**Regionalno istraživanje Transparency International o finansiranju izbornih kampanja**

**ŠTA JE KRINIS (CRINIS) ISTRAŽIVANJE**

CRINIS istraživanje je osmislio Transparency International. Istaživanje obuhvata procenu 75 indikatora koji obuhvataju i propise i njihovo sprovođenje u praksi. Cilj je da se se utvrdi koliko je sistem finansiranja kampanje imun na korupciju. Istraživanje obuhvata ocenu kvaliteta propisa, finansijskih izveštaja učesnika na izborima i kontrolnih organa a zasnovano je na stručnim analizama, intervjuima sa predstavnicima svih relevantnih institucija i grupa (stručnjaci, predstavnici partija, državni službenici, novinari itd.)

Istraživanje su sproveli ogranci Transparency International u Hrvatskoj, Makedoniji, Albaniji, Srbiji kao i na teritoriji Kosova. Ovogodišnji izveštaj analizira propise i njihovu primenu tokom kampanja za izbore odžane 2012. godine u Hrvatskoj, Makedoniji, Srbiji i na Kosovu, kao i neke aspekte redovnog godišnjeg finansiranja stranaka u Albaniji. Obuhvata osam oblasti u vezi sa finansiranjem izborne kampanje: podnošenje izveštaja kontrolnim organima, detaljnost izveštavanja, pouzdanost izveštavanja, dostupnost informacija, preventivne mere, kaznene mere, državni nadzor i javni nadzor.

Predstavljeni rezultati su samo deo projektnih aktivnosti. Pored toga, Transparentnost – Srbija je izvršila monitoring ﬁnansiranja izborne kampanje iz maja 2012, izvršila analizu izveštaja sa republičkih, pokrajinskih i lokalnih izbora koje su podneli učesnici na tim izborima i analizu postupanja nadležnih državnih organa. Transparentnost – Srbija je svojim predlozima doprinela uočavanju potrebe da se preduzmu zakonske i druge mere u oblasti ﬁnansiranja politickih stranaka u nedavno usvojenoj antikorupcijskoj strategiji. Dali smo i konkretne predloge za dopunu Akcionog plana za sprovođenje strategije kao i pojedinih povezanih propisa (npr. Zakon o prekršajima, Krivični zakonik). Organizovali smo i seriju okruglih stolova na kojima sa predstavnicima stranaka, medija, udruženja, revizora, privrednika, tužilaca, sudija za prekršaje i predstavnicima drugih državnih organa razmatrali dosadašnju primenu zakona i potrebnih promena i formulisali smo niz preporuka kako za izmenu propisa, tako i za dalje postupanje državnih organa.

Ovaj regionalni projekat je finansijski podržalo Ministarstvo spoljnih poslova Kraljevine Norveške.

**ŠTA SU NAJVEĆI PROBLEMI U REGIONU**

U regionalnom izveštaju je ukazano na neke značajne propuste u propisima, ali i na činjenicu da u svim zemljama/teritorijama, čak i kada postoje dobri propisi, njihova primena nije na zadovoljavajućem nivou.

Kao glavne slabosti i problemi u celom regionu uočeni su sledeći:

**SANKCIJE**

Sankcionisanje političkih partija za neispunjavanje obaveza u skladu sa propisima je slabo u svim analiziranim zemljama. Čak i tamo gde postoji relativno kvalitetan sistem kažnjavanja, on se gotovo uopšte ne primenjuje.

**PREVENCIJA**

Preventivni mehanizmi za sprečavanje zloupotreba u sistemu finansiranja političkih partija su nedovoljni. Na Kosovu i u Makedoniji nisu zabranjene donacije u gotovini (u Srbiji i Hrvatskoj jesu).

**POUZDANOST IZVEŠTAVANJA**

U Srbiji, na Kosovu i u Makedoniji ne postoji poverenje javnosti u pouzdanost izveštaja koje podnose politički subjekti.

**DOBRA PRAKSA U REGIONU**

* U Makedoniji i Hrvatskoj izveštaji se podnose i tokom kampanje, a ne samo po njenom završetku, tako da građani i pre izbora mogu da znaju ko finansira stranku za koju glasaju. U Makedoniji učesnici na izborima podnose tri izveštaja – prvi izveštaj 11. dana kampanje, drugi na polovini kapmanje i treći 30 dana po okončanju kampanje.
* Mediji su u Makedoniji zakonom obavezani da objave jedinstven cenovnik oglašavanja.
* Mediji u Makedoniji moraju, najkasnije 15 dana po okončanju kampanje, da podnesu detaljan izveštaj o reklamnom prostoru koji su dobili svi učesnici na izborima i cenom tog prostora.
* U Hrvatskoj postoje poreske stimulacije za pravna lica koja javno objave svoje donacije u izbornoj kampanji.

Ceo regionalni izveštaj dostupan je na:

<http://www.transparency.org/whatwedo/pub/buying_influence_money_and_elections_in_the_balkans>

**NAJVEĆI PROBLEMI U SRBIJI**

Pouzdanost izveštavanja o finansiranju kampanje je u Srbiji ocenjena kao najslabija od osam oblasti koje su analizirane, sa ocenom 3,6 na skali od 0 do 10. Među razlozima za nizak stepen poverenja mogu se navesti činjenica da je krajnji izvor finansiranja za gotovo polovinu novca koji je potrošen u kampanji za parlamentarne izbore i dalje je nepoznat (22 odsto čine krediti a 26 odsto dugovi), brojne pojedinačne donacije sa identičnim iznosima, kao i donacije pravnih lica koja su poslovala sa gubicima i neprijavljivanje troškova koji su uočeni monitoringom.

U oblasti sankcionisanja, zakonske odredbe u Srbiji dobile su visoku ocenu 7,8, ali je praksa u sankcionisanju ocenjena sa 0,9. To ne čudi kada se uzme u obzir činjenica da nijedna stranka nikada nije kažnjena zbog kršenja odredbi zakona koji regulišu finansiranje izborne kampanje.

Zakon u Srbiji propisuje da kontrolna institucija (Agencija za borbu protiv korupcije) mora da objavi izveštaje koje podnose partije, ali ne propisuje rok za njihovo objavljivanje, niti način na koji ih treba učiniti dostupnim javnosti.

Agencija za borbu protiv korupcije, Državna revizorska institucija, Republička radiodifuzna agencija i javno tužilaštvo imaju široka zakonska ovlašćenja za ispitivanje nezakonitog finansiranja kampanje, ali ne i jasno postavljene obaveze u pogledu obima tog ispitivanja i rokova da se ono obavi.

Od 2011. godine, Srbija ima solidan pravni okvir koji ureduje ﬁnansiranje predizbornih kampanja. Zakon sadrži obavezu izveštavanja o svim prihodima i rashodima izborne kampanje kao i obavezu da se sva sredstva namenjena za ﬁnansiranje kampanje uplaćuju na poseban račun i da se sva plaćanja troškova kampanje vrše sa tog računa. Pravni okvir predvida i sankcije za nepoštovanje pravila, dok je kontrola izveštaja o troškovima izborne kampanje poverena nezavisnom organu – Agenciji za borbu protiv korupcije. I pored toga, i dalje su potrebna znacajana unapredenja zakonskog okvira kako bi se: (i) sprečilo zaobilaženje zakonskih zabrana kroz ﬁnansiranje kampanja od strane „trećih lica” (npr. nevladinih organizacija, ﬁrmi) i kroz zloupotrebu javnih sredstava; (ii) obezbedila veća

transparentnost podataka o ﬁnansiranju kampanja; i (iii) obezbedilo da sve nezakonitosti budu

pravovremeno utvrdene i propisno sankcionisane.

Iskustvo sa izbora organizovanih u maju 2012. pokazuje da je nov zakonski okvir doneo neka poboljšanja u praksi. Značajno povećanje budžetskih izdvajanja, najavljena kontrola izveštaja o troškovima kampanje od strane Agencije za borbu protiv korupcije kao i monitoring koje su vršile organizacije civilnog društva, udruženo su uticali na političke partije da prijave veći iznos prihoda i troškova kampanja nego ikada ranije. Uporedo sa navedenim poboljšanjem, zapaženi su i različiti oblici ozbiljnih kršenja zakona, od nepoštovanja formalnih zahteva u popunjavanju izveštaja, rasprostranjenog nedostavljanja izveštaja o troškovima kampanje za lokalne izbore, nenavođenja pojedinih promotivnih troškova do nepružanja informacija o prilozima koji rađaju osnov za sumnju. Štaviše, delimično usled nejasnosti zakonskih odredbi o kreditima i preuzetim obavezama, za skoro

polovinu ukupno prijavljenih troškova kampanje, javnost i dalje ima samo delimična saznanja o krajnjim izvorima ﬁnansiranja. Agencija za borbu protiv korupcije je sprovela monitoring troškova kampanje, ali je u mesecima nakon kampanje izostala temeljna kontrola. Agencija je krajem prošle godine ubrzala postupak kontrole i podnela prve prekršajne prijave (protiv politickih partija koje nisu podnele izveštaj o prihodima i troškovima kampanje) u decembru 2012**¹**. Preliminarni nalazi drugih aspekata kontrole predstavljeni su 31. maja 2013**²**.

Kontrola drugih slučajeva u kojima se sumnja na nezakonitosti je još veći problem. Na primer, i pored brojnih sumnji i međusobnih optužbi, trenutno se vodi samo jedna istraga zbog zloupotreba javnih resursa u izbornoj kampanji (protiv bivšeg predsednika opštine Bojnik) i samo jedan postupak zbog sumnji u „kupovinu glasova“ (u Novom Sadu).

Generalno posmatrano, u kontekstu CRINIS istraživanja, zakonski okvir Srbije ocenjen je sa 8.1, a praksa postupanja sa 5.5. U okviru zakonskog okvira kao najjače oblasti ocenjene su „obim izveštavanja” usled iscrpnih zakonskih odredbi o prijavljivanju izvora prihoda i troškova, razvrstanih prema vrsti i dobavljaču, kao i oblast „javni nadzor” zbog širokih nadležnosti koje zakon daje Agenciji za borbu protiv korupcije u postupku kontrole izveštaja o prihodima i troškovima kampanje.

Sa druge strane, kao najslabiji deo zakonskog okvira ocenjena je oblast „prevencije”, usled nedostatka mera koje bi omogućile prijavljivanje neregularnosti u ﬁnansiranju kampanje.

U delu istraživanja koji se odnosi na praksu postupanja, kao najbolje ocenjene oblasti izdvajaju se „obim izveštavanja”, iako i u ovoj oblasti postoje znacajne slabosti, kao i „detaljnost izveštavanja”, što je uglavnom posledica nivoa detaljnosti izveštajnog obrasca.

Sa druge strane, najslabije su ocenjene oblasti „sankcije”, usled potpunog odsustva sankcija za nezakonito ﬁnansiranje kampanje još od uvodenja višepartijskog sistema 1990, i „pouzdanost izveštavanja” usled odsustva sveobuhvatne kontrole i generalnog nepoverenja građana u političke partije i funkcionisanje “preventivnih mehanizama”.

Finansiranje kampanja je široko prepoznato kao problem u srpskom društvu. Potreba da se unapredi zakonski okvir i njegova primena, jedna je od kljucnih predviđenih mera za smanjenje političke korupcije u novoj Strategiji za borbu protiv korupcije, koja je usvojena 1. jula 2013**³**. U cilju otklanjanja problema identiﬁkovanih ovim istraživanjem, Transparentnost Srbija ističe sledeće ključne preporuke:

1. Izmenama Zakona o ﬁnansiranju politickih aktivnosti otkloniti uočene pravne praznine (“ﬁnansiranje od strane trećih lica”, vreme vraćanja kredita i izmirenje preuzetih obaveza itd.) , obezbediti veću javnost podataka i pravovremenu kontrolu;

2. Izmenama Krivičnog zakonika, Zakona o budžetskom sistemu, medijskog zakonodavstva, Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji obezbediti veću javnost podataka, bolje planiranje kontrole i sankcionisanje prekršaja u vezi sa ﬁnansiranjem kampanje (npr. kupovina glasova, zloupotrebe javnih funkcija, prikrivene promocije u medijima i odgovornost za pravilnu raspodelu budžetskih izdvajanja);

3. Agencija za borbu protiv korupcije i javno tužilaštvo bi trebalo da objave sve slučajeve nezakonitog ﬁnansiranja kampanje, uključujuci zloupotrebe javnih funkcija i kupovinu glasova, pruže zaštitu licima koja prijavljuju ove nezakonitosti i ispitaju sve do sada poznate slučajeve kršenja propisa;

4. Agencija za borbu protiv korupcije bi trebalo da objavi potpune rezultate kontrole i pokrene prekršajne postupke za sve vrste uočenih prekršaja;

5. Agencija za borbu protiv korupcije i Državna revizorska institucija bi trebalo da prate neizmirene kredite i obaveze preuzete tokom perioda kampanje, u cilju utvrđivanja krajnjeg izvora ﬁnansiranja kampanje i svake eventualne zloupotrebe sredstava namenjenih za ﬁnansiranje redovnog rada političkih partija.

Ceo izveštaj za Srbiju dostupan je na:

<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Crinis%20zapadni/CRINIS%20publikacija%20SRB.pdf>

Ova publikacija izrađena je uz podršku Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Norveške.

Svi izneti stavovi predstavljaju stavove autora i ne moraju odražavati stavove Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Norveške.

