

Monitoring dokazuje nužnost poboljšanja propisa i veće aktivnosti državnih organa

Praćenje gradskih izbora u Beogradu, koje je preduzela **Transparentnost Srbija** u vezi sa funkcionerskom kampanjom, njenim praćenjem u medijima, finansiranjem iz budžeta, oglašavanjem u medijima i radom državnih organa, dokazuje nužnost poboljšanja propisa i veće aktivnosti državnih organa u kontroli njihovog sprovođenja.

Funkcionerska kampanja gradskih čelnika, stranačko angažovanje predsednika Srbije, čije ime je nosila izborna lista njegove partije i dominantno prisustvo ove liste u medijima prvenstveno zahvaljujući aktivnostima Aleksandra Vučića u svojstvu predsednika države, glavna je odlika kampanje za izbor odbornika Skupštine grada Beograda. Ova lista ili njeni predstavnici se pojavila **294 puta na naslovnim stranicama dnevnih novina u pozitivnom kontekstu**, za 94 više nego sve druge liste zajedno. Od članova Vlade su bili najaktivniji predsednica Ana Brnabić, te ministri Šarčević i Vulin a kod ključnih gradskih funkcionera (Mali, Vesić) je primećen porast aktivnosti od 50% u odnosu na neizborni period. I pored nesumnjivog političkog značaja za celu zemlju, **izbiri su bili tek treća po značaju tema na naslovnim stranicama** (iza teme Kosova, prvenstveno zbog ubistva Olivera Ivanovića, i teme ubistva pevačice Jelene Marjanović), sa 49 pominjanja (12,4%) kao glavna tema na naslovnim stranicama.

U kampanji je **uočeno kršenje više propisa**, kao i veliki broj aktivnosti javnih funkcionera koje nisu nezakonite, ali predstavljaju iskorištavanje javne funkcije kako bi se omogućila dodatna promocija partiji, odnosno stranačkoj listi. Ni jedna od ovih pojava **nije bila ispitana od strane nadležnih organa** (javno tužilaštvo, Agencija za borbu protiv korupcije, Regulatorno telo za elektronske medije), ili makar javnost nije o tome obavestena. Izbiri su pokazali da su **neka pravila nelogična** jer omogućavaju da se pojave izborne liste sa namerno sličnim nazivima, da nosioci budu osobe koje uopšte nisu kandidati za odbornike ili potencijalne gradonačelnike, ili da nosilac liste bude osoba koja je u trenutku predaje postojala samo u fikciji.

Na izborima su učestvovala 24 izborne liste, od kojih 14 nije dobilo **ni 1% glasova**, pet je dobilo **manje glasova nego što su morale prikupiti potpisa** za predaju kandidature a za sedam **nisu glasali ni svi njihovi kontrolori** sa izbornih mesta, koji su plaćeni iz budžeta. Ovi podaci mogu biti razlog za **ispitivanje validnosti prikupljene dokumentacije** za učešće na izborima, ali i razlog da se **preispita sadašnji sistem plaćanja članova biračkih odbora**. Za ove namene je plaćeno oko **miliona evra iz budžeta**. Polovina tog novca (preko 58 miliona dinara) je isplaćena predstavnicima izbornih lista koje nisu imale nikakve šanse da pređu izborni cenzus (čak ni „prirodan prag“ koji važi za manjinske liste). Čak 22,3 miliona dinara je isplaćeno predstavnicima stranaka iako su već imale **svoje članove** na biračkom mestu po osnovu zastupljenosti u stalnom sastavu biračkog odbora (SNS, DS, SPS). Na osnovu zastupljenosti u prethodnom sastavu gradske skupštine, lista oko SNS je imala **3,9 puta više članova biračkih odbora** od drugih lista, DS 2,1 a SPS 1,7.

Izborna kampanja je bila **kraća, sa manje plaćenih putovanja** mitingaša, i manjim budžetskim finansiranjem, te stoga **jeftinija nego što su kampanje** za nacionalne izbore. Međutim, i sada je za **reklamiranje na TV stanicama** utrošeno oko 2 miliona evra, a u štampi preko 300 hiljada. S druge strane, učesnicima su na raspolaganju stajala veoma skromna sredstva iz budžeta grada (manje od 3 hiljade evra po izornoj listi), što stavlja u izrazito privilegovani položaj predstavnike vlasti, kojima su dostupni i drugi kanali, osim plaćenih oglasa, da se predstave građanima. **Iz budžeta Grada Beograda** je za finansiranje ovogodišnje izborne kampanje izdvojeno ukupno 37.430.444 dinara (317.173 evra), 7% manje nego što je trebalo po Zakonu. Maksimalni prilog od fizičkog lica bio je 957.860 dinara, a od firmi deset puta više.

Za pokriće troškova kampanje, na osnovu izbornog uspeha, SNS može očekivati još 147 hiljada evra, lista koju je predvodio Đilas oko 60 hiljada evra, Šapićeva 25, a SPS-JS 20 hiljada evra. Zahvaljujući izmenama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti iz 2014, stranke kojima ostane „višak“ novca od budžetskih dotacija za finansiranje redovnog rada, na osnovu velikog broja narodnih poslanika u republičkoj skupštini mogu bez ikakvog ograničenja da taj novac usmere u izbornu kampanju, i to ne samo za republičke izbore, već i za izbore u nekoj lokalnoj samoupravi.

Oko **70% troškova kampanje na TV stanicama i 77% u štampi** odlazi na listu SNS; drugoplasirani su Đilasova lista za TV oglase (14,7%) i SPS-JS za štampu (10,2%). Ovo su bili još jedni izbori na kojima građani nisu imali mogućnost uvida u podatke o prihodima i rashodima kampanje dok ona traje, jer će finansijski izveštaji biti podneti tek mesec dana nakon proglašenja konačnih rezultata.

Izborni programi su, po tradiciji, većinom bili nerazrađeni a u nekim slučajevima su ozbiljno zadirali u nadležnosti republičkih vlasti ili u (ne)naučnu fantastiku. To je dobar podsetnik na predlog koji je Transparentnost – Srbija dala pre pet godina: da za početak svaki učesnik izbora mora da dostavi i objavi ne samo spisak kandidata, već i program za koji se zalaže. Da svako obećanje bude praćeno objašnjenjem izvora finansiranja. I zatim, da neko (najbolje relevantni nezavisni državni organ – Fiskalni savet) da svoj sud o finansijskoj utemeljenosti tog programa.

Nalazi monitoringa potvrđuju potrebu da se u Srbiji bitno izmene propisi koji se odnose na izbore, kampanju, njeno finansiranje, oglašavanje i rad državnih organa. Pored preporuka koje u tom pogledu Transparentnost – Srbija daje od 2004. i preporuka drugih organizacija civilnog društva, Srbija ima na raspolaganju preporuke relevantnih međunarodnih organizacija, a pre svih ODIHR, po kojima nije postupila.

Pored toga, država Srbija nije ispunila ni preuzete Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije, koju je usvojila Narodna skupština 2013, kao ni iz Akcionog plana za pregovore sa Evropskom unijom o poglavlju 23, koji je usvojen zaključkom Vlade iz aprila 2016. Naime, i pored toga što su rokovi prošli, prvo 2014, pa zatim i 2016, nije poboljšan Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, niti je Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije poboljšan u delu koji se odnosi na aktivnosti javnih funkcionera u kampanji. Budući da se u Srbiji gotovo svake godine održavaju izbori, a ulazak u „izbornu godinu“ je izgovor za to da se pravila ne menjaju, **Transparentnost Srbija smatra da proces unapređenja propisa mora početi odmah.**

Funkcionerska kampanja

Predsednik Srbije Aleksandar Vučić imao je manje promotivnih aktivnosti nego u vanizbornom periodu. Ovaj period karakteriše veliki broj njegovih drugih aktivnosti, naročito sastanaka sa zvaničnicima, pri čemu se primećuje da broj trostruko prevazilazi broj sličnih aktivnosti koje je imao prethodni predsednik Srbije. Ti događaji dobili su zavidan medijski publicitet. Pored toga, Vučić je bio aktivan i kao stranački funkcioner, a to je ono što prethodni predsednik Srbije (Tomislav Nikolić) gotovo da uopšte nije činio.

Posmatrani funkcioneri¹ imali su tokom četiri nedelje ukupno 339 aktivnosti, od toga 193 promotivne. To je 60% više od ukupnog broja (213), odnosno **72% više od broja promotivnih aktivnosti (112) u posmatranom neizbornom periodu 2017. godine (avgust/septembar).**

Od članova Vlade, značajniji rast broja promotivnih aktivnosti u odnosu na neizborni period imaju Ana Brnabić (433%) i Mladen Šarčević (157%). Veliki broj promotivnih aktivnosti imao je i Aleksandar Vulin (21 za četiri nedelje), ali se ne beleži ekstremni rast u odnosu na neizborni period (75%), s obzirom na to da je Vulin u permanentnoj kampanji od 2014. godine.

Siniša Mali i Goran Vesić imaju oko 50% više promotivnih aktivnosti nego u neizbornom periodu, i **najviše u posmatranom** uzorku u apsolutnim brojevima (30 Mali, 24 Vesić) .

Uočeno je više aktivnosti za koje postoji sumnja da predstavljaju kršenje propisa (Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakona o izboru narodnih poslanika, Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Pravilnika o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje, Zakona o javnim preduzećima, Zakona o finansiranju političkih aktivnosti). TS je zatražila od više nadležnih organa podatke da li su postupali u vezi sa pojedinim slučajevima u okviru njihovih nadležnosti.

Medijsko praćenje funkcionerska kampanje - elektronski mediji

Funkcioneri su imali toliko aktivnosti, da ni najnaklonjeniji mediji nisu uspeli da ih sve pretoče u vesti u okviru svojih večernjih dnevnika. Mesta je gotovo bez izuzetka bilo samo za aktivnosti Aleksandra Vučića u gotovo svim posmatranim emisijama, kao i za skoro sve aktivnosti svih gradskih funkcionera u vestima Studija B. Najslabije je do elektronskih medija u posmatranim danima "dobacivala" inače vrlo aktivna ministarka Zorana Mihajlović.

Prilozi o aktivnostima predsednika Srbije i ujedno predsednika SNS-a, čije ime nosi lista okupljena oko naprednjaka, Aleksandra Vučića trajali su gotovo 3.000 sekundi u dnevnicima pet posmatranih TV stanica u dva dana kampanje - 20. i 28. februara.

Ako se na to doda 2.500 sekundi o aktivnostima članova Vlade iz partija sa liste "Aleksandar Vučić", o aktivnostima gradskih funkcionera iz SNS-a i izveštaji o listi "Aleksandar Vučić" u izbornim blokovima, ili u okviru vesti, dobija se zbir od 10.941 sekunde, što je četiri puta više od vremena koje su sve ostale liste (njih 23, uključujući i socijaliste i njihove funkcionere) dobile zajedno 2.789 .

U petak, 2. marta, Vučić, republički i gradski funkcioneri SNS-a imali su 1.853 sekundi u vestima, socijalisti 353, dok ostalih, onih koji nisu funkcioneri, nije bilo na ekranima, zbog izborne tišine.

Medijsko praćenje funkcionerska kampanje - naslovnice dnevnih listova

¹ Posmatrano je 20 funkcionera, pri čemu dvojica nisu imali, ili bar nisu zabeležene, bilo kakve aktivnosti u svojstvu funkcionera (Šapić i Bastać).

Lista Aleksandar Vučić bila je ubedljivo najzastupljenija na naslovnim stranicama dnevne štampe u Beogradu, sa **294 pojavljivanja u pozitivnom kontekstu**, što je za 94 više od svih ostalih lista zajedno. Za dominaciju je najzaslužniji **Aleksandar Vučić**, koji je, kao predsednik države i kao predsednik partije, bio **na naslovnim stranicama 195 puta. Od toga 171 u pozitivnom kontekstu**, devet u neutralnom i 15 u negativnom.

Druga po broju naslovnih je lista **Dragan Đilas**, ali je **od 128 članaka, 76 u negativnom tonu**, od toga 70 u tabloidima.

Dnevni listovi - glavne teme na naslovnim stranicama

Transparentnost Srbija uradila je i analizu glavnih tema na naslovnim stranicama štampe tokom sedam nedelja izborne kampanje. Izbori su bili tek treća tema po učestalosti. Iza Kosova i Jelene Marjanović.

Kosovo je bilo glavna tema na 68 od ukupno 397 naslovnica u posmatranom periodu, a razlog je ubistvo Olivera Ivanovića, sa 43 od 68 naslovnica posvećenih Kosovu, a dodatnih 15 obezbedio je Aleksandar Vučić svojom posetom pokrajini.

Druga tema po učestalosti je istraga u vezi sa prošlogodišnjim ubistvom Jelene Marjanović - 49 naslovnih, odnosno 12,4%. Izbori su tek na trećem mestu sa 47 naslovnih na kojima su glavna tema.

Bitne odlike izbornog procesa

I ove izbore su pratile brojne **optužbe u pogledu tačnosti biračkog spiska** ili ciljanih promena u biračkom telu. Oko podataka se vlasti i opozicija nisu saglasile, a ostaje da se vidi hoće li se stvari raščistiti u eventualnom postupku na osnovu podnetih krivičnih prijava. U pogledu **ostvarivanja aktivnog biračkog prava**, i Beograd je dobio 5-6 takmaca iz reda što stvarnih, što samoproklamovanih manjinskih partija, koje će se boriti za cenzus od 0,91% glasova (umesto 5%, koliko važi za ostale). Inače, samo jedna nacionalna manjina ima u Beogradu više od 0,6% pripadnika. U regulativi se u tom pogledu ništa nije promenilo.

Ovaj put nije otkriven ni jedan slučaj masovnog falsifikovanja ili overe potpisa za učešće na izborima. Međutim, postoje okolnosti koje bacaju sumnju u validnost dokumentacije potrebne za učešće na izborima, a pre svega činjenica da je za čak četiri izborne liste glasalo manje ljudi nego što je bilo neophodno da prikupe i overe potpisa za podršku kandidaturi. U najmanju ruku, ova činjenica stvara potrebu da se preduzme naknadna kontrola izborne dokumentacije.

Izbori su pokazali da su **neka pravila nelogična** jer omogućavaju da se pojave izborne liste sa namerno sličnim nazivima, da nosioci budu osobe koje uopšte nisu kandidati za odbornike ili potencijalne gradonačelnike, ili da nosilac liste bude osoba koja je u trenutku predaje postojala samo u fikciji.

Čini se da su se stvari pogoršale kada je reč o **prikupljanju „sigurnih glasova“** i „anketiranja“ birača, što uživo, sa spiskovima iz nekih državnih evidencija, što preko baze telefonskih brojeva. Po svoj prilici, ni jedno ni drugo se nije moglo raditi bez kršenja pravila o zaštiti ličnih podataka, za šta do sada nije bilo posledica.

Politički značaj ovog izjašnjavanja građana daleko je nadmašio jedne lokalne izbore. To je bilo vidljivo na svakom koraku, počev od „teške artiljerije“ koju je vlast angažovala kroz brižljivo osmišljenu

funkcionersku kampanju, ali i poruke koje sa izborima na prvi pogled nemaju veze pa sve do odluke opozicionih lidera da se na ovim izborima angažuju direktno, a ne preko lokalnih odbora.

Posebnu zanimljivost ove kampanje predstavlja to što je najjača stranka kandidovala i u prvi plan istakla mnoge **ljude poznate van sveta politike** i da su neki od njih kao najnormalniju stvar rekli da neće sedeti u odborničkim klupama. Jednako je zanimljivo to što su opozicionari listom istakli svoje **kandidate za gradonačelnika** (koga posredno biraju odbornici), dok je vladajuća stranka ostavila i svoje birače i kladioničare bez te informacije.

Izborni programi su, po tradiciji, većinom bili nerazrađeni a u nekim slučajevima su ozbiljno zadirali u nadležnosti republičkih vlasti ili u (ne)naučnu fantastiku. To je dobar podsetnik na predlog koji je Transparentnost – Srbija dala pre pet godina: da za početak svaki učesnik izbora mora da dostavi i objavi ne samo spisak kandidata, već i program za koji se zalaže. Da svako obećanje bude praćeno objašnjenjem izvora finansiranja. I zatim, da neko (najbolje relevantni nezavisni državni organ – Fiskalni savet) da svoj sud o finansijskoj utemeljenosti tog programa.

Po mnogim aspektima je **kampanja bila manjeg obima od ranijih**. Manje je bilo velikih skupova sa građanima, reklama u medijima, bilborda, plakata. Pored toga, sve te aktivnosti su rađene tek u završne 2-3 nedelje kampanje. Razlozi za takvo ponašanje su prevashodno finansijski, makar kada je reč o najvećem delu opozicije, a verovatno stvar marketinške procene, kada je reč o glavnoj stranci vlasti. Finansiranje izborne kampanje nije bilo među naročito zapaženim temama, osim kroz optužbe vlasti da iza jedne liste stoje „tajkuni“ i očigledno preteranih procena vrednosti kampanje jednog opozicionog kandidata (navodno 10 miliona evra, koliko su, na primer, sve liste zajedno prijavile troškova za predsedničke izbore 2017).

Podaci o prihodima i troškovima kampanje još dugo neće biti poznati. Naime, rok koji učesnici na izborima imaju za dostavljanje finansijskih izveštaja Agenciji za borbu protiv korupcije je 30 dana od završetka izbora. Pre toga imaju obavezu da objave (na svom sajtu) samo priloge čija vrednost prevazilazi prosečnu platu u Srbiji. Ovakvo zakonsko rešenje je nelogično, a Srbija je sredinom 2016. dobila preporuke da obezbedi javnost podataka dok kampanja traje, ali nije ništa učinila da promeni Zakon. Inače, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, koji uređuje ovu materiju trebalo je da se promeni još 2014, u skladu sa nacionalnom antikorupcijskom strategijom. U međuvremenu su istekli rokovi i iz Akcionog plana za poglavlje 23 pregovora sa EU. S obzirom na to da će izbori možda biti ponovljeni na nekim izbornim mestima, to bi značilo dodatno odlaganje saznanja za izvore prihoda i strukturu troškova kampanje.

Iz budžeta Grada Beograda je za finansiranje ovogodišnje izborne kampanje izdvojeno ukupno 37.430.444 dinara (317.173 evra). S druge strane, prema parametrima iz člana 20. st. 1. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti (0,07% poreskih prihoda), trebalo je izdvojiti 40.078.449 dinara (339.611 evra), odnosno, oko 7% više nego što je trenutno predviđeno aktuelnom Odlukom o budžetu Grada. Za toliko će ujedno biti oštećeni učesnici na izborima. Zanimljivo je da do sada nije bilo vidljivih reakcija zbog ovog zakidanja, koje nije zanemarljivo. To može biti dobra ilustracija (bez)značajnosti ovih budžetskih dotacija za ozbiljnije predstavljanje izbornih lista i najavljenih gradonačelničkih kandidata. Deo ovog novca se deli na jednake delove svim učesnicima u kampanji koji polože izbornu jemstvo. Gradska izborna komisija je proglasila čak 24 izborne liste, što znači da će svaka od njih dobiti 311.920 dinara, odnosno oko 2.643 evra. Dodatna sredstva se mogu prikupiti iz priloga fizičkih ili pravnih lica (957.860 dinara po jednoj osobi ili 9,5 miliona dinara od jedne firme) ili prenos sredstava sa stalnog računa političke stranke.

Na osnovu izbornog uspeha, to jest broja osvojenih odborničkih mesta – stranke, koalicije i grupe građana će dobiti još po 272.221 dinara (2.307 evra) za svaki dobijeni mandat, ali će i u tom slučaju inicijalno finansiranje morati da obezbede iz drugih izvora. To znači da će lista koja pređe cenzus i

osvoji 6 mandata u beogradskoj skupštini po oba osnova dobiti 1.945.249 dinara (16.483 evra) kao naknadu troškova za finansiranje svoje kampanje.

Jedina dobra posledica aktuelnih zakonskih rešenja o finansiranju kampanje iz budžeta grada jeste to što je izborna kampanja nešto jeftinija. Ali to još više ističe prednost izbornih lista koje imaju pristup drugim javnim resursima i veću podršku u medijima u odnosu na političku konkurenciju. Naime, izmene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti s kraja 2014, koje nisu izvršene u skladu sa antikorupcijskom strategijom, bitno su povećale nejednakost između (velikih) parlamentarnih stranaka i svih ostalih, a naročito vanparlamentarne opozicije.

Zahvaljujući tim izmenama, stranke kojima ostane „višak“ novca od budžetskih dotacija za finansiranje redovnog rada, na osnovu velikog broja narodnih poslanika u republičkoj skupštini mogu bez ikakvog ograničenja da taj novac usmere u izbornu kampanju, i to ne samo za republičke izbore, već i za izbore u nekoj lokalnoj samoupravi. Usled toga se novac poreskih obveznika troši suprotno svojoj inicijalnoj nameni, a pritom se ugrožava i ravnopravnost učesnika na izborima. Drugi nerešeni problem sa još ozbiljnijim posledicama jeste „funkcionerska kampanja“, odnosno aktivnosti republičkih ili gradskih funkcionera, koje se navodno vrše kao deo njihovog dodatnog posla, a u stvari ne bi bile [obavljane](#) na takav način ili u takvom obimu da nije bilo lokalnih izbora.

Institucije su bile pasivne. Narodna skupština nije zasedala, čak ni onda kada je po Ustavu morala, u prva dva dana marta. Nadzorni odbor nije formiran još od 2000, pa ni za ove (istina samo lokalne) izbore nije mogao da pomogne tamo gde druge institucije zataje.

Agencija za borbu protiv korupcije se oglasila sa obaveštenjem da će pratiti oglašavanje u medijima, kao i u pogledu maksimalne vrednosti priloga. Nije se, međutim, oglasila ni u jednom od slučajeva sumnji u kršenje pravila o finansiranju kampanje ili pravila o razdvajanju javne i političke funkcije, niti je načelno upozorila na nedozvoljenost nekih pojava (npr. pokloni za birače i humanitarne aktivnosti). Agencija nije povukla svoja ranija sporna mišljenja (u pogledu mogućnosti korišćenja službenih vozila). Povrh svega, neposredno pre izborne kampanje za direktora Agencije je izabrana osoba koja je i na sam dan izbora bila član političke stranke, pa se postavlja pitanje mogućnosti da Agencija uopšte obavi svoju kontrolnu funkciju, imajući u vidu ovlašćenja direktora nad radom čitave službe i nepostojanje zamenika.

Regulatorno telo za elektronske medije se oglašavalo, ali selektivno. Ni u jednom slučaju Regulator nije saopštio ništa što bi se odnosilo na ispitivanje povreda pravila, čak ni u slučajevima očiglednog kršenja Zakona (npr. pojavljivanje kandidata u zabavnom programu). Na sajtu nema podataka o razmatranju ni jedne prijave protiv elektronskih medija. Jedino vidljivo čime se REM bavio jeste odlučivanje o usklađenosti tri predizborna spota sa pojedinim odredbama Zakona o oglašavanju (uporedno oglašavanje, korišćenje identiteta drugog lica bez prethodnog odobrenja).

Ni ovaj put se pred izbore **nisu oglašavali javni tužioci**, sa pozivom građanima da prijave krivično delo, iako ni sada nije manjkalo sumnji na kupovinu glasova, ilegalno finansiranje i zloupotrebe javnih resursa. Usled toga, Srbija ponovo nije napravila napredak u rasvetljavanju eventualno učinjenih krivičnih dela ove vrste i pored toga što je proaktivnost u borbi protiv korupcije definisana kao jedan od prioriteta u svim antikorupcijskim strateškim dokumentima, a već dve godine je na snazi i Zakon o zaštiti uzbunjivača, čiji je proklamovani cilj donošenja bilo upravo otkrivanje većeg broja slučajeva korupcije.