Monitoring (finansiranja) kampanje za parlamentarne, pokrajinske i lokalne izbore

**održane u Republici Srbiji, pred izbore od 24. aprila 2016.**

(sažetak preliminarnih nalaza)

Transparentnost Srbija

Beograd, 18. maj 2016

**Uvod**

Uloga novca u politici se nikada ne može tako jasno sagledati, kao u doba izborne kampanje. Kako bi se predstavile ili nametnule potencijalnim biračima, političke stranke i drugi učesnici izbornog procesa ulažu sredstva ravna ili veća od svoje godišnje potrošnje u svega nekoliko nedelja promocije tokom kampanje. Ta borba za politički „život i smrt“, koja se u Srbiji odvija znatno češće od Ustavom utvrđene svake četvrte godine, nosi sa sobom ogromne rizike od korupcije. Učesnici u izbornoj trci mogu pasti u iskušenje da **zloupotrebe javne resurse** koji im stoje na raspolaganju i **iznude sredstva od donatora** (ukoliko se već nalaze na vlasti), ili da **obećaju da će javne resurse zloupotrebiti** u zamenu za podršku finansijera, ukoliko dobiju priliku da vrše vlast. Iz tih razloga se finasiranje i vođenje izbornih kampanja zakonski uređuje i kontroliše i proučava upravo sa polazišta borbe protiv korupcije.

Imajući to u vidu, **Transparentnost - Srbija** (deo međunarodne mreže Transparency International-TI), pratila je finansiranje izbornih kampanja kontinuirano već 12 godina (2004, 2006, 2008, 2012 i 2014). Taj monitoring je obično imao nekoliko faza. Pre nego što kampanja i počne upozoravamo javnost i državne organe na pitanja koja mogu biti posebno sporna, zbog slabosti zakonskih rešenja ili lošeg prethodnog iskustva u njihovoj primeni. Ubrzo nakon izbora, na konferenciji za štampu predstavljamo prve nalaze monitoringa – procenu visine glavnih troškova kampanje (TV, štampa, bilbordi, mitinzi...) i udela pojedinih stranaka u oglašavanju. Nakon što izveštaji o finansiranju kampanje postanu dostupni, procenjujemo njihovu verodostojnost, poredeći ih sa nalazima monitoringa (npr. da li prijavljeni troškovi odgovaraju onome što je opaženo tokom kampanje). Pored toga, dajemo konkretne predloge za rad institucija i za dopunu zakonskih rešenja.

Počev od 2012. godine, Transparentnost – Srbija prati i tzv. „funkcionersku kampanju“, to jest, aktivnosti javnih funkcionera u predizbornom periodu koje se predstavljaju kao njihov „redovan rad“, a u stvari su deo političke promocije. O ovim aktivnostima mediji izveštavaju u informativnom programu, van blokova namenjenih za stranačku promociju. Ovaj oblik izborne propagande nije obuhvaćen propisima koji uređuju pristup učesnika izbora medijima (npr. ravnomerno predstavljanje izbornih lista). Pošto zakonski nema tretman predizborne propagande, pojavljivanje državno-stranačkih lidera u informativnom programu ne ulazi ni u prikaz troškova izborne kampanje niti podleže kontroli finansijskih izveštaja političkih subjekata. S druge strane, takva promocija nesumnjivo vredi značajno više nego otvorena propaganda, kako zbog toga što se plasira u kontekstu „objektivnog izveštavanja“, tako i zbog činjenice da je gledanost informativnog programa daleko veća nego gledanost reklama.

Krajem aprila 2016. održani su vanredni parlamentarni izbori, zajedno sa redovnim pokrajinskim izborima u Vojvodini, redovnim lokalnim izborima u velikoj većini gradova i opština (ali ne i gradu Beogradu) i prevremenim izborima u pojedinim gradskim opštinama Beograda. Transparentnost – Srbija je kampanju neposredno pratila u Beogradu, Novom Sadu i Nišu. U analizama će biti korišćeni i podaci iz drugih mesta, koje su prikupile druge organizacije civilnog društva ili su dostupni u medijima. Sprovođenje ovogodišnjeg projekta monitoringa omogućeno je donacijom Fonda za otvoreno društvo Srbije, na čemu se zahvaljujemo.

**Problemi koji nisu rešeni pre izbora**

Iako su izbori u Srbiji održani u ovom veku mahom ocenjivani kao „slobodni i pošteni“, i dalje postoje brojni nerešeni problemi. Pored oblasti finansiranja kampanje i postuipanja javnih funkcionera, čime se TS bavila u okviru ovog projekta, mogu se navesti nerešeni problemi koji postoje i u drugim oblastima, kao što su: 1. činjenica da Republička izborna komisija nije uspostavljena kao organ koji je nezavisan od onih o čijim interesima donosi odluke, i kao telo koje nema jasan pravni status niti sopstveni budžet; 2. da birački spisakne odražava u potpunosti pravo stanje stvari; 3. da su manje mogućnosti za kontrolu dela izbornog procesa (glasanje na Kosovu i Metohiji); 4. da postoje neispitane sumnje na zloupotrebe u vezi sa falsifikovanje potpisa za podršku listama; 5. da izborna pravila ne uređuju na adekvatan način položaj grupa građana; 6. da propisi ne daju dovoljno mogućnosti da se spreči zloupotreba posebnih prava koja su garantovana za stranaka nacionalnih manjina; 7. da nije rešeno pitanje oglašavanja drugih subjekata u vezi sa izbornom kampanjom (npr. udruženja, preduzeća), kao ni oglašavanje državnih organa tokom izborne kampanje. Neki od tih problema snažno su se manifestovali tokom ove izborne kampanje i nakon nje, više nego ikada pre (falsifikovani potpisi, lažne manjinske liste, nepravilnosti u prebrojavanju glasova sa KiM koje su utvrđene tek naknadno, sporovi oko načina odlučivanja u RIK itd.

Transparentnost je u januaru 2016. podsetila na sledeće nerešene probleme u vezi sa finansiranjem kampanje:

Iako je to odavno trebalo učiniti na osnovu antikorupcijske strategije iz 2013, još uvek nisu poboljšani Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, niti Krivični zakonik. Usled toga, i dalje imamo**rashode izborne kampanje koji nisu ničim ograničeni osim raspoloživim budžetom stranaka** (suprotno preporukama Saveta Evrope), **nedovoljno precizna pravila o kreditima i dugovanjima političkih stranaka**. S druge strane, podaci o finansiranju i dalje **nisu dostupni dok kampanja traje**, i dalje **nema rokova** za kontrolu finansijskih izveštaja koju treba da obavi Agencija za borbu protiv korupcije, niti jasno utvrđenih dužnosti za provere koje bi vršili drugi državni organi.

Pravila o finansiranju kampanje su izmenjena 2014. Tim izmenama su **smanjenabudžetska izdvajanja** za kampanju, što je u načelu dobro, jer su bila očigledno previsoka. Međutim, budući da svrha izdvajanja nije dovoljno jasno određena, dolazi do štetnih posledica – **neopravdano produbljivanje jaza između velikih parlamentarnih stranaka i ostalih učesnika u izbornoj trci** u mogućnostima da sa predstave biračima. Pravila o raspodeli budžetskog novca takođe **stavljaju u neravnopravan položaj lokalne pokrete i regionalne stranke** u odnosu na političke subjekte koji se nadmeću i na nacionalnim i na lokalnim izborima, zato što su izdvajanja iz gradskih i opštinskih budžeta svedena na apsurdni nivo (nekoliko hiljada dinara po listi u manjim opštinama). Pored toga, izmenama iz 2014. je **dopušteno da se za finansiranje izborne kampanje koriste budžetska sredstva dobijena za drugu namenu** (redovan rad).

Brojne optužbe **za kupovinu glasova i zloupotrebu javnih resursa** iz prethodnih izbornih ciklusa ostale su bez sudskog epiloga. Prema dostupnim podacima, podignuta je samo jedna optužnica za kupovinu glasova (u Novom Sadu 2012. godine), a suđenje još nije okončano. **Javno tužilaštvose nije oglašavalo** u vezi sa ispitivanjem optužbi iz ranijih izbornih ciklusa, nije obaveštavalo građane o tome kako bi mogli da prepoznaju i prijave eventualne zloupotrebe u vezi sa izborima, niti ih hrabrilo da to učine, a to je po mišljenju TS bilo neophodno.

Ni ove godine Narodna skupština nije, u skladu sa članovima 99. i 100.  Zakona o izboru narodnih poslanika, **formirala Nadzorni odbor** koji bi pratitio predizborne aktivnosti, ukazivao na eventualne nepravilnosti u postupanju političkih stranaka i obavljao druge poslove propisane zakonom. Obaveza formiranja tog odbora nije poštovana u proteklih 15 godina. To telo bi moglo da reaguje u spornim situacijama za koje nisu nadležni ni Agencija za borbu protiv korupcije, ni Regulatorno telo za elektronske medije ni Republička izborna komisija. TS je 2014. godine uputila inicijativu Nacionalnom ogranku međunarodne inicijative parlamentaraca za borbu protiv korupcije (GOPAC) u Narodnoj skupštini Republike Srbije za formiranje Nadzornog odbora, ali GOPAC nije reagovao. Valja napomenuti da su **kandidate za članove Nadzornog odbora**, na poziv predsednice Narodne skupštine, **predložile samo tri poslaničke grupe** (DS, SPS i JS), a da je to propustila da uradi Vlada Srbije.

I pored brojnih loših iskustava i empirijski dokazanog **korišćenja javnih funkcija radi dodatne promocije** članova Vlade, direktora javnih preduzeća i gradonačelnika, kroz njihove navodne „redovne aktivnosti“, ova oblast nije precizirana zakonom. U predizbornom periodu ne mora da se "zaustavi život", ali nema ni zakonske obaveze ni realne potrebe da svaki asflatirani kilometar, okrečenu fasadu, semafor ili položeni kamen temeljac, svečano otvaraju aktuelni funkcioneri. U odsustvu preciznijih zakonskih pravila, ako već nije realno očekivati da će se političari sami odreći besplatne reklame u informativnom programu, niti da će se urednici i novinari osmeliti da takve priloge ne objave, smatramo da je bilo prostora da makar Regulatorno telo za elektronske medije reaguje uputstvima i upozorenjima. Jedno od mogućih rešenja bi bio zahtev medijima **da se prilozi o takvim aktivnostima prenose bez živog snimka govora javnih funkcionera.**

U ove izbore Srbija je ušla u situaciji kada **medijski zakoni nisu dosledno primenjeni**. Sporna je privatizacija dela regionalnih i lokalnih medija, kao i sprovođenje nekih od konkursa za podršku medijskim programima. Sve to se odrazilo i na **objektivnost izveštavanja** pred lokalne izbore. Podsećamo takođe da **nisu precizirana ni pravila o državnom i političkom oglašavanju** u medijima, iako je u međuvremenu menjan niz zakona gde je to moglo biti učinjeno.

Pred izbore smo pozvali **Agenciju za borbu protiv korupcije** trebalo da predstavi ishod svojih kontrola ranijih izbornih ciklusa, ali i **podatke o tome kako su okončani pokrenuti prekršajni postupci**. Po našem mišljenju, **Regulatorno telo za elektronske medije** trebalo bi da **poverava poštovanje pravila o jednakim finansijskim i tehničkim uslovima oglašavanja stranaka**. Pravila REM iz 2015, koja su primenjena i na ovu izbornu kampanju, po našoj oceni nisu bila dovoljno precizna niti su rešila sva bitna pitanja.

TS je pozvala i ovaj put političke stranke, koalicije i grupe građana, **da jasno definišu svoje antikorupcijske programe**, ali i ostala izborna obećanja. Ta obećanja i programe bi trebalo potkrepiti obrazloženjem – na koji način će sve to biti finansirano. Predložili smo da se o finansijskoj održivosti ovih programa izjašnjava nezavisni i stručni državni organ - Fiskalni savet. Medije smo pozvali da porede i analiziraju ono što partije nude, a ne samo da prenose obećanja čija utemeljenost nije proverljiva. Na žalost, ni u ovom pogledu, nije bilo bitnog napretka. Iako je **borba protiv korupcije bila jedna od tema protekle izborne kampanje,** većina učesnika u kampanji nije predstavila jasan i detaljan program rada u toj oblasti, niti je bilo dovoljno prilike da se građani upoznaju sa razlikama i kvalitetom tih planova.

**Troškovi izborne kampanje – glavni zaključci**

Direktni **troškovi kampanje su i dalje veoma visoki, ali su bili nešto manji nego ranijih godina**, a na to je uticalo nekoliko faktora. Brojne opozicione liste, koje su se nadmetale oko istog segmenta biračkog tela, **nisu imale na raspolaganju budžetske resurse za vođenje skupih kampanja**, a predizborne prognoze im nisu davale šanse da osvoje vlast, pa stoga nisu bili atraktivni ni lukrativnim finansijerima. S druge strane, **jedina stranka koja je raspolagala viškom novca iz budžeta**, i bila najatraktivnija za finansijere na osnovu prognoza ko će činiti buduću vlast (SNS), **nije ni imala naročite potrebe za reklamiranjem**, usled sveprisustva svojih funkcionera u medijima u raznim, navodno redovnim, aktivnostima.

Drugi bitan razlog jeste to što je ova **kampanja trajala znatno kraće**nego raniji izborni procesi (npr. 3 nedelje u odnosu na 8 iz 2012. godine, kada su održani i predsednički izbori). Na smanjenje troškova je sigurno uticala i činjenica da je izmenama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti iz 2014, za 30% umanjen iznos koji se iz budžeta dodeljuje za finansiranje kampanje. Umanjenja na nivou APV, gradova i opština su još drastičnija zbog promenjene osnovice.

I dalje se mogu primetiti **određene korelacije između visine uloženog novca i ostvarenog izbornog uspeha**. Međutim, upitan je uzročno-posledični odnos. Naime, moglo bi se tvrditi da su mnoge **stranke prilagodile obim svoje izborne kampanje očekivanom uspehu na izborima**, jer na osnovu toga dobijaju deo budžetskih dotacija, **a ne da su baš takav uspeh ostvarili zahvaljujući ulaganju u propagandu**. U prilog te hipoteze govori i rezultat liste „Dosta je bilo“ (oko 6% glasova), za koju nije uopšte opaženo da je imala najznačajnije troškove izborne kampanje (TV oglašavanje, štampa, bilbordi, javni skupovi sa prevozom učesnika...).

Nastavljen je **rast jaza u troškovima izborne kampanje među pojedinim listama**. Naime, dok su u ranijim izbornim procesima (2004-2012) u izbornim troškovima značajno učestvovale 5-7 stranaka i koalicija, već u 2014 se jedna liste približila polovini ukupnih rashoda (SNS sa 4,3 miliona evra ili 45% procenjenih troškova TV oglašavanja). Na tim izborima je za još 4 liste procenjeno da su imale TV oglašavanje blizu vrednosti od milion evra, a za još dve da su platile blizu pola miliona. Sada međutim, SNS sa sličnim procenjenim troškovima TV oglašavanja nosi čak 61% ukupnog kolača, samo još jedna lista je imala preko milion evra ovih rashoda i samo jedna blizu pola miliona.

Kada je reč o **vrsti rashoda izborne kampanje**, i dalje su dominantno zastupljeni oglasi na TV stanicama, putem bilborda i u štampi. U odnosu na ranije izborne procese, u ovoj kampanji je organizovano manje mitinga i drugih sličnih okupljanja na otvorenim i zatvorenim prostorima. S druge strane, ima indicija da je kod organizovanja takvih skupova organizovan prevoz učesnika bio još zastupljeniji nego ranije. U ovoj kampanji je poraslo korišćenje komunikacije preko interneta i društvenih mreža, kao i direktne komunikacije sa biračima (telefonski kontakti, posete), koja je u nekim slučajevima bila uznemirujuća.

**Nema pomaka u javnosti podataka o izvorima finansiranja kampanje**. Poznata su budžetska izdvajanja (580 miliona dinara iz republičkog budžeta), ali nisu uvek pravilno određena (prema istraživanju TS, u samo 4% opština i gradova su izdvajanja iz budžeta za ovu namenu izvršena pravilno). Postoji jedino obaveza objavljivanja primljenih priloga koji su veći od prosečne zarade i obaveza objavljivanja finansijskih izveštaja. Međutim, oni će biti dostupni tek u prvoj polovini juna, više od mesec dana nakon okončanja kampanje.

# Pojedine vrste troškova

## TV oglašavanje

I na ovim izborima je TV oglašavanje bilo dominantna vrsta rashoda. Pravila koja je propisao REM su se unekoliko razlikovala u odnosu na ranije izborne periode. Usled toga, nestao je motiv za zakupljivanje dugotrajnih priloga, pa se kampanja sastojala isključivo od spotova. Pored toga, bilo je dopušten i prenos stranačkih skupova, ali bez naknade.

Monitoringom su obuhvaćene TV stanice sa nacionalnom frekvencijom, RTV, STB i kablovska N1. Podatke o broju i trajanju spotova, kao i njihovoj ceni po oglašenim cenovnicima smo dobili od firme AGB Nielsen. Obračun PDV, vrednost u EUR i procenu popusta je izvršila TS.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Lista** | **Oglasa** | **Sekundi** | **Eq. GRP** | **RSD** | **EUR** |
| **SNS** | 1982 | 103695 | 9583.89 | 530,009,033 | 4,315,075 |
| **ČBČ** | 249 | 9552 | 466.23 | 46,118,205 | 375,472 |
| **D-D** | 170 | 3741 | 285.77 | 17,597,472 | 143,270 |
| **SPS** | 832 | 25652 | 2752.73 | 175,256,488 | 1,426,853 |
| **SRS** | 125 | 6359 | 782.9 | 60,811,320 | 495,096 |
| **DS** | 336 | 6531 | 500.4 | 37,907,612 | 308,625 |
| **Zbir** | **3694** | **155530** | **14371.92** | **867,700,130** | **7,064,391** |

U odnosu na raniji period došlo je do smanjenja vrednosti TV oglašavanja, ali ne znatnog. Naime, na osnovu iste metodologije smo 2014. procenili da je kampanja za parlamentarne izbore koštala 9 miliona i 122 hiljade evra, odnosno, da je ovogodišnja za gotovo četvrtinu jeftinija.

Određena korelacija između uloga za TV oglašavanje i izbornog uspeha može se primetiti kod SRS, koalicije ČBČ, i DS. Liste koje su dobile najviše glasova (SNS i SPS) su imale još veći udeo u oglašavanju. S druge strane, među listama koje su prešle cenzus najbolji omer ulaganja imala je koalicija Dveri – DSS. Van konkurencije je lista DJB, koja nije ni imala plaćene TV oglase a ostvarila je solidan izborni uspeh.

## Oglašavanje u štampanim medijima

Troškovi oglašavanja u štampanim medijima, iako znatno niži od onih u elektronskim, nisu bili zanemarljivi. Na osnovu podataka IPSOS, koji se odnose na nacionalnu dnevnu i nedeljnu štampu (bez lokalizovanih insertera), ukupni troškovi ovih oglasa, bez obračunatih popusta na količinu premašuju 1,2 miliona evra.

Kod ove vrste oglasa je disproporcija među strankama nešto manje zastupljena, a udeo najvećeg oglašivača, SNS, sličan je izbornom uspehu te liste.

Troškovi oglašavanja u novinama su bili oko 20% niži u odnosu na one iz 2012. godine, kada se porede isti mediji, dok je u apsolutnim iznosima razlika manja.

## Bilbordi

Usled toga što je kampanja trajala znatno kraće nego 2012. i 2014, troškovi zakupa bilborda su procenjeni na blizu polovine onih iz prethodnog izbronog procesa. Kao što se može videti iz tabele, ne samo da je trajanje kampanje bilo manje, nego je bila manja i ukupna zastupljenost političkih bilborda u posmatranom uzorku.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|   | izbori 2012. | izbori 2014 | izbori 2016. |
|   | % političkih u odnosu na uzorak | % političkih u odnosu na uzorak | % političkih u odnosu na uzorak |
| prva nedelja | 33.02 | 31.73 | 3.21 |
| druga nedelja | 46.62 | 57.98 | 4.08 |
| treća nedelja | 57.00 | 69.98 | 18.95 |
| četvrta nedelja | 60.74 | 71.10 | 24.42 |
| peta nedelja | 71.94 | 57.70 | 31.74 |
| šesta nedelja | 70.78 |   | 33.00 |
| sedma nedelja | 35.02 |   |   |
| osma nedelja | 35.02 |   |   |

Ukupna vrednost bilborda za grad Beograd, u kojem se nalazi blizu polovine bilbord površina iz cele zemlje, iznosi 543 hiljade evra, od čega se 80% odnosi na kampanju za nacionalne izbore, a ostatak (oko 75 hiljada) za izbore u pojedinim beogradskim opštinama.

Na osnovu uzorka koji je iznosio oko 30% bilbord površina u gradu Beogradu, troškove smo procenili na sledeći način:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|   | SNS | DS/NS | SPS-JS | SRS | D-DSS | LDP/SDS/LSV |
| gruba procena troškova zakupa bilborda za Beograd | 223030 | 136903 | 60103 | 1860 | 61603 | 59600 |