



C E N T A R A T S K I
D E M O K R A T I C I
T R A N Z I J U

AUTORKA: Milica Kovačević

Zakonito i transparentno korišćenje javnih resursa

jedan od preduslova za izgradnju povjerenja u izbore

mart, 2014

I SAŽETAK

Jedno od ključnih obilježja izbornih procesa u Crnoj Gori je sumnja u zloupotrebu javnih resursa i ovlašćenja u izborne svrhe od strane vladajuće partije. 47% građana smatra da izbori nijesu fer i slobodni, a brojne afere ne dobijaju sudski epilog.

Istraživački centar CDT-a je ispitivao da li se socijalna izdavanja povećavaju u godinama izbora, da li zapošljavanje u javnom sektoru raste u izbornim godinama, i kakva je institucionalna reakcija na sumnje u zloupotrebe državnih resursa. Na osnovu dostupnih informacija utvrđeno je da postoji korelacija između održavanje izbora i povećanja socijalnih davanja. Informacije često ne postoje, ili nijesu dostupne javnosti.

Preporuke CDT-a se odnose na unapređenje transparentnosti institucija i dostupnosti informacija, kako bi se otklonile (ili potvrdile) sumnje u zloupotrebu državnih resursa i uticalo na izgradnju povjerenja građana u izbore.



II ZBOG ČEGA NEMA POVJERENJA U IZBORE?

Izborni procesi u Crnoj Gori su već više od decenije obilježeni kontinuiranom sumnjom domaće i međunarodne javnosti u zloupotrebe javne imovine i ovlašćenja u svrhu ostvarivanja boljeg izbornog rezultata od strane vladajućih partija¹. Opozicione partije, mediji i nevladine organizacije u toku svih prethodnih izbornih kampanja iznosili su ove tvrdnje, potkrijepljene obiljem pojedinačnih primjera zloupotrebe državnih resursa². Sumnje su se najčešće odnosile na politički klijentelizam, odnosno selektivnu raspodjelu različitih vrsta socijalnih davanja i jednokratnih pomoći³, kao i ciljano zapošljavanje glasača vladajućih partija u javnim službama. Pored toga, javnosti su bili najvidljiviji primjeri zloupotreba službenih automobila, telefona, prostorija u svrhu vođenja predizborne kampanje. Međunarodni posmatrači su, takođe, kontinuirano ukazivali na opasnost da ovi slučajevi, ukoliko se ne istraže i sankcionišu kroz institucije sistema, mogu dovesti do pada povjerenja građana u osnovni institut demokratije – izbore.⁴

Istraživanja javnog mnjenja ukazuju na nedostatak povjerenja građana u izbore. Prema februarском istraživanju Ipsosa⁵, čak 47% građana je na pitanje „u kojoj mjeri se slažete sa sledećom tvrdnjom: Generalno gledano, izbori u Crnoj Gori su fer i slobodni?“ odgovorilo sa uglavnom se ne slažem ili uopšte se ne slažem. Po ovom istraživanju samo 48% građana smatra da su izbori slobodni i fer, i to su dominantno glasači vladajućih partija.⁶

Međutim, reakcija nadležnih organa je u najvećem broju slučajeva u potpunosti izostajala⁷, a priče o izbornim zloupotrebama su svodene na nivo polarizovane i politizovane javne debate.

Problem je dospio u centar političke komunikacije tokom dva posljednja izborna ciklusa – parlamentarnih izbora 2012. i predsjedničkih izbora 2013. godine. Afera „Snimak“ je potvrdila da je zabrinutost mnogih opravdana, jer se po prvi put na snimku zabilježeno da javni funkcioneri zaista

¹ Za više informacija, pogledati izvještaje OSCE/ODIHR posmatračkih misija www.osce.org, te izvještaje o posmatranju izbora domaćih nevladinih organizacija – Centar za demokratsku tranziciju (CDT) <http://www.cdtmn.org/index.php/izdavastvo> i Centar za monitoring (CEMI) <http://www.cemi.org.me/index.php/me/izdavastvo/publikacije>.

² Za više informacija pogledati saopštenja MANS <http://www.mans.co.me/saopstenja/izbori/>.

³ Za više informacija vidi MANS, Policy Brief, Winning Elections in Montenegro, November 2013 https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/mans_montenegro_winning_elections_in_montenegro.pdf

⁴ Konačni izvještaj OSCE/ODIHR ograničene misije za posmatranje izbora, Predsjednički izbori 7. april 2013, strana 11 <http://www.osce.org/me/odihr/elections/103499?download=true>, Konačni izvještaj OSCE/ODIHR ograničene misije za posmatranje izbora, Prijevremeni parlamentarni izbori 14. oktobar 2012, strana 11 <http://www.osce.org/me/odihr/elections/98696?download=true>.

⁵ Istraživanje je sprovedeno na reprezentativnom uzorku metodom direktnog intervjua. U istraživanju je učestvovalo 1034 ispitanika, a podaci su prikupljeni u periodu od 05. do 12. februara 2014.

⁶ U kojoj mjeri se slažete sa sledećom tvrdnjom: Generalno gledano, izbori u Crnoj Gori su fer i slobodni? - DPS (90% u potpunosti/ uglavnom se slažem, 8% uopšte/uglavnom se ne slažem), SDP (60% u potpunosti/ uglavnom se slažem, 37% uopšte/uglavnom se ne slažem), PCG (26% u potpunosti/ uglavnom se slažem, 72% uopšte/uglavnom se ne slažem), SNP (17% u potpunosti/ uglavnom se slažem, 79% uopšte/uglavnom se ne slažem) i DF (14% u potpunosti/ uglavnom se slažem, 84% uopšte/uglavnom se ne slažem).

⁷ Od Sudskog savjeta su dobijeni podaci samo za 2010, 2011. i 2012. godinu. Za krivično djelo iz člana 186 Krivičnog zakonika - Povreda slobode opredjeljenja pri glasanju – u tom periodu vođen je samo jedan predmet, u 2012. godini, koji je rezultirao sa četiri osuđujuće presude.

govore o sistemu selektivnog zapošljavanja pristalica vladajućih partija. Opozicione partije nijesu odustale od učešća na izborima, ali su, prvenstveno na temelju ove argumentacije, osporavale rezultate predsjedničkih izbora.

Postojanje problema priznala je i Skupština Crne Gore – sa većinom⁸ od 76 glasova „za“ usvojeni su Zaključci o izgrađivanju povjerenja u izborni proces, i formirana Radna grupa sa zadatkom da kroz izmjene zakonodavstva gradi povjerenje u izbore. Skupština je pozvala i Državno tužilaštvo da odgovorno, profesionalno i nepristrasno obavi istragu i efikasno okonča postupak utvrđivanja eventualne krivične odgovornosti aktera afere „Snimak“.

CDT je u prethodnoj godini pokrenuo istraživanje čiji je cilj bio da na sveobuhvatan način testira tvrdnje o zloupotrebi javnih resursa u izborne svrhe, i identifikuje problematične tačke u sistemu koje otvaraju prostor za ovakve zloupotrebe. Naš cilj nije bio da se bavimo pojedinačnim primjerima i tvrdnjama, već da kombinovanjem različitih metoda ispitamo da li postoji problem u sistemu, i predložimo rješenja koja bi doprinijela povećanju povjerenja u izbore.

Naš istraživački centar ispitivao je sljedeće:

1. Da li se budžet za socijalna davanja povećava u godinama održavanja izbora?
2. Da li postoji povezanost između zapošljavanja u javnom sektoru i održavanja izbora, odnosno da li zapošljavanje u javnom sektoru raste u izbornim godinama?

⁸ Skupština Crne Gore ima ukupno 81 poslanika.

⁹ Ministarstvo finansija je 2005. godine donijelo Pravilnik o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Republike, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština ("Sl. list RCG", br. 35/05, 37/05, 81/05 od 29.12.2005, 02/13 od 04.01.2013). Na osnovu tog akta, od 2006. godine država i opštine su obavezne da budžete planiraju i izvršavaju na jedinstven način, što omogućava upoređivanje i analizu podataka, zbog čega je 2006. uzeta kao početna godina za analizu. U praksi se pokazalo da su česta odstupanja od Pravilnika.

¹⁰ Poreska uprava posjeduje javne evidencije poreskih prijava, tj. podatke o broju zaposlenih koji uredno plaćaju poreze. Zavod za zapošljavanje vodi javne evidencije novozaposlenih. MONSTAT vodi zvanične statistike o zapošljavanju. Sudski savjet posjeduje zvanične sudske statistike.

3. Da li postoji adekvatna institucionalna reakcija na sumnje u zloupotrebe državnih resursa, odnosno da li su otkriveni slučajevi i afere procesuirani?

Za potrebe istraživanja analizirani su završni računi države i opština od 2006. godine⁹, kao i zvanične informacije i podaci dobijeni od strane državnih organa – MONSTAT-a, Poreske uprave, Sudskog savjeta, Ministarstva finansija, Zavoda za zapošljavanje, Fonda PIO i drugih.¹⁰

NETRANSARENTNI BUDŽETI I ZAVRŠNI RAČUNI

Prvi i osnovni zaključak istraživanja je da informacije o budžetima i završnim računima nijesu transparentne – traženi podaci ili ne postoje, ili se do njih teško dolazi, a i kada se do njih dođe – dostupni su u različitim i neuporedivim formatima i klasifikacijama. Pored toga što znatno otežava analizu, ovaj način predstavljanja podataka ukazuje i na to da se pri izradi opštinskih i državnog budžeta ne poštuju dosljedno pravila o jedinstvenoj klasifikaciji budžeta.

1. Državni budžet

Na državnom nivou, analizirali smo troškove u kategoriji 42 – Transferi za socijalnu zaštitu. U ovoj kategoriji su troškovi koji se odnose na prava iz oblasti socijalne zaštite, sredstva za tehnološke viškove, prava iz oblasti PIO, prava iz oblasti zdravstvene zaštite i ostala prava iz oblasti zdravstvenog osiguranja. Ove troškove smo odabrali kao moguće pokazatelje zloupotrebe javnih resursa u izborne svrhe, zbog već navedenih javno izraženih sumnji da vladajuća partija koristi javne resurse za vršenje uticaja na opredjeljenje birača koji pripadaju socijalno ranjivim grupama.

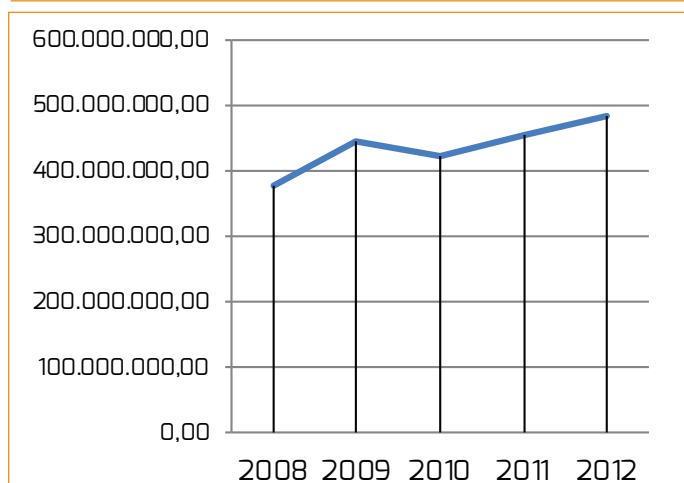
Budžeti su klasifikovani na isti način počev od 2008. godine, pa se i analiza odnosi na taj period. Analiza pokazuje da su izdvajanja za socijalna davanja rasla u godinama održavanja parlamentarnih izbora – 2009. i 2012. godine. U godinama održavanja parlamentarnih izbora povećavani

su realni iznosi novca potrošenog za ove namjene, ali i procentualna izdvajanja za ove svrhe, u odnosu na ukupan budžet.

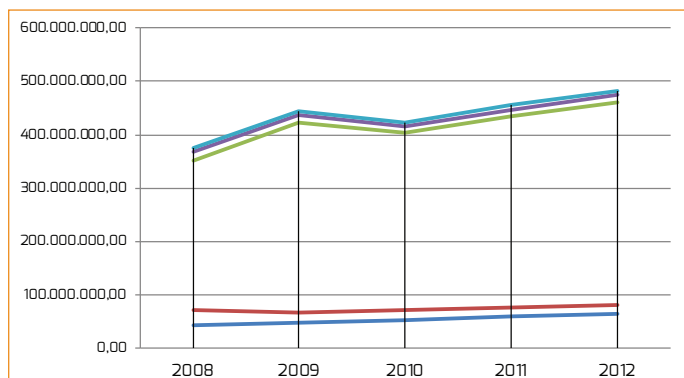
Ono što mi možemo da ustvrdimo na osnovu dostupnih podataka je da postoji korelacija između održavanja izbora i povećanja budžeta za socijalna davanja. Na nadležnim je institucijama da odgovore na postavljena pitanja i objasne zašto socijalna davanja rastu u izbornim godinama.¹¹

Naša analiza pokazuje značajan rast (više od 69 miliona eura u 2009. godini) zatim pad u 2010. godini i nakon toga ponovni rast tokom 2011. i 2012. Ukupna potrošnja države u 2009. bila je 61 milion eura veća nego u 2008, a u tom periodu socijalna davanja bila veća za čak 69 miliona. Takođe, budžetski izdaci u 2012. godini su ostali na približno istom nivou kao u 2011, ali su se socijalna davanja povećala za skoro 27 miliona eura.

GRAFIK 1. - **Transferi za socijalnu zaštitu (aps. iznosi)**



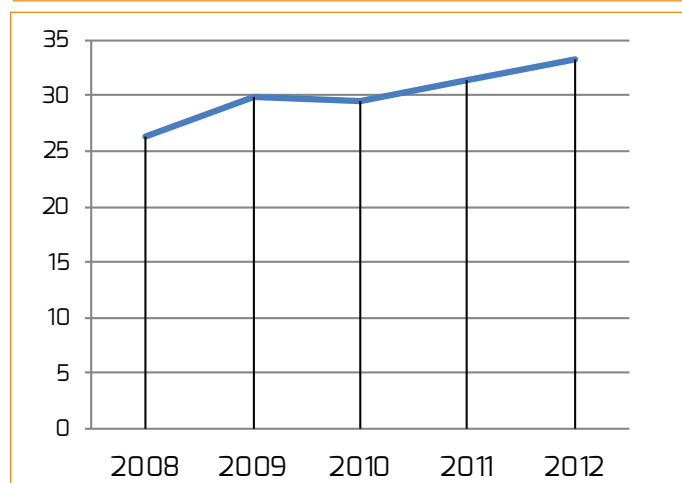
GRAFIK 3. - **Transferi za socijalnu zaštitu (aps. iznosi)**



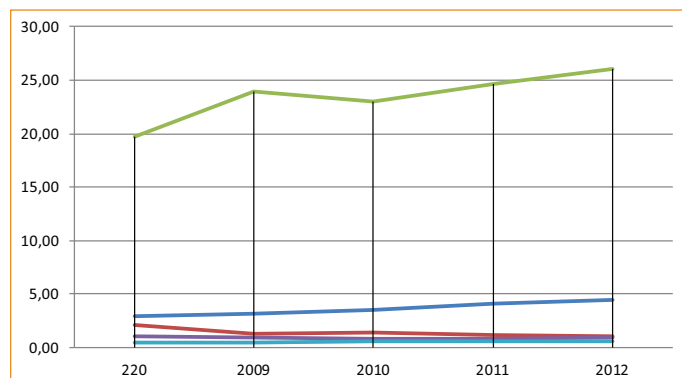
CDT je analizirao podatke iz završnih računa, dakle ono što je zaista potrošeno. Međutim indikativno je da je u budžetu za 2013. godinu, u kojoj su održani predsjednički izbori imamo planiran dalji rast ovih izdvajanja (497,872,727.10), a u predlogu budžeta za 2014. godinu, u kojoj nijesu planirani nacionalni izbori, za ovu namjenu je planirano manje sredstava (494,723,398.97).

Kada analiziramo grupe u kategoriji 42, bilježimo značajan rast apsolutnih iznosa izdvajanja u 2009. i 2012. godini u grupama 423 – Prava iz oblasti PIO, 424 – Ostala prava iz oblasti zdravstvene zaštite i 425 – Ostala prava iz oblasti zdravstvenog osiguranja. Kada analiziramo procenat izdvajanja u odnosu na ukupne izdatke budžeta, i tu su primjetni drastični skokovi u oblasti 423 u godinama parlamentarnih izbora. Oblast 423 – Prava iz oblasti PIO, odnosi se na starosne, invalidske i porodične penzije, te na naknade, dodatke i ostala prava.

GRAFIK 2. - **Transferi za socijalnu zaštitu (% budžeta)**



GRAFIK 4. - **Transferi za socijalnu zaštitu (% budžeta)**



LEGENDA

- 421 - Prava iz oblasti socijalne zaštite
- 422 - Sredstva za tehnološke viškove
- 423 - Prava iz oblasti PIO
- 424 - Ostala prava iz oblasti zdravstvene zaštite
- 425 - Ostala prava iz oblasti zdravstvenog osiguranja

¹¹ Ministarstvo rada i socijalnog staranja je nakon objavljenih prvih rezultata istraživanja, reagovalo sa objašnjenjem da su socijalna izdvajanja povećana zbog „povećanog broja korisnika“ i određenih zlouporeba odstrane korisnika. Ipak nije dat odgovor na pitanje zašto se povećao broj korisnika – zbog izbora ili zbog nekog drugog razloga? <http://www.cdm.me/politika/ministarstvo-troskovi-rasli-zbog-veceg-broja-korisnika-i-zloupotreba-porodiljskog>

Znatno povećanje socijalnih davanja u izbornim godinama je mogući pokazatelj zloupotrebe državnih resursa. Međutim, postoje i druga moguća objašnjenja, pa je do rasta ovih davanja moglo doći iz više različitih razloga, na primjer zbog promjene socijalne politike ili niza objektivnih ekonomskih i socijalnih faktora (npr. zatvaranje velikih sistema, otpuštanje radnika, povećan broj tehnoloških viškova ili povećan broj građana u stanju socijalne potrebe i sl.).

Ipak, analiza izjava državnih zvaničnika i zvaničnih dokumenata Vlade pokazuje da se 2008. godina smatra početkom ekonomske krize, koja se ozbiljno odrazila na ekonomsku situaciju u 2009. i 2010. godini. Stoga, nije jasno zašto je u jednoj kriznoj godini došlo do ogromnog povećanja socijalnih davanja, a već u sljedećoj, jednako kriznoj, do smanjenja. Takođe, eventualni krupni zaokreti u vođenju socijalne politike, ako ih je bilo, nijesu na kvalitetan način prezentovani javnosti.

2. Budžeti opština

Nastojeći da proverimo da li je bilo povećanja izdvajanja za socijalna davanja u godinama izbora i na lokalnom nivou, analizirali smo troškove nastale u okviru budžetske stavke 4313 – Transferi pojedincima.

Prema Pravilniku o jedinstvenoj klasifikaciji računa za Budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština¹² „na računu transferi pojedincima evidentiraju se zahtjevi za plaćanje i sva plaćanja koja se odnose na dospjele obaveze po osnovu transfera pojedincima po osnovu jednokratnih socijalnih pomoći, stipendija, povlastica, sredstava za lična

primanja pripravnika, usavršavanje kadrova i prekvalifikaciju zaposlenih, obeštećenja i naknadu štete“. Ono što je zajedničko svim ovim različitim stavkama je da podrazumijevaju veliki nivo diskrecije u odlučivanju, i stoga su podložne zloupotrebama.

Na nivou opština, prakse su različite, i stavka Transferi pojedincima obuhvata niz različitih troškova. Pravilo je samo to da izdvajanja u okviru ove stavke iz godine u godinu značajno variraju.

Na lokalnom nivou u najmanje 13 opština imali smo značajno povećanje davanja u godinama održavanja lokalnih izbora.¹³ Podaci do kojih smo došli analizom završnih računa nam govore da su opštine Herceg Novi, Bar, Kolašin, Kotor, Plav, Rožaje, Tivat i Ulcinj u izbornim godinama povećale socijalna davanja.¹⁴ Odmah nakon te izborne godine došlo je do smanjenja, iako je to smanjenje pratilo povećanje budžeta opštine.

Postoji i grupa opština (Podgorica, Berane, Cetinje) u kojima su socijalna davanja značajno rasla u godinama parlamentarnih ili predsjedničkih izbora, iako se u tim opštinama nijesu održavali lokalni izbori.

Imajući u vidu veliki nivo diskrecije u odlučivanju o dodijeli novca pojedincima, i značajna povećanja ovih davanja koja su se dešavala u godinama izbora, opravdano otvaraju prostor za sumnju da se radi o troškovima koji su motivisani izborima.

NEDOSTUPNOST POUZDANIH PODATAKA O ZAPOSLENOSTI

U političkoj komunikaciji u toku svih dosadašnjih izbora čule su se optužbe na račun vladajuće koalicije da sprovodi partijsko zapošljavanje u javnim službama, a naročito u periodu prethodi izborima. Početkom 2013. godine u javnost su dospjeli audio zapisi sa sjednice DPS-a, na kojima se partijsko rukovodstvo dogovara da državne resurse iskoristi za povećanje broja glasova na izborima.¹⁵

¹² Pravilnik o jedinstvenoj klasifikaciji računa za Budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština (Službeni list RCG, br. 35/05, 37/05 i 81/05)

¹³ Kroz stavku 4313 – Transferi pojedincima.

¹⁴ Za konkretne podatke iz istraživanja, obratite se CDT-u.

¹⁵ Zoran Jelić, poslanik DPS, bivši direktor Zavoda za zapošljavanje: „Planirano je da ih bude 6.000, a mi ćemo ove godine zaposliti preko 8.000 ljudi sa evidencije Zavoda za zapošljavanje, prije svega onih koji podržavaju program DPS-a“... „Ako zaposlimo svog čovjeka smanjili smo njima a povećali nama. Hajde da pomognemo čovjeku da se zaposli i imaćemo efekat četiri glasa za DPS.“ Audio snimci su dostupni na <http://www.dan.co.me/ekskluzivno/index.php>.

Pored podatka iz odgovora na Upitnik Evropske komisije iz 2010 godine (39000), u javnosti su se pojavljivale brojne i različite procjene stanja. U kontekstu povjerenja u izbore, jako je važno imati tačan podatak, jer je to ozbiljan indikator broja onih koji egzistencijalno zavise od države.

Zavod za zapošljavanje, koji vodi evidencije o broju novoza-poslenih ne posjeduje podatke iskazane po kriterijumu javni/privatni sektor. Uprava za kadrove, preko koje se zapošljavaju lica u državnoj upravi, odgovorila nam je da ne posjeduje podatke o broju zaposlenih u upravi na godišnjem nivou od osnivanja (2004.) do danas. Fond PIO ima podatke o broju onih koji po osnovu zaposlenosti plaćaju doprinose za PIO, ali takođe nema podatke po kriterijumu javni/privatni sektor.

Dvije institucije od kojih smo dobili postojeće podatke su MONSTAT i Poreska uprava, a u dostavljenim podacima postoje velike razlike.

Poreska uprava nam je dostavila podatke o broju poslodavaca sa predatim, ispravnim OPD3 prijavama po godinama kao i broju prijavljenih radnika, u privatnom i javnom sektoru. Njihovi podaci govore da je u javnom sektoru u periodu 2006-2010 prosječan broj prijavljenih radnika iznosio 29,882. Procentualno, to čini oko 23% ukupnog broja prijavljenih radnika.

MONSTAT nas je obavijestio da ne raspolaže sa podacima o broju zaposlenih u privatnom i javnom/državnom sektoru. Trenutno, MONSTAT prati kretanje statistike zaposlenosti iz administrativnih izvora i iskazuje rezultate o zaposlenosti po sektorima i oblastima klasifikacije djelatnosti. Javni sektor su svi budžetski korisnici svrstani u sektore klasifikacije djelatnosti: državna uprava, obrazovanje i zdravstvo, kao i javna preduzeća čiji je osnivač država, ili lokalna samouprava (komunalna preduzeća). Međutim u javni sektor ulaze i firme koje su u potpunom ili većinskom vlasništvu države. Prema podacima MONSTAT-a, u djelatnostima koje dominantno pripadaju javnom sektoru, u periodu 2006-2010 zaposleno je u prosjeku 50,197 osoba¹⁶, što čini oko 31% ukupnog broja zaposlenih.

Iako je jasno je da je riječ o različitoj metodologiji prikupljanja podataka, ovako značajne razlike u broju zaposlenih

mogu biti pokazatelj da javna preduzeća ne predaju uredne poreske prijave. Takođe, postojeći podaci ukazuju na to da značajan broj građana Crne Gore, direktno ili indirektno, zavisi od države.

Ako ovome dodamo podatak MONSTAT-a da u Crnoj Gori u periodu 2006-2010. bilo u prosjeku 51,994 maloljetnih i punoljetnih korisnika socijalne zaštite¹⁷, jasno je da država ima uticaj na veliki broj građana što može biti izvor eventualnih zloupotreba resursa u izborne svrhe.

Afere ne rezultiraju istragama, postupcima i presudama

U namjeri da provjerimo da li su brojne optužbe i afere rezultirale sudskim postupcima i presudama, od Sudskog Savjeta smo tražili podatke o broju presuda za određeni broj relevantnih krivičnih dijela u posljednjih 10 godina.

Dobili smo podatke samo za tri godine - 2010-2012¹⁸, ali i oni mogu poslužiti kao ilustracija pasivne reakcije države na brojne afere koje opterećuju demokratske procese i utiču na smanjenje povjerenja u izbore.

Za krivično djelo iz člana 186 Krivičnog zakonika - Povreda slobode opredjeljenja pri glasanju – u periodu 2010-2012. vođen je samo jedan predmet, u 2012. godini, koji je rezultirao sa četiri osuđujuće presude.

Za krivično djelo iz člana 225 KZ - Povreda ravnopravnosti u zapošljavanju – u trogodišnjem periodu 2010-2012. nije bilo ni sudskih predmeta, niti presuda. To znači da do sudova nije stigao niti jedan predmet koji na bilo koji način tretira povredu ravnopravnosti pri zapošljavanju, a ne samo onu na političkom osnovu.

Za krivično iz člana 422 KZ - Protivzakoniti uticaj – u analiziranom periodu nije bilo ni sudskih predmeta, niti presuda. Na sudu, dakle, nije završio niti jedan slučaj protivzakonitog uticaja da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja, u vezi sa izborima ili bilo čim drugim.

Na osnovu sudskih statistika dalo bi se zaključiti da je sve u redu, i da problema u ovoj oblasti nema. Tu se opravdano postavlja pitanje šta to pravosudni sistem zna što građani ne znaju, i zašto to ne objasne građanima?

¹⁶ <http://monstat.org/cg/page.php?id=1164&pageid=23>.

¹⁷ Podaci MONSTAT-a, Korisnici socijalne zaštite <http://monstat.org/cg/page.php?id=82&pageid=82>.

¹⁸ Podaci Sudskog savjeta za 2013. godinu, traženi po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, se još uvijek čekaju.

III DVA PUTA ZA RJEŠAVANJE PROBLEMA

UVODENJE NOVIH ZABRANA U IZBORNO ZAKONODAVSTVO

Jedan od potencijalnih načina za rješavanje problema zloupotrebe javnih resursa u izbornim kampanjama je uvođenje striktnih zabrana u izorno zakonodavstvo.

Crnogorski zakonodavac je ovo već pokušao, ali bez vidljivih rezultata. Naime, 2011. godine su u Zakon o finansiranju političkih partija uvedene zabrane zapošljavanja na određeno vrijeme i zabrana uvećanja mjesečne potrošnje budžetskim jedinicama u periodu izborne kampanje. Tokom izbora održanih 2012. i 2013. godine pokazalo se da su ove odredbe ostale neprimjenjene, što zbog proceduralnih teškoća, što zbog nedostupnosti informacija koje bi omogućile monitoring. Osim toga, praksa je uvijek brža i inventivnija od zakonodavstva, pa su u kratkom roku pronađeni načini da se ove zabrane zaobiđu, i da se nastavi sa zloupotrebom resursa.

Najnovijim izmjenama izbornog zakonodavstva iz 2014. godine, uvedene su i nove zabrane. Tako su, pored zapošljavanja i uvećanja mjesečne potrošnje, zabranjene i isplate različitih jednokratnih naknada, kredita ili drugih davanja ili povoljnosti; uvećanje ukupnog iznosa za sve jednokratne socijalne naknade preko 5% u odnosu na prosječne isplate u prethodnih 12 mjeseci; dotacije ili oprost dugova građanima i korisnicima od strane državnih i lokalnih institucija i organa i javnih ustanova i preduzeća; korišćenje službenih automobila nakon radnog vremena itd. Novi Zakon o finansiranju političkih partija se već u javnosti osporava sa aspekta ustavnosti i usklađenosti sa pravnim sistemom. Vladajuća partija je inicirala i ocjenu ustavnosti njegovih odredbi pred Ustavnim sudom.

Čak i ako prođu provjeru ustavnosti i zakonitosti, ove odredbe i dalje imaju jedan stanovit problem. Usporavaju funkcionisanje sistema za vrijeme izbornih kampanja, i onemogućavaju ne samo zloupotrebe javne

imovine onima koji to čine, već i normalan rad svih institucija i kada se to ne može dovesti u vezu sa zloupotrebama. Osim toga, ne postoji niti kapacitirana institucija za nadzor nad primjenom ovih odredbi, niti spremnost kod ostalih institucija sistema da se ove odredbe primijene.

POVEĆANJE TRANSPARENTNOSTI KAO PREDUSLOV ZA OTKRIVANJE I PROCESUIRANJE ZLOUPOTREBA

Ono što je dobro kod novog Zakona o finansiranju partija je uvođenje obaveze proaktivnog objavljivanja informacija i dokumenata o trošenju novca iz javnih izvora. Naravno, preduslov je da informacije budu adekvatno klasifikovane i objavljene u formatu koji omogućava pretragu i ponovnu upotrebu podataka.

To je upravo i drugi mogući način za rješavanje problema – povećanje transparentnosti, koje bi rezultiralo otkrivanjem i procesuiranjem zloupotreba.

Uporedna iskustva pokazuju da propise o finansiranju izbora ne mogu implementirati institucije same – već da je tu neophodan aktivan angažman organizacija civilnog društva, medija i građana.¹⁹

Objavljivanje budžeta, završnih računa, izvještaja, podataka, statistika, evidencija – sve bi to doprinijelo da eventualne zloupotrebe postanu vidljive većem broju ljudi, te da na koncu ni pravosudne institucije ne bi mogle ostati gluve i nijeme na očigledne zloupotrebe i javni pritisak.

¹⁹ Ohman, Magnus; Zainulbhai, Hani (2009). Political Finance Regulation: The Global Experience. Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems. ISBN 1-931459-42-8.

IV PREPORUKE

POVEĆATI BUDŽETSKU TRANSPARENTNOST

CDT smatra da je obaveza Vlade Crne Gore da budžete priprema na transparentan način, u konsultativnom procesu, objašnjavajući građanima zbog čega se neki troškovi smanjuju ili povećavaju. Podaci iz ovog ali i ranijih CDT-ovih istraživanja ukazuju na to da se institucije ne trude da približe planiranje i trošenje sredstava građanima. Takođe, detaljnije razlaganje važnih budžetskih stavki i narativna objašnjenja u državnom budžetu bi doprinijeli tome da građani razumiju kako se troši njihov novac. Transparentniji budžeti i proces donošenja budžeta su neophodan uslov za povećanje povjerenja građana u izbore, i odgovornost je Vlade Crne Gore da se ozbiljno posveti ovom pitanju.



Potrebno je da se usvojeni budžeti i završni računi objavljuju na veb sajtovima institucija, kao i da se radi na vizualizaciji podataka kako bi se budžetske stavke dodatno pojasnile građanima. Takođe, institucije bi mogle da porade na izradi Vodiča kroz budžet za građane, dokumenta koji bi na jednostavan način, narativno i vizuelizacijom, dao pregled budžetskih stavki koje najviše interesuju građane, sa posebnim akcentom na one troškove koje izazivaju posebnu sumnju u pravednost sistema raspodjele.

U systemske zakone treba uvesti načelo transparentnosti budžeta, koje bi se realizovalo uvođenjem obaveze da se i pored obaveze objavljivanja u Službenom listu Crne Gore:

1. Obavežu Vlada i Skupština Crne Gore, kao jedinice lokalne samouprave, da na svojim internet stranicama

- postave na vidnom mjestu budžet za tekuću godinu, kao i izvještaje o izvršenju budžeta i završni račun za prošlu budžetsku godinu;
2. Obavežu sve potrošačke jedinice da na svojim internet stranicama objave svoje budžete za tekuću godinu kao i završni račun za prošlu.
 3. Godišnji budžeti i završni računi budžeta objavljuju u formatu koji omogućava jednostavno korišćenje i manipulaciju podataka, kao i da se budžeti objasne narativno.
 4. Obavežu sve potrošačke jedinice da izrade brošure ili kratak vodič kroz budžet kako bi se isti objasnio građanima na razumljiv i prihvatljiv način.

UČINITI DOSTUPNIM PODATKE I STATISTIKE O BROJU ZAPOSLENIH U JAVNOM SEKTORU

CDT smatra da je od izuzetne važnosti za otklanjanje sumnji u zloupotrebu državnih resursa i vraćanje povjerenja u izbore vođenje statistika i objavljivanje preciznih i detaljnih podataka o broju zaposlenih u javnom sektoru. Od Crne Gore se, u narednom periodu, a u okviru procesa pristupanja EU, očekuje iskazivanje rezultata statističkih istraživanja podataka po kriterijumu javni/državni i privatni sektor. Da bi to bilo moguće, MONSTAT mora izvršiti šifriranje svih firmi iz Statističkog poslovnog registra u Crnoj Gori po Standardnoj klasifikaciji institucionalnih sektora (SKIS).

Prva prilika za ispunjavanje ovog zadatka su pregovori u okviru poglavlja Statistika. Smatramo da vođenje i objavljivanje ove statistike treba da bude prioritet.



AKTIVNIJI PRISTUP PRAVOSUDNOG SISTEMA

Neophodan je aktivniji pristup i Tužilaštva i sudova u objašnjava-
vanju građanima šta se dešava sa brojnim aferama vezanim za
izborne procese. U cilju povećanja povjerenja u izbore,
očekujemo od Tužilaštva da uloži dodatan napor da informiše
građane o eventualnim istragama povodom afera otkrivenih od
strane medija, NVO i političkih partija, kao i rezultatima tih is-
traga, i razlozima zašto jesu ili nijesu imale sudski epilog.

Konkretno, potrebno je:

- Učiniti javnosti dostupnim sudske statistike o broju pred-
meta i broju presuda za krivična djela protiv izbornih
prava, ali i djela iz oblasti korupcije koja se mogu dovesti u
vezu sa zloupotrebom javnih resursa i funkcija u cilju ost-
varivanja boljeg izbornog rezultata.
- Učiniti javnosti dostupnim podatke tužilaštava o broju pri-
javljenih i procesuiranih krivičnih djela protiv izbornih
prava, ali i djela iz oblasti korupcije koja se mogu dovesti u
vezu sa zloupotrebom javnih resursa i funkcija u cilju ost-
varivanja boljeg izbornog rezultata.
- Ustanoviti praksu održavanja redovnih press konferencija,
putem kojih bi se mediji i javnost temeljno i sistematično
obavještavali o napretku u istragama u aferama
povezanim sa izbornim zloupotrebama.
- Poboľšati kapacitete sektora za odnose sa javnošću tuži-
laštava, značajno unaprijediti veb sajtove i online komu-
nikaciju sa javnostima.

IZMJENE KRIVIČNOG ZAKONIKA

Crnogorski krivični zakonik poznaje nekoliko krivičnih djela
protiv izbornih prava. Ni jedno od ovih dijela ne odnosi se di-
rektno na zloupotrebe javnih resursa u izbornim kampan-
jama.

Takođe, u zakonu postoje inkriminacije koje se tiču primanja i
davanja mita, zloupotreba službenog položaja, povrede
ravnopravnosti pri zapošljavanju. Ove inkriminacije bi trebalo
osnažiti, tako što bi se smatralo posebnom i težom povre-
dom zakona, sa zapriječenom većom kaznom, ukoliko je
neko od postojećih krivičnih djela učinjeno u vezi sa izborima.

Osim toga, praksa je pokazala da postoji potreba za defini-
isanjem posebnog krivičnog djela – kupovina glasova.

Adresa: VII Omladinske bb 81 000 Podgorica, Crna Gora

Vebsajt: cdtmn.org

Tel: +382 20 207 070 +382 20 207 071

Fax: +382 20 207 072

E-mail: cdtmn@t-com.me

