“

Jedan od načina vođenja kampanje koji je uobičajen u demokratijama je obilazak ili drugi način neposrednog kontaktiranja birača. Izborna kampanja ove vrste je značajna i sa finansijskog aspekta, zato što podrazumeva rad stranačkih aktivista (koji se obično ne prijavljuje u finansijskim izveštajima ili se ne plaća uopšte), kao i angažovanje određenih resursa – leci, troškovi telefona, sitni pokloni, poštanski troškovi.

Ovom prilikom se nismo bavili poređenjem registrovanih i prijavljenih troškova, već smo na relativno malom uzorku pokušali da ustanovimo koliko je ovaj oblik vođenja kampanje bio zastupljen, u kojim oblicima i ko je u tome prednjačio. Uzorak pokriva samo užu teritoriju grada Beograda.

Tabela 22

Direktna kampanja prema biračima u Beogradu u %						
Stranka	Poseta	2. poseta	Pošta	Tel. poziv	2. tel. poziv	na dan izbora
SNS	45	12.5	63.75	26.25	7.5	6.25
DS	13.75	6.25	43.75	12.5	5	0
NDS	7.5	0	26.25	3.75	0	0
LDP	1.25	0	18.75	0	0	0
SPS - PUPS - JS	1.25	0	0	0	0	0
DSS	0	0	11.25	1.25	0	0
URS	0	0	3.75	0	0	0
Treća Srbija	0	0	1.25	0	0	0

Nalazi monitoringa pokazuju da se kampanja „od vrata do vrata“ isplati. Veoma visokom procentu građana su na vrata zakucali stranački aktivisti, a najčešće su to činili oni iz SNS, koja je i pobedila na izborima – u čak 45% slučajeva, pri čemu su takve aktivnosti naročito zapažene na Novom Beogradu. Tri puta manje aktivni su bili aktivisti Demokratske stranke, upola manje od njih oni iz novoformirane NDS, dok su svi drugi retko praktikovali ovaj vid kampanje. U drugi krug obilaska građana dolazili su ponovo aktivisti SNS i DS. Kada bi ovaj uzorak bio u potpunosti reprezentativan, to bi značilo da su stranački aktivisti zakucali na vrata Beograđana oko 400.000 puta!

Letke i druge predizborne materijale je velika većina građana zaticala i u poštanskim sandučićima (ili su ih neposredno dobijali tokom poseta). I ovde je najaktivnija bila SNS, dospevši do čak dve trećine domova, zatim DS sa manje od polovine posmatranog uzorka, NDS sa četvrtinom, a vredni su bili i predstavnici LDP i DSS. Ovi podaci pokazuju da je Beograđanima poštom ili prilikom poseta dostavljeno oko 800 hiljada letaka, pisama i drugih sličnih materijala.

Neke stranke su pozivale građane i putem telefona, koristeći se već postojećim evidencijama pristalica ili slučajnim odabirom. Ponovo su najaktivniji bili iz SNS-a, sa preko četvrtine pokrivenog uzorka i pozivanjem dela građana više puta, čak i na dan izbora (provera „da li ćete izaći“). Aktivna je na ovaj način bila i DS, a ostale stranke znatno manje. Ukupno gledano, može se proceniti da su građani na ovaj način dobili blizu 300 hiljada telefonskih poziva.

Praksa neposrednih poseta i telefonskih poziva birača, mada nije zabranjena, može biti veoma problematična, sa stanovišta poštovanja osnovnih načela izbornog procesa. Naime, iskustva pokazuju da ovakve posete ne služe samo za širenje političkih ideja, već i za formiranje evidencija na osnovu neposrednih pitanja da li će građani glasati ili ne za stranku čiji su predstavnici došli u posetu (a zatim i provera da li su takvi već izašli na glasanje). Bez obzira na to što dati odgovori građane ni na koji način ne obavezuju u smislu opredeljivanja na izbornom mestu, pa samim tim ne narušavaju direktno princip tajnosti glasanja, oni ih mogu dovesti u neugodnu situaciju, pogotovo kada su posetioci iz stranaka na vlasti.

4.6. Javni rashodi u doba izborne kampanje

Period izborne kampanje je doba koje je posebno osetljivo doba za javne rashode. U tom periodu javlja se prirodna težnja kod nosilaca vlasti da uvećaju troškove na način koji će ih učiniti popularnijim kod birača, bilo neposredno (npr. isplata povećane socijalne pomoći, investicije u javne radove) ili posredno (npr. preuzimanje obaveza radi privlačenja investitora, što će biti prikazano u kampanji). Ukoliko je položaj aktuelne garniture na vlasti nesiguran, to jest, ako je izgledno da će doći do promene nakon izbora, to može biti snažan motiv da se budžetska kasa isprazni u većem obimu nego što je neophodno u to doba godine.

Značajno povećanje javnih rashoda ili umanjenje javnih prihoda može da bude u vezi i sa drugim vidovima zloupotrebe javnih fondova, na primer, tako što se od firmi koje posluju sa državom traži da deo uplaćenog novca vrate kroz prilog političkoj stranci na vlasti. Zbog toga smo obratili pažnju na pojedine pokazatelje budžetske potrošnje u periodu izborne kampanje i uporedivom periodu u toku prošle, neizborne godine. Na generalnom nivou, nalazi ukazuju da je došlo do povećanja nekih javnih rashoda.

Tabela 23

Republički budžet			
	Korišćenje roba i usluga	Subvencije	Prava iz socijalnog osiguranja
Februar 2013	4261.2	4187.1	7241
Februar 2014	4828.3	4498.6	8604
Mart 2013	5290	6618.9	7036.6
Mart 2014	4,651.7	7,711.6	8,742.7
Ukupno 2013	9551.2	10806	14277.6
Ukupno 2014	9480	12210.2	17346.7
Razlika	-71.2	1404.2	3069.1
2013/2014 u %	-0.75	12.99	21.50

Podaci Ministarstva finansija iz Biltena koji su do sada objavljeni, ukazuju da je došlo do bitnog povećanja pojedinih javnih rashoda u februaru i martu 2014. u odnosu na isti period prethodne, neizborne godine. To je naročito vidljivo kod isplata za subvencije (isplaćeno 1,4 milijarde dinara više) i prava iz socijalnog osiguranja (3 milijarde više). S druge strane, visina troškova za nabavke dobara i usluga u istom periodu, ne samo da nije povećana, već je došlo do blagog smanjenja (manje od 1%), što se može dovesti u vezu sa primenom novog Zakona o javnim nabavkama (na snazi od 1. aprila 2014).

Na lokalnom nivou vlasti, kada je reč o istom periodu došlo je do blagog povećanja vrednosti javnih nabavki - 3%. S druge strane, došlo je do osetnog pada isplata za subvencije i prava iz socijalnog osiguranja (17,7 i preko 40 procenata).

Tabela 24

Lokalni budžeti			
	Korišćenje roba i usluga	Subvencije	Prava iz socijalnog osiguranja
Februar 2013.	4505.1	2308.7	602.1
Februar 2014.	4390.8	2094.1	528.2
Mart 2013.	4108.8	2378.5	1264.1
Mart 2014.	4481	1763.4	562.6
Ukupno 2013	8613.9	4687.2	1866.2
Ukupno 2014	8871.8	3857.5	1090.8
Razlika	257.9	-829.7	-775.4
2013/2014 u %	2.99	-17.70	-41.55

Slično tome, objavljeni podaci za organizacije obaveznog socijalnog osiguranja ukazuju na smanjenje većine posmatranih javnih rashoda. Tako je u februaru i martu Fond PIO imao isplate za nabavke dobara i usluga koje su tek za 2,4% veće od onih iz istih meseci prethodne

godine, kod Fonda zdravstva je primećeno smanjenje od preko 55% a kod Nacionalne službe zapošljavanja za preko 23 %. Kad je reč o isplata za prava iz socijalnog osiguranja, ona su bila nešto veća kod fonda PIO i Fonda Zdravstva (oko 3%), a bitnije veća kod službe zapošljavanja (13%). Iako treba imati u vidu da podaci za dva meseca mogu značajno da iskrive sliku zbog periodičnih fluktuacija, očigledno je da se ne može govoriti o trendu bitnog povećanja ovih posebno osetljivih javnih rashoda koje bi se mogle objasniti izbornom kampanjom.

Tabela 25

RFPIO		
	Korišćenje roba i usluga	Prava iz socijalnog osiguranja
Februar 2013.	170.9	47546.3
Februar 2014.	188.9	49356.8
Mart 2013.	249.4	47645
Mart 2014.	241.5	48935.7
Ukupno 2013	420.3	95191.3
Ukupno 2014	430.4	98292.5
Razlika	10.1	3101.2
2013/2014 u %	2.40	3.26

Tabela 26

RFZO		
	Korišćenje roba i usluga	Prava iz socijalnog osiguranja
Februar 2013.	69.3	16231.5
Februar 2014.	60	17227
Mart 2013.	169.8	18315.9
Mart 2014.	53.2	18640.1
Ukupno 2013	239.1	34547.4
Ukupno 2014	113.2	35867.1
Razlika	-125.9	1319.7
2013/2014 u %	-52.66	3.82

Tabela 27

NSZ		
	Korišćenje roba i usluga	Prava iz socijalnog osiguranja
Februar 2013.	75.4	2394.2
Februar 2014.	58.6	2331.9

Mart 2013.	91	1551.3
Mart 2014.	68	2147.9
Ukupno 2013	166.4	3945.5
Ukupno 2014	126.6	4479.8
Razlika	-39.8	534.3
2013/2014 u %	-23.92	13.54

Bez obzira na to da li je došlo do povećanja javnih rashoda i zloupotreba javnih fondova za potrebe izborne kampanje ili ne, kao problem ostaje to što u Srbiji **ne postoji poseban nadzor nad ovim rashodima**. Na ove oblike javne potrošnje primenjuju se samo redovni vidovi nadzora i kontrole, koje se odnose na generalnu zakonitost finansijskih transakcija, ali ne i na pitanje da li su neki javni rashodi ciljano realizovani baš u doba koje prethodi izborima umesto u vreme kada su prvobitno planirani.

Kad je reč o Gradu Beogradu, činilac koji je značajno ograničio mogućnost nastanka uvećanih rashoda budžeta u predizborno doba bila je činjenica da je **Grad sve vreme bio na restriktivnom režimu privremenog finansiranja**, tako da nije postojala ni teorijska mogućnost da se u prvom kvartalu realizuju troškovi koji po prirodi stvari ili po planu dolaze u nekom kasnijem periodu. Tako je za period januar – jun 2014, Grad planirao da potroši:

KORIŠĆENJE USLUGA I ROBA	8.476.655.583
SOCIJALNO OSIGURANJE I SOCIJALNA ZAŠTITA	2.312.206.756
SUBVENCIJE	4.854.904.006

U periodu izborne kampanje na snazi je bila odluka o privremenom finansiranju u prva tri meseca koja sadrži slične iznose (uz nešto veći ukupan udeo subvencija):

KORIŠĆENJE USLUGA I ROBA	4.343.510.590
SUBVENCIJE	2.972.336.311
SOCIJALNO OSIGURANJE I SOCIJALNA ZAŠTITA	1.051.057.846

S druge strane, na osnovu Odluke o budžetu Grada za 2013, za ove stavke je bilo planirano da se utroši (tokom cele godine), sledeće (završni račun, koji bi prikazivao koliko je zaista potrošeno još uvek nije usvojen):

KORIŠĆENJE USLUGA I ROBA	17.210.817.342
SUBVENCIJE	13.954.306.438
SOCIJALNO OSIGURANJE I SOCIJALNA ZAŠTITA	3.842.565.149

Kako se može videti, planirani rashodi za posmatrane kategorije kretali su se uglavnom u granicama i proporcijama budžeta planiranog za prethodnu godinu. Pokušali smo da utvrdimo i da li je u praksi došlo do značajnog odstupanja, ali do zaključenja ovog izveštaja još uvek nismo dobili te podatke tražene putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.