



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Odsjek za kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja

INFORMACIJA

**O AKTIVNOSTIMA ODSJEKA ZA KONTROLU FINANSIRANJA POLITIČKIH SUBJEKATA I IZBORNIH KAMPANJA
OD POČETKA RADA AGENCIJE**

Podgorica, jul 2016. godine

1. UVOD

Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja je usvojen decembra 2014. godine. On predstavlja rezultat višegodišnjeg rada na usaglašavanju pravila za kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja sa međunarodnim standardima i najboljom praksom. Rad na reformi ove oblasti započeo je 2010. godine, usvajanjem GRECO izvještaja o III evaluaciji Crne Gore. Podsjećamo da je u Izvještaju o evaluaciji, iz decembra 2010. godine, GRECO uputio 14 preporuka za Crnu Goru, od kojih 9 u dijelu transparentnosti finansiranja političkih partija. U izvještaju o usaglašenosti, usvojenom decembra 2014., GRECO je konstatovao napredak koji je Crna Gora ostvarila u ispunjavanju ovih preporuka, i na osnovu izvještaja Crne Gore o ispunjenosti, zaključio da je u dijelu finansiranja političkih partija ispunjeno ukupno 7 preporuka dok su 2 ocijenjene kao djelimično ispunjene. U izvještaju je „pozitivno ocijenjen trud uloženi u cilju poboljšanja transparentnosti finansiranja partija, identifikovanja izvora finansiranja, jačanja finansijske discipline političkih partija putem strožijih računovodstvenih i revizorskih obaveza, i propisivanja širokog raspona sankcija kada dođe do njihovog kršenja. Novi zakon je usvojen 9. decembra 2014. godine; jako je važno da se obezbijedi njegova implementacija i sprovođenje zakona na terenu. U tom smislu, od presudne važnosti je da se osigura da se nadzorne nadležnosti povjerene Državnoj revizorskoj instituciji i Državnoj izbornoj komisiji (DIK će sprovođiti nadzor nad finansiranjem političkih partija do početka rada Agencije za sprječavanje korupcije u januaru 2016. godine) efikasno sprovode u praksi, i da se po pritužbama građana postupa na odgovarajući način“. Ovim Zakonom su se stekli svi preduslovi za ispunjavanje preostalih preporuka, odnosno da je poslednja preporuka ispunjena početkom rada Agencije za sprječavanje korupcije, odnosno 1. januara 2016. godine, o čemu ćemo biti u prilici da izvjestimo GRECO.

Kad je u pitanju institucionalni okvir, od 1. januara 2016. godine, stupanjem na snagu Zakona o sprječavanju korupcije („Sl. list CG“, 53/2014 od 19.12.2014. g.), kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, odnosno nadzor nad sprovođenjem Zakona vrši Agencija za sprječavanje korupcije.

Intezivirano se sprovode aktivnosti na stvaranju uslova za efikasan rad Agencije, koje se sastoje od usvajanja neophodnih podzakonskih i drugih internih akata i obezbjeđivanje podrške u budućem radu Agencije.

U skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Agencije formirano je Odjeljenje za kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, u kojem su predviđena radna mjesta za načelnika i četiri službenika. Nakon sprovedenog postupka zapošljavanja, popunjena su sva sistematizovana mjesta u Odsjeku. Ulažu se napor na jačanju kapaciteta zaposlenih u Odsjeku.

Tako je u toku sprovođenje projekta od strane Britanske ambasade u Crnoj Gori, koji se odnosi na jačanje kapaciteta Agencije u cilju praćenja i kontrole finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja. U ovoj godini su održane tri obuke sa angažovanim ekspertom (11-14. januar, 7-10. mart i 7-10 jun). Takođe, redovno se održavaju obuke za sprovođenje upravnog postupka u vršenju nadležnosti propisanih Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Redovno se sprovodi plan aktivnosti Odsjeka za sprovođenje mjera kontrole finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja u cilju jačanja kapaciteta, koji se prije svega odnosina obuke zaposlenih, posjete srodnim institucijama i izradu potrebnih dokumenata i procedura u cilju efikasne kontrole i sprovođenja Zakona u toku izborne kampanje. Plan se sprovodi u saradnji sa Britanskom Ambasodom i Ambasodom SAD-a Crnoj Gori.

podzakonski i drugi interni akti

Kad su u pitanju podzakonski akti iz nadležnosti Agencije u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Agencija je usvojila ukupno 6 podzakonskih akata za njegovo sprovođenje u roku od 30 dana od početka rada, koji su unaprijeđeni i u velikoj mjeri usaglašeni sa predstavnicima civilnog sektora i angažovanim ekspertom i to: Uputstvo o obrascu izvještaja o prijeklu, visini i strukturi prikupljenih i

utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora za izbornu kampanju za izbor predsjednika Crne Gore, Uputstvo o obrascu izvještaja o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora za izbornu kampanju za izbor poslanika i odbornika, Pravila o načinu obračunavanja i izvještavanja o nenovčanim priložima političkim subjektima, Uputstvo o načinu i postupku prijavljivanja i rješavanja prigovora podnijetih u toku izborne kampanje, Uputstvo o sadržini izvještaja o priložima pravnih i fizičkih lica političkim subjektima u toku izborne kampanje i Pravilnik o načinu vršenja kontrole političkih subjekata i kontrole i nadzora tokom izborne kampanje.

internet aplikacija

U toku je proces izrade internet aplikacije koja će biti konstruisana kao aplikativni softverski sistem za unošenje, evidenciju, izvještavanje i praćenje sprovođenja i kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja. Urađeni su obrasci i projektna dokumentacija i nakon intenzivne komunikacije sa izvođačima, agencijom „Prozone“ iz Novog Sada dijelom puštena u funkciju. Tako je uspostavljen elektronski sistem popunjavanja i dostavljanja, i to - petnaestodnevno izvještaja o priložima pravnih i fizičkih lica prikupljenim u toku izborne kampanje i Izvještaja o prikupljenim i utrošenim sredstvima u toku izborne kampanje.

Nadalje, Agencija je redovno objavljivala sva dokumenta i informacije dostavljene od organa vlasti i političkih subjekata kako za redovan rad, tako i izbornu kampanju u posebnom dijelu svoje internet stranice (<http://www.antikorupcija.me/me/kontrola-politickih-subjekata-izbornih-kampanja/aktuelnosti>), koja se redovno ažurira. Krajnji cilj jeste dostupnost svih podataka preko internet stranice Agencije putem efikasnog sistema pretrage. Takođe, uz saradnju sa CDT-om, izrađena je brošura “Transparentno finansiranje političkih subjekata”, kao i infografik o radu Agencije, koji se mogu naći na internet stranici Agencije.

Međunarodna saradnja

Uspostavljena je bliska saradnja sa najznačajnijim međunarodnim organizacijama koje se bave pitanjima finansiranja političkih partija, posebno Evropskom Komisijom, Savjetom Evrope, Kancelarijom OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR). Naime, Zakon je u posebnom dijelu propisao niz odredbi u cilju transparentne upotrebe javnih resursa u izbornoj kampanji i u skladu sa tim propisao brojne obaveze izvještavanja organa vlasti. Taj dio Zakona je jedinstven u dijelu zakonodavstva kojim je normirana ova oblast u regionu i šire, a ukoliko bude implementiran na pravi način, poslužiće kao model za razvoj zakonodavstva u drugim zemljama.

Cilj sprovođenja kontrole finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja

Cilj Agencije je da sprovođenjem aktivnosti propisanih Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, obezbjedi punu kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, odnosno vrši nadzor nad sprovođenjem Zakona. Time će doprinijeti jačanju integriteta političkih subjekata i izbornih kampanja kroz transparentno finansiranje i odgovornu upotrebu javnih resursa.

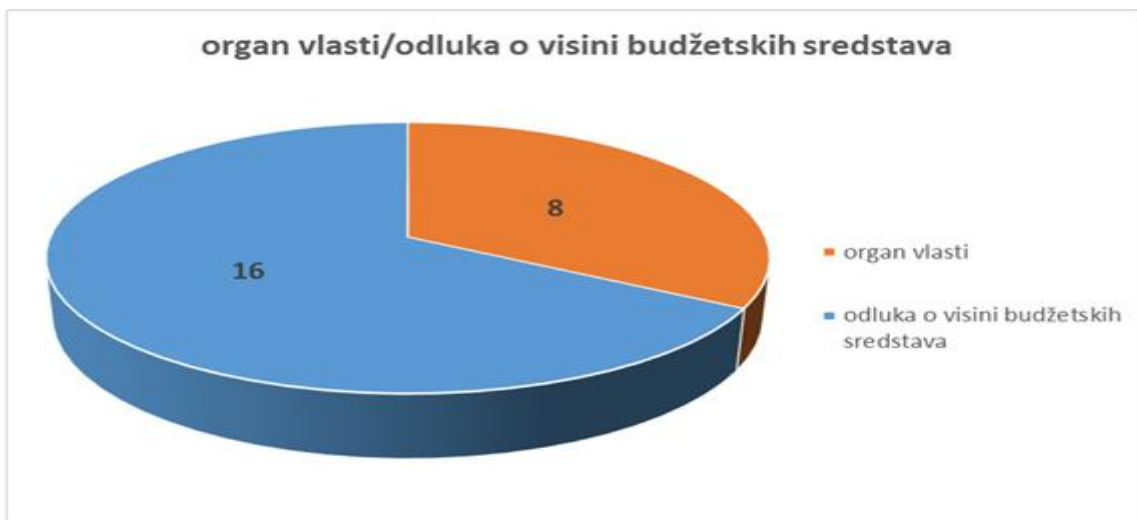
2. STATISTIČKI PODACI

Nadležnosti Agencije propisane Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja se mogu podijeliti na one koje se odnose na nadzor nad sprovođenjem Zakona, odnosno na kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja. Takođe, Zakonom su propisane brojne obaveze za političke subjekte i organe vlasti, kako za redovan rad, tako i izbornu kampanju.

U ovom periodu, aktivnosti Agencije su , prije svega, bile usmjerene na ostvarivanje komunikacije sa obveznicima Zakona u cilju ispunjavanja propisanih obaveza, kao i na pozicioniranje Agencije kao kredibilnog partnera u oblasti kontrole finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja. U nastavku su predstavljene najvažnije aktivnosti Agencije u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Redovan rad – organi vlasti

Članom 12 stav 5 propisana je obaveza za Ministarstvo finansija, odnosno organ lokalne uprave nadležan za poslove finansija da do 31. januara tekuće godine donesu i objave Odluku o visini budžetskih sredstava koja pripadaju političkim subjektima. Po ovom osnovu pokrenuto je 8 prekršajnih postupaka. Po ovim postupcima riješeno po 5 predmeta i to: u 4 predmeta opomena za odgovorno lice i po 30 eura troškovi suđenja, i u 1 predmetu oslobađa se krivice odgovorno lice.



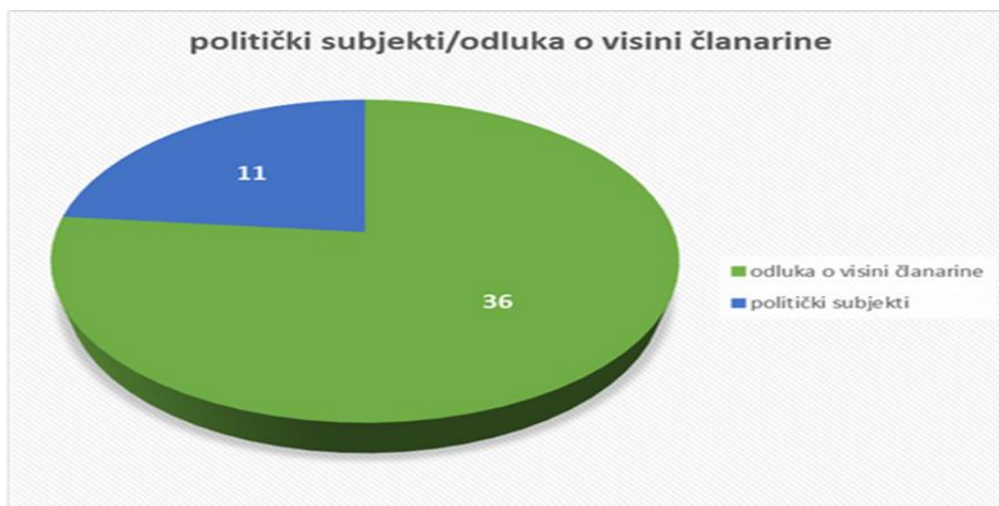
Članom 11 stav 6 propisana je obaveza za organ lokalne uprave nadležan za poslove finansija da sredstva za finansiranje redovnog rada raspoređuju mjesečno političkim subjektima, do petog u mjesecu za prethodni mjesec. Kod Ministarstva finansija i devet opština (Nikšić, Petnjica, Podgorica (sa Golubovcima i Tuzima), Plužine, Rožaje, Tivat, Žabljak, Gusinje i Kotor) nije evidentiran dug iz prethodnog perioda, dok je kod drugih evidentiran dug kao što se može vidjeti u nastavku sa stanjem na dan 31. decembar 2015. godine. Agencija vodi evidenciju izvršenih uplata po svakom političkom subjektu, kao i dospjelog iznosa za prvi kvartal 2016. godine. U toku je kontrola izvršenog plaćanja i raspodjele u drugom kvartalu, zajedno sa planiranim i raspodijeljenim iznosom u skladu sa članom 7 stav 3 Zakona, a odnosi se na sredstva za finansiranje zaposlenih u poslaničkim, odnosno odborničkim klubovima i obezbjeđenje poslovnih prostorija za potrebe političkih subjekata. Postupano je po pet prigovora političkih subjekata.

Tabela: Stanja duga na 31.12.2015.

OPŠTINE	DUGOVANJE NA 31.12.2015.
Andrijevica	755.67
Bar	17,566.80
Berane	15,306.48
Bijelo Polje	135,793.47
Budva	363,254.27
Cetinje	206,134.92
Danilovgrad	3,016.62
Herceg-Novi	76,973.00
Kolašin	41,654.74
Mojkovac	7,857.92
Plav	10,583.22
Pljevlja	135,394.99
Šavnik	5,366.29
Ulcinj	110,621.43
UKUPNO:	1,130,279.82

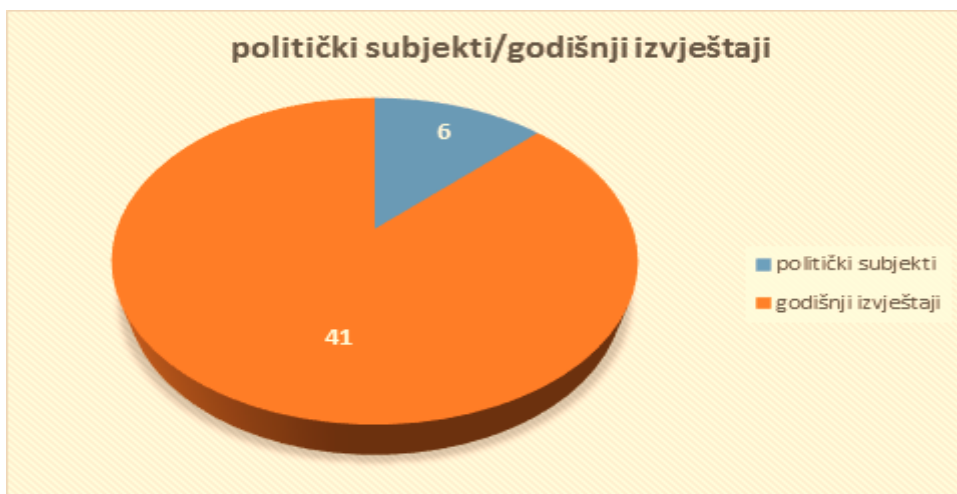
Redovan rad – politički subjekti

Agencija je vršila nadzor nad donošenjem Odluke o visini članarine za tekuću godinu koju su politički subjekti donijeli i dostavili Agenciji najkasnije do kraja januara tekuće godine, u skladu sa članom 12 stav 3 Zakona. Od ukupno 47 političkih subjekata iz registra političkih partija, Odluku je dostavilo 36, dok je protiv 11 pokrenut prekršajni postupak. Od navedenih postupaka riješena su dva predmeta: za jednog političkog subjekta opomena i 30 eura troškovi suđenja i za jednog političkog subjekta kriv je, 500 eura za politički subject i 100 eura za odgovorno lice.



U skladu sa članom 37 stav 2, politički subjekti završni račun i godišnji konsolidovani finansijski izvještaj podnose Poreskoj upravi, Državnoj revizorskoj instituciji i Agenciji, najkasnije do 31. marta tekuće za prethodnu godinu. Agenciji je dostavljen 41 godišnji konsolidovani izvještaj političkih subjekata i 4 godišnja izvještaja

grupe birača, dok je pokrenuto 6 prekršajnih postupaka protiv političkih subjekata koji nijesu podnijeli godišnji konsolidovani izvještaj. Riješeno je po 1 predmetu: kriv je, 500 eura politički subjekt, 100 eura za odgovorno lice



Izvršen nadzor nad sprovođenjem člana 37 stav 2 Zakona:

1. Iz evidencije Poreske uprave, Državne revizorske institucije dobijen izvještaj o ispunjenosti ove norme, nakon čega je Agencija uputila upozorenje političkim subjektima koji nijesu dostavili izvještaje. U toku je postupak kontrole.

Sprovedena kontrola dostavljenih izvještaja:

1. Prilikom sprovođenja postupka provjere potpunosti i tačnosti dostavljenih izvještaja, od ukupno 10 političkih subjekata su traženi dodatni podaci, odnosno dopuna dostavljenih izvještaja. Zatražena je dopuna podataka u finasijskim izvještajima za 2015. godinu od Socijaldemokratske partije CG, Nove srspe demokratije, Liberalne partije CG, Socijalističke narodne partije, Bošnjačke stranke, Pokreta vladavine prava, Demosa, Hrvatske građanske inicijative, Demokratske CG i Crnogorske demokratske unije, koja su se odnosila na dopunu djela JMB, Adresa prebivalista, grad/država u obrazacima "prihodi od članarine" i "prihodi od fizičkih lica".
2. Izvršena je kontrola poštovanja zabrane, propisane članom 24 stav 1, koja se odnosi na zabranu finansiranja od strane privrednih društava i pravnih lica van teritorije Crne Gore kod Izvještaja jednog subjekta. Nije utvrđena nepravilnost.
3. Izvršena kontrola poštovanja zabrane, propisane članom 12 stav 4, koja se odnosi na propisivanje granice po kojoj fizičko lice može da uplati najviše 2.000 eura, a pravno lice najviše 10.000 eura na godišnjem nivou, odnosno člana 6 stav 2 po kojoj članarina na mjesečnom nivou ne može preći iznos od 10% prosječne mjesečne neto zarade u Crnoj Gori za prethodnu godinu. Nije utvrđena nepravilnost.
4. U toku je sprovođenje kontrole poštovanja zabrane, propisane članom 24 st. 1 i2, koja se odnosi na zabranu primanja materijalne, finasijske pomoći i nenovčanih priloga od fizičkih lica i preduzetnika koja nemaju biračko pravo u Crnoj Gori, odnosno zabranu licu koje je pravosnažno osuđeno za krivično djelo sa elementima korupcije i organizovanog kriminala da finansira političkog subjekta.

5. U toku je sprovođenje dubinske kontrole dostavljenih Izvještaja parlamentarnih subjekata u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.
6. Agencija je sačinila evidenciju datih preporuka Državne revizorske institucije u prethodnom periodu, dok će se u narednom periodu, nakon izvršene revizije izvještaja za 2015. godinu, analizirati primijećeni nedostaci i pokrenuti odgovarajući postupci u skladu sa Zakonom.

U toku je kontrola poštovanja člana 38 Zakona, odnosno kontrola propisanih obaveza za političke subjekte da:

- odrede lice odgovorno za finansijsko poslovanje,
- propišu način ostvarivanja uvida člana subjekta u prihode i rashode subjekta, i
- donesu finansijski plan i program rada do kraja 2015. za 2016. godinu.

IZBORNA KAMPANJA

U izvještajnom periodu su održani Izbori za odbornike u Skupštini opštine Tivat, koji su raspisani 15. februara 2016. godine, a održani 17. aprila. Opštinska izborna komisija u Tivtu je 21. aprila potvrdila konačne rezultate. Agencija je, u skladu sa Pravilnikom o načinu vršenja kontrole političkih subjekata i kontrole i nadzora tokom izborne kampanje, 25. februara 2016. usvojila Plan kontrole i nadzora u toku izborne kampanje, dok je Izvještaj o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje za izbor odbornika u Skupštini opštine Tivat i izvršenoj kontroli finansiranja izborne kampanje političkih subjekata usvojen 17. juna, koji dostavljamo u prilogu.. Agencija je postupala po 38 prigovora podnijetih u toku izborne kampanje.

izborna kampanja – organi vlasti (nadzor nad sprovođenjem Zakona)

Agencija je vršila nadzor nad raspodjelom budžetskih sredstava za finansiranje troškova izborne kampanje u toku izborne kampanja, u skladu sa članom 14 Zakona.

Agencija je vršila nadzor nad sprovođenjem obaveze propisane članom 28 stav 3 Zakona, koje se odnosi na sedmodnevno izvještavanje organa vlasti. U skladu sa Planom kontrole i nadzora, propisana obaveza se odnosila na 18 organa vlasti. Navedeni organi su u ovom periodu redovno izvještavali Agenciju i objavljivali izvještaje. Tako je podnijeto ukupno 184 izvještaja.

Kad je u pitanju član 29 i 30 Zakona, Agencija je vršila monitoring internet stranica Ministarstva rada, odnosno Ministarstva finansija i opštine Tivat, na petnaestodnevnom nivou. U propisanom periodu su dobijeni i objavljeni svi potrebni izvještaji (ukupno 16 izvještaja)

U skladu sa članom 32 Zakona, obveznici su sedmodnevno dostavljali Agenciji sve izdate putne naloge za upravljanje službenim vozilima. Ukupan broj dostavljenih naloga je 508.

Agencija je vršila nadzor nad članom 33 stav 2 Zakona. Obveznici zakona na teritoriji Opštine Tivat su redovno dostavljali Odluke o svim zapošljavanjima, sa kompletnom pratećom dokumentacijom, koja ih je redovno objavila na svojoj internet stranici. Ukupno 20 Odluka o zapošljavanju.

izborna kampanja – organi vlasti (kontrola poštovanja propisanih zabrana i ograničenja)

Agencija je redovno kontrolisala zabrane i ograničenja propisana članovima 25 – 34 Zakona u toku izborne kampanje za izbor odbornika u Skupštini opštine Tivat i izvršenoj kontroli finansiranja izborne kampanje političkih subjekata održanih u Tivtu 17. aprila 2016. godine, a koje se odnose na:

- zabranu vršenja pritiska (član 25),
- zabranu korišćenja prostorija organa vlasti za pripremu i realizaciju aktivnosti kampanje, ukoliko isti uslovi ne obezbijede svim učesnicima (član 26),
- zabranu plaćenog reklamiranja (član 27),
- zabranu mjesečnepotrošnje veće od iznosa određenog mjesečnim planom potrošnje (član 28 stav 1),
- zabranu otpisa dugova (član 31),
- zabranu korišćenja službenih automobila u toku izborne kampanje (član 32 stav 1), i
- ograničenje zapošljavanja na određeno vrijeme (član 33 stav 1).

izborna kampanja – politički subjekti (nadzor nad sprovođenjem Zakona)

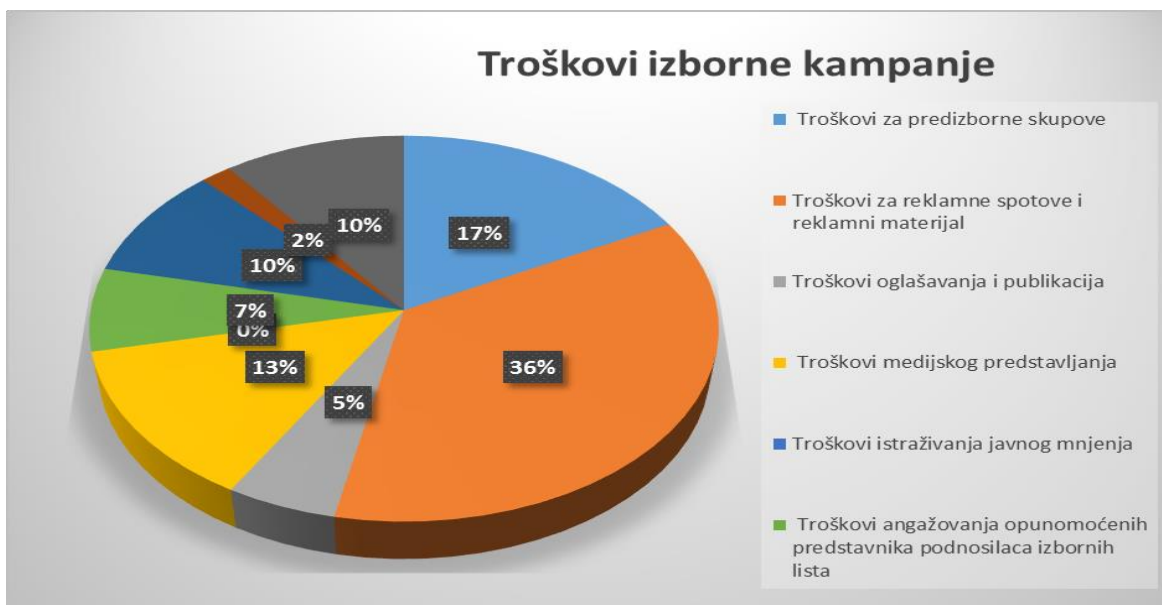
Izvršen je nadzor nad sprovođenjem člana 18 (politički subjekat otvara poseban žiro račun, o čemu obavještava Agenciju) i 19 (politički subjekat određuje lice odgovorno za namjensko trošenje sredstava i za podnošenje izvještaja) svih 12 subjekata je dostavilo tražene informacije.

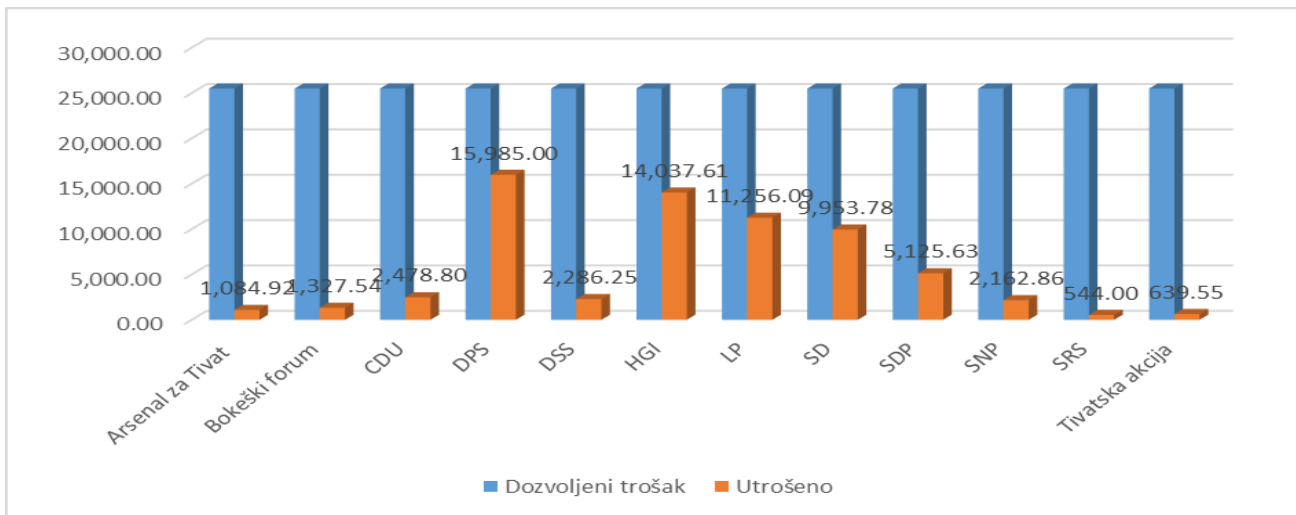
Politički subjekat je dužan da, u skladu sa članom 42 zakona, petnaestodnevno u toku izborne kampanje dostavlja Agenciji izvještaj o priložima pravnih i fizičkih lica. Ukupno su dostavljena 23 izvještaja i pokrenut jedan prekršajni postupak.

U skladu sa članom 39 Zakona, politički subjekat je dužan da sačini izvještaj o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora za izbornu kampanju i podnese ga Agenciji, sa pratećom dokumentacijom, u roku od 30 dana od dana održavanja izbora. Svih 12 subjekata je dostavilo izvještaj na propisan način i u propisanom roku.

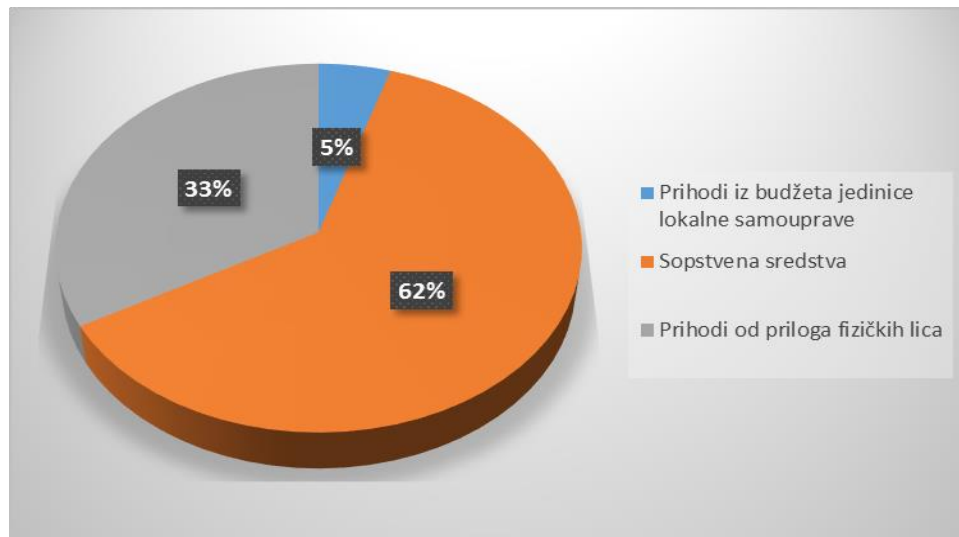
izborna kampanja – politički subjekti (kontrola poštovanja propisanih zabrana)

Izvršena je kontrola poštovanja člana 13 Zakona, kojim su propisani troškovi izborne kampanje, odnosno maksimalni iznos za troškove izborne kampanje političkog subjekta.





Izvršena je kontrola poštovanja člana 17 Zakona po kojem politički subjekt može prikupljati sredstva za finansiranje troškova izborne kampanje iz privatnih izvora samo u vrijeme trajanja izborne kampanje, odnosno čiji iznos ne može preći tridesetostruki iznos sredstava koja mu pripadaju u smislu člana 14 stav 2 ovog zakona.



Grafik III: Grafički prikaz prikupljenih sredstava po izvorima finansiranja

U skladu sa članom 18 stav 2 Zakona, sva sredstva namijenjena za finansiranje izborne kampanje uplaćuju se na poseban račun i sva plaćanja troškova vrše se sa tog računa. Pokrenut je prekršajni postupak protiv jednog političkog subjekta.

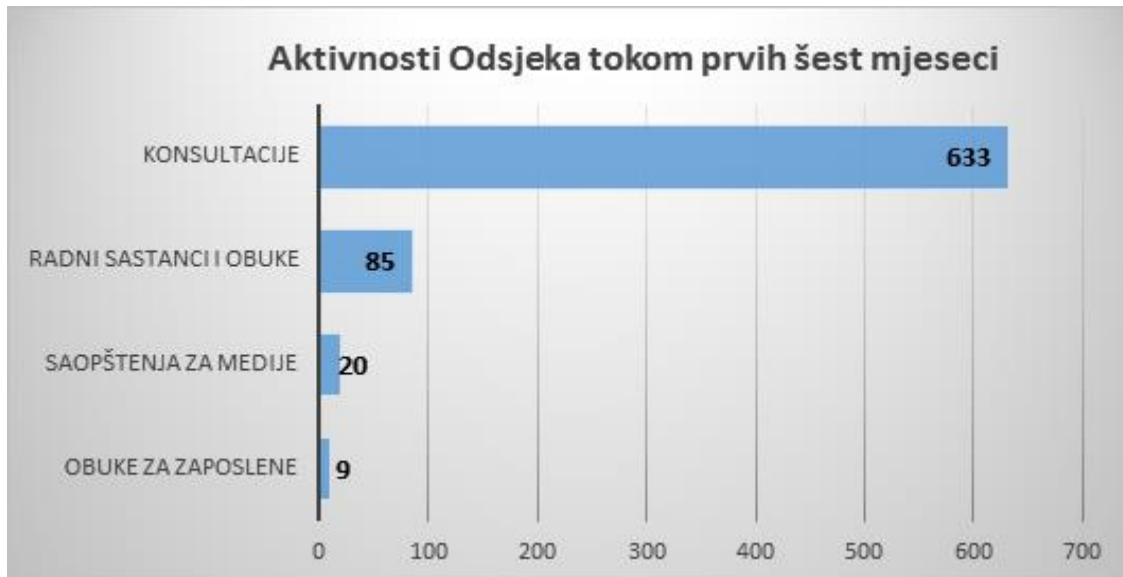
Sprovedena je kontrole poštovanja zabrane, propisane članom 24 st. 1 i 2, koja se odnosi na zabranu primanja materijalne, finansijske pomoći i nenovčanih priloga od fizičkih lica i preduzetnika koja nemaju biračko pravo u Crnoj Gori, odnosno zabranu licu koje je pravosnažno osuđeno za krivično djelo sa elementima korupcije i organizovanog kriminala da finansira političkog subjekta. Nijesu pronađene nepravilnosti.

Razno

Službenici Odsjeka za kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja su tokom prvih šest mjeseci 2016. godine obavještavali i pružali stručnu podršku odgovornim licima u organima vlasti i političkim subjektima u cilju pune primjene Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Tako je, na njihov zahtjev ili na zahtjev Agencije, a u cilju što efikasnijeg sprovođenja Zakona, organizovano 75 radnih sastanaka sa obveznicima Zakona i zainteresovanom javnošću, kao i organizovano više obuka za predstavnike organa lokalne samouprave i lokalne uprave¹. Takođe, za zaposlene u Odsjeku održane su tri obuke sa angažovanim ekspertom (11-14. januar, 7-10. mart i 6-10. jun), pet obuka za sprovođenje upravnog postupka u vršenju nadležnosti propisanih Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (11., 18. i 28. mart, 6. i 17. maj) i obuka sa Kancelarijom OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR).

Agencija je primila ukupno 47 prigovora, od kojih 38 prigovora podnijetih u toku izborne kampanje. Agencija je postupala po svim podnijetim prigovorima.

U izvještajnom periodu je izdato 20 saopštenja za medije; upućeno 14 zvaničnih mišljenja i tumačenja i dato 633 pravnih i drugih savjeta ili mišljenja.



¹Obuke su održane za predstavnike organa lokalne samouprave i lokalne uprave Opštine Tivat 12. februara; Opštine Budva 4. marta; Opštine Kotor 28. marta, Opštine Herceg Novi 29. marta; Prijestonici Cetinje, 5. maja; Opštini Ulcinj, 19. maja; Opštinama Plav i Gusinje, 2. juna, Opštini Bar 3. juna, Opštini Pljevlja 9. juna i Opštini Mojkovac 14. juna.