

Andelija Lučić  
Dragan Koprivica

# PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE RADA AGENCIJE ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE

KROZ OSVRT NA ZAKLJUČKE OBJAVLJENE  
U IZVJEŠTAJU O KONTROLI PARLAMENTARNIH IZBORA



Kingdom of the Netherlands



Andelija Lučić  
Dragan Koprivica

# **PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE RADA AGENCIJE ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE**

**KROZ OSVRT NA ZAKLJUČKE OBJAVLJENE  
U IZVJEŠTAJU O KONTROLI PARLAMENTARNIH IZBORA**

DOKUMENT JE IZRAĐEN U OKVIRU PROJEKTA **“IZGRADNJA POVJERENJA U IZBORE”**  
KOJI JE PODRŽALA AMBASADA KRALJEVINE HOLANDIJE U BEOGRADU.

---

STAVOVI IZNIJETI U DOKUMENTU PREDSTAVLJAJU STAVOVE AUTORA  
I NE ODRAŽAVAJU NUŽNO MIŠLJENJE DONATORA.



## UVODNE NAPOMENE

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) ovim dokumentom upućuje Agenciji za sprječavanje korupcije (Agencija) i zainteresovanoj javnosti preporuke za unapređenje njenog rada na polju implementacije Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja<sup>1</sup> (ZFPSIK) odnosno kontrole finansiranja političkih partija i upotrebe državnih resursa.

Kao organizacija koja je potpisnica Memoranduma o saradnji sa Agencijom, koji ima za cilj unapređenje kvaliteta njenog rada, smatramo da je izrada dokumenta koji daje objektivna zapažanja i konkretne preporuke za unapređenje postojećeg stanja naša ključna obaveza.

Kao osnovu za naše ocjene i preporuke uzeli smo Izvještaj o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje za izbor poslanika u Skupštini Crne Gore i izbor odbornika u Skupštini Opštine Andrijevica, Budva, Gusinje i Kotor i izvršenoj kontroli finansiranja izborne kampanje političkih subjekata za izbore održane 16. oktobra 2016. godine (Izvještaj) objavljen 28.12.2016. godine, a sva naša tvrđenja potkrijepili smo činjenicama, podacima iz istraživanja i izjavama aktera na koje se Izvještaj odnosi. Fokus naše analize bili su oni djelovi Izvještaja koji se tiču oblasti u kojima je CDT radio monitoring i prikupljao podatke.

Prilikom izrade ovog dokumenta bili smo svjesni činjenice da su se već u prvoj godini rada Agencije pred njom postavile značajne obaveze i velika očekivanja, te da je Agencija u kompletan proces ušla bez gotovo ikakvog iskustva iz prethodnog perioda.

U tom smislu pozdravljamo napor koji je Agencija učinila u toku kontrole finansiranja i upotrebe resursa na parlamentarnim izborima 2016. godine. Pozdravljamo izradu planova, formiranje radne grupe koja je radila na njegovom sprovođenju i otvorenost za učešće NVO-a u radu. Takođe, za pohvalu su i prve kontrole, ali i prekršajne prijave protiv obveznika ZFPSIK-a.

Međutim, u Izvještaju Agencije se na osnovu urađenog u toku kampanje, izvode zaključci koji su u najmanju ruku diskutabilni, pa moraju biti detaljno raspravljeni, a onda i otvorena pitanja o metodama i načinima kontrole koji su doveli do ovakvih zaključaka. To je prva značajna funkcija ovog dokumenta – otvoriti argumentovanu raspravu o zaključcima Agencije povodom parlamentarnih izbora 2016. godine.

Druga funkcija naše analize je da skrene pažnju da postoji značajan prostor za napredak u svim oblastima izborne kontrole, ali i komunikacije sa javnošću.

1) Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (ZFPSIK), *Sl. list CG*, br. 52/2014

Takođe, potrebno je razgovarati i o konkretnim načinima za poboljšanje rada Agencije, a samim tim i političkog integriteta u Crnoj Gori.

Na kraju ovim dokumentom želimo inspirisati izgradnju kvalitetnijih institucija u Crnoj Gori, ali i povjerenja građana u njihov rad, kao i dati dodatni doprinos kvalitetnijim izbornim procesima koji nam predstoje.

Stojimo na raspolaganju Agenciji i ostalim zainteresovanim akterima za dodatna pojašnjenja, informacije, podatke ali i za zajednički rad na unapređenju sadašnjeg stanja.

**Tim CDT-a**

## PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE RADA U OBLASTI FINANSIRANJA PARTIJA I SPRJEČAVANJA ZLOUPOTREBE RESURSA

**1. Nepohodno je da Agencija značajno unaprijedi sistem komunikacije sa javnošću tokom i van izborne kampanje. Potrebno je unaprijediti planiranje, kvalitet, sadržaj i kanale komunikacije. Takođe, Agencija mora dodatno unaprijediti sopstvenu transparentnost.**

Agencija je fokus svoje komunikacije sa javnošću stavila na objašnjavanje svojih nadležnosti, nabranje urađenog, na obavještenja o ostvarenoj kontroli pojedinih obveznika zakona, informacija o pokretanju postupaka i sl. Međutim, izostalo je informisanje javnosti o kvalitetu urađenog posla potkrijepljeno detaljnim nalazima kontrole i praćeno dodatnom dokumentacijom. Takođe, izostali su konkretni odgovori na mnogobrojna pitanja koja su mediji, NVO ili partije postavljali u toku kampanje. Agencija je u ovim situacijama davala često formalne odgovore koji nijesu bili odgovori na pitanja koja je javnost s pravom postavljala.

Spora reakcija i izostanak zvaničnih saopštenja predstavnika Agencije o nekim bitnim pitanjima tokom izborne kampanje su otvorili prostor za različita tumačenja njenih aktivnosti i doprinijeli nepovjerenju javnosti u izborni proces i sam rad Agencije.

Iako su kampanju obilježile brojne sumnje i optužbe vezane za zakonitost izvora finansiranja partija, većina saopštenja dostupnih na internet stranici Agencije se odnosila na obaveze organa vlasti i rokove za podnošenje izvještaja. Periodično su objavljivana saopštenja o izvršenim kontrolama uglavnom u vezi sa zakonskom obavezom objavljivanja podataka o upotrebi državnih resursa organa vlasti, ali bez informacija o tome da li su objavljeni podaci tačni. Dakle, fokus je bio odgovoriti javnosti šta je Agencija radila umjesto da javnost informiše šta je postignuto i da se ti odgovori potkrijepe činjenicama i preciznim informacijama.

Agencija u narednom periodu mora uložiti značajan napor za nadogradnju postojećeg sistema komunikacije koji će biti bolje planiran, pravovremen, interaktivan, sadržajan i moderan. Neophodno je strateško planiranje komunikacije koje će biti razrađeno u godišnjim planovima, uključujući posebne planove za izborne kampanje. Agencija, nakon završenih kampanja mora detaljno analizirati efekte svoje komunikacije sa javnošću. Kvalitetna komunikacija i stvaranje povjerenja građana su ključni zadaci Agencije koje nije moguće izgraditi sa postojećim sistemom komunikacije.

2) Istraživanje CDT-a urađeno za potrebe ovog dokumenta. Podaci su prikupljeni analizom relevantnih dokumenta i detaljnom pretragom internet stranice Agencije u periodu od 13-16.01.2017. godine.

3) Poslovnik o radu Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije, *Sl. list CG*, broj 66/15, član 4

4) Zakon o slobodnom pristupu informacijama, *Sl. list Crne Gore*, br. 44/12, članovi 11 i 12

5) Mašinski čitljivi podaci su podaci strukturirani u računarski razumljivom formatu, kojim se daje mogućnost slobodnog i ponovnog korišćenja.

Takođe, Agencija u narednom periodu mora unaprijediti sopstvenu transparentnost, naročito u dijelu pristupa podacima<sup>2</sup>. Ona mora biti najtransparentnija institucija u državi.

Internet stranica Agencije je redovno ažurirana i ima funkcionalnu pretragu. Na stranici se objavljuju najvažniji administrativni dokumenti – djelokrug i organizaciona struktura, kao i glavni akti koji regulišu njen rad i propisi iz oblasti rada Agencije. Dostupan je i godišnji plan rada za 2016. godinu. Na internet stranici se mogu naći podaci o državnim službenicima i namještenicima, i javnim funkcionerima, dok je zarada direktora Agencije i njegovih pomoćnika vidljiva iz imovinskih kartona koji se nalaze u bazi Agencije.

Ipak, na internet stranici se ne nalazi budžet Agencije za 2016. i 2017. godinu, kao ni predlozi budžeta kako to predviđa Poslovnik o radu Savjeta<sup>3</sup>. Samim tim, nijesu dostupne ni informacije koje bi sadržaj budžeta učinile razumljivim i time ga približile građanima. Takođe, nema informacija o donošenju plana rada za tekuću godinu i pored niza aktivnosti koje očekuju Agenciju, s obzirom na to da će se i ove godine održavati lokalni izbori.

Iako je objavljen plan javnih nabavki, odluke i ugovori o postupcima javnih nabavki, na internet stranici nijesu pronađeni pozivi za dodjelu poslova.

Agencija krši Zakon o slobodnom pristupu informacijama<sup>4</sup> neobjavljivanjem Vodiča za pristup informacijama i spiska javnih evidencija i registara. Agencija ne objavljuje ni bazu informacija kojima je po zahtjevu odobren pristup. Dostupnost ovih informacija bi Agenciji olakšalo postupanje po zahtjevima, a podnosiocima ostvarivanje pristupa.

Agencija je ažurna u pogledu objavljivanja najava i dnevnog reda sjednica Savjeta, a ustaljena je i praksa objavljivanja zapisnika. Međutim, posljednjim izmjenama Poslovnika o radu Savjeta sjednice su zatvorene za predstavničke nevladinih organizacija i druge eksperte.

Iako se na internet stranici nalaze informacije o postupcima po predstavkama građana, civilnog sektora i drugih lica povodom lokalnih izbora u Tivtu, Agencija nije nastavila sa ovakvom praksom, tako da ni tri mjeseca nakon održavanja parlamentarnih izbora nijesu objavljene odluke po podnijetim predstavkama.

Agencija nema praksu objavljivanja mašinski-čitljivih podataka<sup>5</sup>. Dokumenti koji su obuhvaćeni monitoringom nijesu objavljeni u otvorenom formatu, sa izuzetkom imovinskih kartona.



**2. Značajno promijeniti pristup Agencije tokom kontrole i nadzora izborne kampanje. Umjesto površinske kontrole mora se preći na dubinsku tj. suštinsku kontrolu, koja ulazi u provjeru tačnosti podataka koje Agencija dobija od političkih subjekata i drugih obveznika zakona. Zaključci i tvrđenja Agencije u ovoj oblasti moraju biti potkrijepljeni nedvosmislenim dokazima tj. nalazima kontrole. U tu svrhu treba napraviti plan izgradnje kapaciteta za poboljšanje ovog segmenta rada.**

### **a) Kontrola finansiranja političkih subjekata**

Agencija u Izvještaju<sup>6</sup> navodi da nije bilo popusta medija partijama. U Izvještaju se navodi da su partije za reklamiranje na televizijama utrošile ukupno 939.473,76€, kao i da je firmama (media -buying agencijama) za reklamiranje na portalima i televizijama uplaćeno 374.000€. Međutim, podaci CDT-a<sup>7</sup> o reklamiranju na televizijama kažu da je taj iznos oko 1.5 miliona eura. Istim podacima raspolaže i Agencija, ali u Izvještaju ne navodi objašnjenje za razliku između prijavljenih i procijenjenih troškova. Nema preciznih podataka o ugovorima sklopljenim sa media-buying agencijama tako da se ne može zaključiti da li su partije kupovinom prostora preko tih agencija bile dovedene u povlašćen položaj, odnosno da li su ostvarile dodatne popuste koje nijesu prijavile kao nenovčane priloge.

U Izvještaju<sup>8</sup> Agencija navodi da nijedna partija nije imala nenovčanih priloga. Ovo bi u praksi značilo da niti jedna partija koja je učestvovala na izborima nije dobila nikakav popust od svojih dobavljača ili bilo kakvu intelektualnu uslugu od strane svojih simpatizera.

Detaljnijim upoređivanjem dešavanja u kampanji i Izvještaja Agencije dolazi se do zaključka da partije ili nijesu prijavljivale sve stvarne troškove kampanje ili nijesu prijavile nenovčane priloge koje su imale u toku kampanje. Kako bilo, prikazani troškovi političkih partija su potcijenjeni, odnosno manji su od stvarnih.

Naša tvrđenja ilustrujemo sa par primjera<sup>9</sup>.

- Koalicija “Ključ” je tokom izborne kampanje navodila podatke iz istraživanja javnog mišljenja koje rađeno za potrebe kampanje<sup>10</sup>, a koje nije prijavljeno u njihovom izvještaju. Moguće su samo dvije situacije: da ova koalicija nije prijavila nastali trošak ili da je neka agencija poklonila ovo istraživanje koaliciji koje ona nije prijavila kao nenovčani prilog.
- Takođe, svjedoci smo da je reklamni materijal Demokratske partije socijalista (DPS) bio je postavljen na nekoliko privatnih zgrada, a njegovu izradu finansirali su partijski simpatizeri<sup>11</sup>. Ovi nenovčani prilozi nijesu registrovani u Izvještaju Agencije iako su bili očigledni.

6) Izvještaj Agencije, str 17: *Agencija je kontrolisala svu dokumentaciju (...). Nijesu utvrđene nepravilnosti, kao ni popusti u reklamiranju.*

7) CDT je u saradnji sa kompanijom Arhimed sproveo monitoring plaćenog oglašavanja političkih subjekata na komercijalnim televizijama i u štampanim medijima. Procjena je urađena na osnovu zvaničnih cjenovnika televizija, računajući i popuste u okviru specijalnih paketa.

8) Izvještaj Agencije, str 12: *Agencija je (...) utvrdila da u toku izborne kampanje nije bilo nenovčanih priloga, odnosno pružanja usluga ili proizvoda datih političkom subjektu bez naknade ili pod uslovima kojima se taj politički subjekt stavlja u povlašćeni položaj.*

9) Pored navedenih primjera CDT je primijetio nekoliko značajnih neložičnosti u finansiranju kampanje Demokratskog fronta (DF). Agencija je, koristeći zakonska ovlašćenja, uskratila budžetska sredstva DF-u zbog netransparentnog finansiranja, ali javnosti nije dala dovoljno razumljivo, detaljno i objašnjenje potkrijepljeno dokumentima i dokazima.

10) *Milić: Opozicija zajedno ima 10 procenata podrške više od DPS*, Vijesti, dostupno na: <http://www.vijesti.me/izbori2016/milic-opozicija-zajedno-ima-10-procenata-podrske-vise-od-dps-905357>, pristupljeno 13.01.2017.

11) *Radnici RZUP-a sami platili bilbord*, Vijesti, dostupno na: <http://www.vijesti.me/izbori2016/zaposleni-kod-aca-dukanovica-slave-dps-906961>, pristupljeno 13.01.2017.

12) Podaci iz izvještaja Socijaldemokratske partije (SD), dostupno na: [www.antikorupcija.me](http://www.antikorupcija.me), pristupljeno 16.01.2017.

13) *Honorari za doček: Harisu šest puta više para nego Goci*, Blic, dostupno na: [www.blic.rs](http://www.blic.rs), pristupljeno: 18.01.2017.

14) Izvještaj Agencije, str 15: (...) *troškova koji su se odnosili na snimanje spotova (...) Tako je za tu namjenu izdvojila (...) Socijaldemokratska partija 250€ (...).*

15) Video materijal dostupan na facebook profilu SDP-a, pristupljeno 13.01.2017.

16) *Ibid.*

17) Izjave lidera DPS, DF, Demokrata i ostalih lidera političkih partija dostupne u gotovo svim crnogorskim medijima.

18) Zakon o volonterskom radu, *Sl. list CG*, br. 26/2010, 31/2010 i 14/2012

19) Zakon o volonterskom radu, član 22

20) Izvještaj Agencije, str 18: *Potrebno je (...) i da se obračunavaju poreske obaveze za isplate naknada po raznim osnovama (rad na terenu, opunomoćeni predstavnici i dr.).*

- Socijaldemokrate (SD) su za nastup na koncertu u Podgorici za honorar Harisa Džinovića izdvojile 3.000€<sup>12</sup>. Analizom objavljenih podataka o cijenama nastupa gdina Džinovića jasno je da tržišna vijednost ovog nastupa višestruko veća<sup>13</sup>, a nema prijavljenog popusta tj. nenovčanih priloga.
- Agencija u Izvještaju navodi da je Socijaldemokratska partija (SDP) za troškove izrade reklamnih spotova izdvojila 250€<sup>14</sup>. Ova partija je u toku kampanje imala najmanje dva promotivna video spota<sup>15</sup> kao i brojne video poruke<sup>16</sup> lidera te partije. Realna tržišna cijena ovih usluga je znatno veća od 250 eura, a SDP nije prijavila popust kao nenovčani prilog.

Agencija u Izvještaju navodi da partije nijesu prikazale troškove "rada na terenu". Podsjećamo da su tokom kampanje partije iznosile podatke o hiljadama aktivista na terenu<sup>17</sup>. Čak i ako uzmemo pretpostavku da su hiljade ljudi zaista volontirale, odnosno danima besplatno radile za partije, postavlja se pitanje na koji način je Agencija provjerila ovo tvrđenje partija. Da li je Agencija izvršila uvid u ugovore o volontiranju koje su shodno Zakonu o volonterskom radu<sup>18</sup> partije bile dužne da potpišu sa svojim volonterima. Takođe, postavlja se pitanje kako se u Izvještaju Agencije nije pojavila marker stavka za troškove osiguranja volontera koje su partije bile obavezne da uplate svakoj osobi pojedinačno<sup>19</sup>.

Takođe, iz Izvještaja Agencije<sup>20</sup> nije jasno na koji način su partije plaćale angažovanje opunomoćenih predstavnika, kao ni da li su partije angažovanim uplatile pripadajuće poreze i doprinose.

Imajući u vidu navedeno, jasno je da su realni troškovi partija bili znatno veći od prijavljenih pa ova situacija mora predstavljati značajan izazov u radu Agencije u narednom periodu.

Agencija mora značajno promijeniti pristup u ovom dijelu svog posla i detaljno kontrolisati ono što su partije prijavljivale, a ne prijavljeno uzimati "zdravo za gotovo". Agencija mora voditi precizan kalendar svih značajnih događaja u kampanji i izjava političkih subjekata u medijima i na društvenim mrežama kako bi nakon dobijenih izvještaja te događaje mogla uporediti sa prijavljenim troškovima. Agencija u toku kampanje mora evidentirati sve događaje i propagandne materijale (spotove, flajere, najave događaja, promotivne skupove...), kako bi stekla pravilan uvid u dešavanja i mogla da izvrši provjeru zašto neki troškovi nijesu prijavljeni u izvještajima. Ukoliko uzmemo navedene primjere jasno je da je takva kontrola ovoga puta izostala. Ključni izazov Agencije je izgradnja kapaciteta za ovaj vid kontrole. Ta izgradnja podrazumijeva obuke i angažovanje savjetnika u Agenciji koji će popraviti kvalitet ovog dijela njenog rada, ali i pojačan rad sa partijama radi njihovog detaljnog informisanja o obavezama i očekivanjima Agencije.

## b) Kontrola zloupotrebe javnih resursa

Iako su sumnje u zloupotrebu državnih resursa bile ključna tema u izbornoj kampanji, čak su ishodovala formiranjem Vlade izbornog povjerenja, u Izvještaju Agencije, osim tvrdnje da nije bilo ovih zloupotreba<sup>21</sup> nijesmo našli argumente kojima se ovaj stav dokazuje. Ovaj zaključak Agencija je u najvećem dijelu formirala na osnovu uvida u podatke koje su dobili od obveznika, ali ne i kontrolom tačnosti ovih podataka<sup>22</sup>.

Kad je u pitanju prekoračenje prosječne mjesečne potrošnje<sup>23</sup>, prema podacima iz Izvještaja<sup>24</sup> mogu se uočiti značajna odstupanja i razlike u mjesečnoj potrošnji ministarstava. Tako je npr. Ministarstvo nauke u pojedinim mjesecima neposredno prije izbora imalo i 10 puta veću potrošnju, Ministarstvo odbrane dva puta, Ministarstvo kulture dva puta, Ministarstvo za informaciono društvo dva puta, Ministarstvo saobraćaja preko 30%. Iz Izvještaja Agencije nije moguće dobiti detaljnije informacije o razlozima za ove promjene. Umjesto toga Agencija ove pojave obrazlaže "ranije preuzetim obavezama" institucija, što otvara sumnje u moguće zloupotrebe.

Agencija u svom Izvještaju tvrdi da su organi vlasti ispoštovali osnovni duh zakona koji se odnosi na transparentnost upotrebe javnih resursa i da zloupotreba nije bilo. Prema podacima CDT-a<sup>25</sup> više od 60% analitičkih kartica čak i mjesec dana nakon raspisivanja izbora je objavljeno sa nepotpunim informacijama, odnosno nedovoljno preciznom svrhom upotrebe sredstava od strane državnih organa. Imajući u vidu navedeno nije jasno na osnovu čega je Agencija formulisala ovako "tvrde" zaključke.

Izostala je kontrola socijalnih davanja, iako su ona jedna od najčešće spominjanih izbornih zloupotreba. Agencija je kontrolisala samo obavezu objavljivanja podatka. Prema podacima CDT-a<sup>26</sup> jednokratne socijalne pomoći opština mjesec dana pred izbore bile su značajno povećane, što se može vidjeti i iz Izvještaja<sup>27</sup> ali nema podataka o tome da li su ova sredstva namjenski utrošena iako je 11 opština bilo predmet terenskih kontrola<sup>28</sup>.

## 3. Spriječiti praksu finansiranja partija iz sopstvenih sredstava kojom se neke partije dovode u neravnopravan položaj. Omogućiti da se duh ZFPSIK sprovede u skladu sa demokratskim standardima i dobrim praksama transparentnosti i kontrole.

Prema podacima iz Izvještaja većina partija finansirala je izbornu kampanju sopstvenim sredstvima (mimo sredstava koja su opredijeljena za finansiranje kampanje) koja čine čak 45% ukupno prikupljenih sredstava<sup>29</sup>. Sopstvena sredstva su sredstva sa drugih računa partije i/ili sredstva za redovan rad koja se ne mogu koristiti u izborne svrhe.

21) Izvještaj Agencije, str 36: *Detaljnom i sveobuhvatnom kontrolom sprovođenja i poštovanja propisanih obaveza, ograničenja i zabrana može se zaključiti (...) da nije bilo zloupotrebe javnih resursa u izbornoj kampanji.*

22) Izvještaj Agencije, str 37: *U cilju kontrole ove zabrane Agencija je redovno pratila potrošnju budžetskih sredstava...*

23) ZFPSIK, član 28, stav 1

24) Aneks 5 Izvještaja Agencije

25) CDT je tokom izborne kampanje pratio objavljivanje podataka o budžetskim rashodima, socijalnim davanjima i upotrebi službenih vozila za 61 organ vlasti na državnom i lokalnom nivou.

26) *Ibid.*

27) Aneks 6 Izvještaja Agencije

28) Izvještaj Agencije, str. 4: *Tako je, u toku septembra i oktobra izvršena kontrola poštovanja zabrana, ograničenja i obaveza propisanih Zakonom...*

29) Izvještaj Agencije, str 13: *(...) utvrđeno je da su podnosioci izbornih lista za izbor poslanika u Skupštini Crne Gore prikupili sredstva u ukupnom iznosu od 2.534.918.01€ (...) od čega su (...) sopstvena sredstva 1.132.830€, odnosno 45% prikupljenih sredstava.*

30) Izvještaj o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje za izbor odbornika u Skupštini Opštine Tivat i izvršenoj kontroli finansiranja izborne kampanje političkih subjekata, Agencija za sprječavanje korupcije, jun 2016.

31) ZFPSIK, član 10

32) ZFPSIK, član 6

33) ZFPSIK, član 2, stav 2

34) ZFPSIK, član 18, stav 1

35) ZFPSIK, član 18, stav 1

36) CDT je u toku monitoringa finansiranja partija za parlamentarne izbore evidentirao slučajeve da su partije imale troškove kampanje, a da nijesu imale otvorene žiro račune.

Na ovu praksu CDT je skrenuo pažnju tokom lokalnih izbora u Tivtu<sup>30</sup>, ali Agencija od tada toleriše ovu pojavu.

Svrha postojanja podjele sredstava koja partije dobijaju za redovan rad i za izbore jeste kvalitetnija kontrola i praćenje odnosno ograničavanje izbornih troškova. ZFPSIK<sup>31</sup> definiše i troškove redovnog rada političkih subjekata koji se ne mogu koristiti u druge svrhe, a među dozvoljenim troškovima nijesu navedeni troškovi finansiranja izborne kampanje. Finansiranje izbornih troškova sa drugih računa partija nije dozvoljeno. U ZFPSIK privatni izvori partija se nabrajaju ekskluzivno<sup>32</sup> i jasno je da partija sama sebi ne može finansirati izborne troškove.

Upotreba sopstvenih sredstava za finansiranje troškova kampanje dovodi u neravnopravan položaj učesnike izbornog procesa koji nemaju sredstva za redovan rad ili ih imaju u manjem obimu. Cilj ZFPSIK je da sve partije budu ravnopravne na početku izborne trke, što ova praksa Agencije onemogućava.

Imajući u vidu ove činjenice smatramo da Agencija hitno treba da prekine ovu praksu. Ukoliko je to potrebno može se razmisliti o povećanju sredstava za izbore i smanjenju sredstava za redovan rad u godini izbora kako bi se partijama stavio na raspolaganje veći iznos sredstava za izborne kampanje. Nastavak ove prakse dovodi u pitanje svrhu postojanja ovih odredbi ZFPSIK.

#### **4. Povećati proaktivnost Agencije prema obveznicima ZFPSIK kako bi se osigurala njegova kvalitetnija primjena i povećala transparentnost i odgovornost u izbornim kampanjama. Promijeniti obrazac za izvještavanje i prilagoditi ga stečenom iskustvu sa parlamentarnih izbora. Intenzivirati obuke za obveznike zakona uz pripremu pisanih uputstava za rad.**

ZFPSIK<sup>33</sup> je jasno definisano da se obaveze političkih subjekata odnose na period od dana raspisivanja izbora do dana proglašenja konačnih rezultata izbora. Takođe, jasna je zakonska obaveza plaćanja svih troškova sa posebnog žiro računa koji se otvara za tu namjenu<sup>34</sup> i određivanja odgovornog lica za trošenje sredstava<sup>35</sup> i podnošenje izvještaja.

Međutim, značajan broj političkih subjekata ovu obavezu nije ispunio na vrijeme, izgovarajući se nepostojanjem zakonskih rokova da se to uradi. Agencija je propustila da blagovremeno skrene pažnju subjektima da ovo urade što je, kod nekih partija, imalo za posljedicu kašnjenje sa otvaranjem računa iako su prije toga imale troškove vezane za kampanju<sup>36</sup>. Ovo je prouzrokovalo da neki troškovi u kampanji uopšte nijesu registrovani što u krajnjem dovodi do potcjenjivanja ukupnih troškova kampanje.

Takođe, politički subjekti, od strane Agencije nijesu na vrijeme bili informisani niti edukovani na koji način treba da popune obrasce za izvještavanje

o troškovima. Ovo je doprinijelo da partije iste troškove ili grupe troškova prikazuju na različite načine što je uticalo na ukupnu transparentnosti finansiranja partija<sup>37</sup>.

Tokom kampanje bilo je i nejasnoća o tome ko su sve obveznici ZFPSIK pa se dešavalo da neka preduzeća i privredna društva čiji je osnivač/ vlasnik/ ili djelimični vlasnik opština ili država ne dostavljaju ili kasne sa dostavljanjem dokumentacije i objavljivanjem podataka zbog nepoznavanja ZFPSIK.

Agencija u narednim izbornim kampanjama mora zauzeti značajno proaktivniji stav prema obveznicima ZFPSIK, a naročito prema političkim subjektima kako bi se preveniralo kršenje zakona. U tu svrhu, odmah nakon raspisivanja izbora Agencija mora u pisanoj formi upozoriti partije na ključne obaveze u kampanji. Takođe, Agencija mora pripremiti program edukacije i pisane instrukcije za političke subjekte o rokovima izvještavanja ali i načinima za popunjavanje izvještaja kako bi se povećala transparentnost političkih subjekata.

**5. Pokrenuti inicijative za promjene ZFPSIK kako bi se otklonile sve nejasnoće u njegovoj primjeni. Iskoristiti mogućnost iniciranja zakonodavnih promjena početkom proljećnog zasjedanja Skupštine Crne Gore kako bi one mogle biti usvojene do kraja 2017. i implementirane na predsjedničkim i mogućim parlamentarnim izborima početkom 2018. godine.**

Agencija u Izvještaju navodi uočene nejasnoće i nedostatake u praktičnoj primjeni ZFPSIK i daje niz opravdanih preporuka za izmjenu pojedinih zakonskih rješenja<sup>38</sup>. Neke od ovih preporuka (propisivanje roka za otvaranje posebnog žiro računa, regulisanje pitanja sopstvenih sredstava, propisivanje obaveze zatvaranja posebnog žiro i načina izmirivanja preuzetih finansijskih obaveza i zaduženja) date su još nakon lokalnih izbora u Tivtu<sup>39</sup>, ali nema podataka o tome da li je Agencija uputila bilo kakvu inicijativu Skupštini Crne Gore.

Agencija ne smije čekati već mora iskoristiti pravo koje ima po Zakonu<sup>40</sup> o sprječavanju korupcije i inicirati zakonodavne promjene radi efikasnijeg sprječavanja korupcije u ovoj oblasti.

37) Izvještaj Agencije, str. 14: *U Izvještajima podnijetim nakon održanih izbora politički subjekti su različito prikazivali troškove izborne kampanje.*

38) Izvještaj Agencije, str. 46

39) Izvještaj o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje za izbor odbornika u Skupštini Opštine Tivat i izvršenoj kontroli finansiranja izborne kampanje političkih subjekata, Agencija za sprječavanje korupcije, jun 2016.

40) Zakon o sprječavanju korupcije, član 78, *Sl. list CG*, br. 53/2014

**Istraživački centar CDT-a (IC)** je osnovan **2011.** godine uz podršku Think Thank Fonda. Cilj **IC**-a je unapređenje javnih politika, donošenje kvalitetnijih odluka državnih organa, osnaživanje javnog dijaloga i jačanje institucija.

Koristeći savremene naučno-istraživačke tehnike i metode **IC** posebno analizira, istražuje i ocjenjuje:

- Regularnost izbornog procesa
- Transparentnost i odgovornost javne uprave na nacionalnom i lokalnom nivou
- Proces pregovora u okviru evropskih i evroatlantskih integracija
- Funkcionisanje civilnog društva

**IC** se u svom radu vodi standardima transparentnosti, objektivnosti i preciznosti. Oslanjajući se na komparativne primjere dobre prakse i praktične rezultate, definiše mjere i preporuke za poboljšanje stanja koje se dostavljaju donosiocima odluka i široj javnosti.

**IC** je posvećen kontinuiranom usavršavanju istraživačkih kapaciteta i mehanizama, a uspješno saraduje sa domaćim i stranim ekspertima.

**IC** je u dosadašnjem radu sproveo niz istraživačkih projekata. Vašoj pažnji preporučujemo:

**ANB – od nužne tajnosti do demokratske transparentnosti**

<https://www.cdtmn.org/nato/nato-analize/transparentnost-anb-predlog-practicne-politike/>

**Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspješnosti vladinih politika**

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/predlog-practicne-politike/>

**Dobro upravljanje u Crnoj Gori - izazovi i preporuke za poboljšanje stanja**

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/dobro-upravljanje-u-cg-predlog-practicne-politike/>

**Pregovori između Crne Gore i EU - aktivni i dobro informisani građani ili samo posmatrači u procesu**

<https://www.cdtmn.org/eu/eu-analize/pregovori-o-pristupanju-cg-eu/>

**Strateško komuniciranje procesa evroatlantskih integracija**

<https://www.cdtmn.org/nato/nato-analize/stratesko-komuniciranje-procesa-evroatlantskih-integracija/>

**Zakonito i transparentno korišćenje javnih resursa – jedan od preduslova za izgradnju povjerenja u izbore**

<https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/predlog-practicne-politike-zakonito-i-transparentno-koriscenje-javnih-resursa/>

---

**CENTAR ZA DEMOKRATSKU TRANZICIJU**

**Adresa:** Vukašina Markovića bb, 81 000 Podgorica, Crna Gora

**Tel:** +382 20 234 522

**Email:** cdtmn@t-com.me

**Website:** www.cdtmn.org