



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

REZIME IZVJEŠTAJA O SPROVEDENOM NADZORU U TOKU IZBORNE KAMPANJE ZA IZBORE ODRŽANE 30. AVGUSTA 2020.

Podgorica, novembar 2020. godine

U skladu sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (ZFPSiIK), a na osnovu usvojenog *Plana kontrole i nadzora za izbornu kampanju za izbore održane 30. avgusta 2020. godine*, Agencija je izvršila **punu kontrolu sprovođenja Zakona i propisanih zabrana i ograničenja**, u cilju daljeg jačanja integriteta izbornog procesa kroz odgovornu upotrebu javnih resursa i transparentno finansiranje političkih subjekata.

Kako bi obezbijedila transparentnost izborne kampanje, Agencija je na svojoj internet stranici objavljivala sva dokumenata o finansiranju kampanje i upotrebi javnih resursa, u skladu sa Zakonom. Dostupnost tih dokumenata dala je mogućnost zainteresovanoj i stručnoj javnosti da Agenciji i drugim nadležnim organima u toku izborne kampanje podnosi prigovore zbog eventualnih kršenja Zakona, odnosno sumnje u zloupotrebu javnih resursa u kampanji.

U toku izborne kampanje bilo je ukupno **125 podnijetih prigovora od strane zainteresovane javnosti, civilnog sektora ili građana**. Agencija je **postupila po svim prigovorima** i u **11 postupaka utvrdila kršenje zakona**, dok je **pet prigovora proslijeđeno drugom organu na dalje postupanje**.

ASK je tokom izborne kampanje, u skladu sa **Planom PR aktivnosti**, kontinuirano informisala javnost i obveznike ZFPSiIK o preduzetim aktivnostima, kao i obavezama političkih subjekata i organa vlasti tokom izborne kampanje (putem saopštenja, izjava za medije, insertacija informativnog materijala u štampanim medijima, održanih radionica i sl.). Agencija je tokom izborne kampanje pružala podršku obveznicima Zakona, kroz data mišljenja, pravne savjete i pojašnjenja.

Zbog kršenja odredaba ZFPSiK u toku ove izborne kampanje, Agencija je pokrenula ukupno **44 prekršajna postupka** (od čega **12 prekršajnih naloga**), što predstavlja **značajno smanjenje od 89%** u odnosu na broj prekršajnih postupaka pokrenutih u vezi izborne kampanje za parlamentarne izbore 2016. godine.

KONTROLA IZVJEŠTAJA POLITIČKIH SUBJEKATA/ PRIKUPLJENIH I UTROŠENIH SREDSTAVA

Agencija je izvršila kontrolu finansiranja i medijskog predstavljanja **43 politička subjekta/izbornih lista** koje su podnijete, odnosno **36 otvorenih izbornih računa**.

Politički subjekti dostavili su ukupno **249 izvještaja u toku izborne kampanje**.

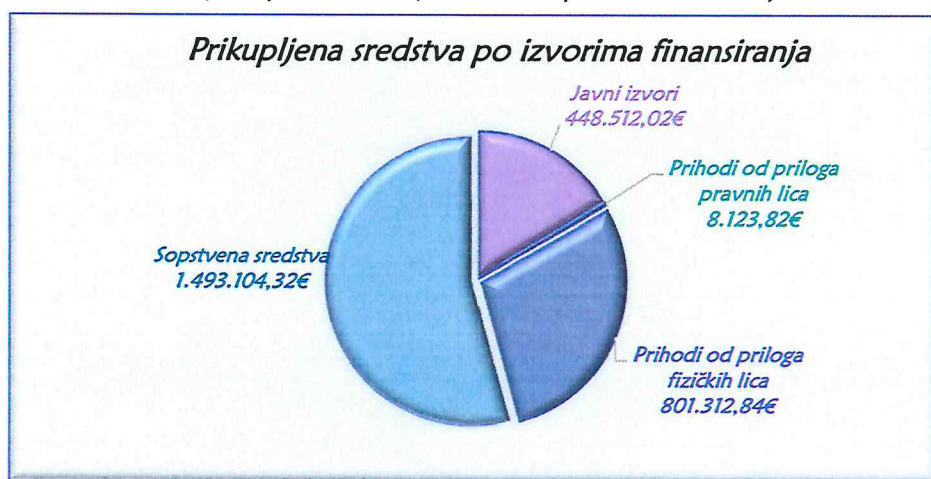
Kategorija dostavljenih izvještaja političkih subjekata u toku izbornih kampanja	Broj dostavljenih izvještaja	Broj evidentiranih obveznika	Procenat poštovanja obaveze
Privremeni izvještaji o troškovima izborne kampanje	36	36	100%
Izvještaja o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora za kampanju	33	36	92%
Izvještaji o medijskom oglašavanju u izornoj kampanji	36	36	100%
Petnaestodnevni izvještaj o prilogima pravnih i fizičkih lica	144	36	98% ¹

¹ Predloženo pokretanje postupka protiv tri subjekta zbog nedostavljanja izvještaja, ali pokrenut je samo jedan zbog nedefinisanog statusa grupe birača u Zakonu

Agencija je sprovela kontrolu dostavljenih izvještaja političkih subjekata, dostavljenih podataka i prateće dokumentacije, dok je tokom kampanje na sajtu ASK redovno objavljivao presjek dostavljenih izvještaja i prijavljenih priloga političkih subjekata. Posjetiocima sajta je omogućena pretraga po licu, izboru i podnijetim obrascima.

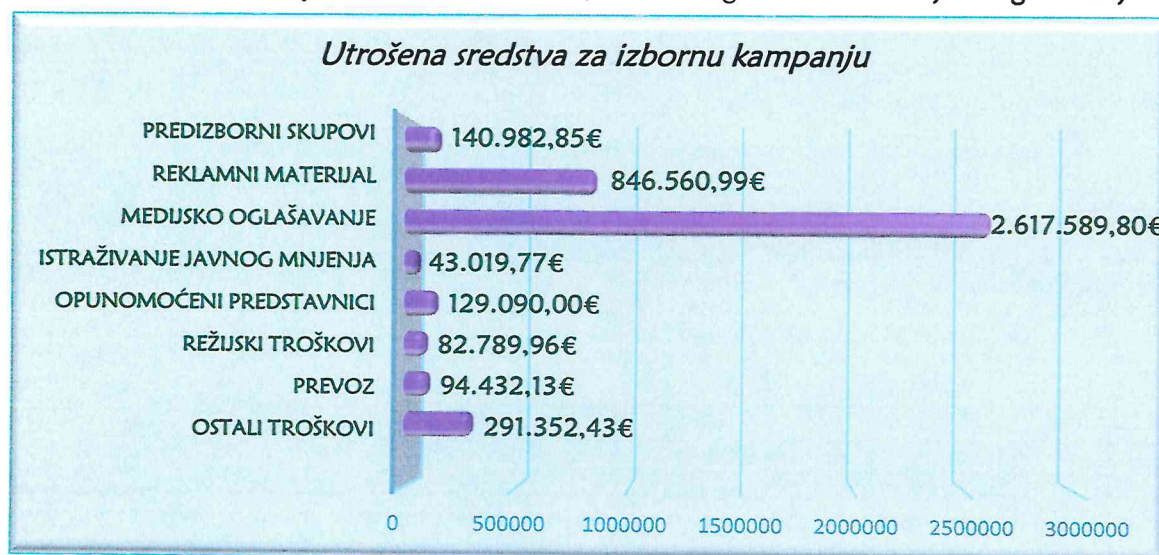
Proaktivno djelujući, Agencija je, u slučaju nedostavljanja izvještaja u roku ili uočenih nepravilnosti, uputila **74 upozorenja** na koja su **gotovo svi politički subjekti pozitivno reagovali**. ASK je zbog nedostavljanja izvještaja, uprkos upućenom upozorenju, pokrenula **četiri prekršajna postupka protiv političkih subjekata i odgovornih lica** (nedostavljane petnaestodnevni izvještaj o priložima pravnih i fizičkih lica - jedan postupak; nedostavljane izvještaja o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava - tri postupka).

Uvidom u dostavljene izvještaje i prateću dokumentaciju, utvrđeno je da su podnosioci izbornih lista za izbore održane 30. avgusta **prikupili sredstva u ukupnom iznosu od 2.751.353,02€** (gdje nije uračunat iznos koji su politički subjekti dobili po osnovu osvojenih mandata).



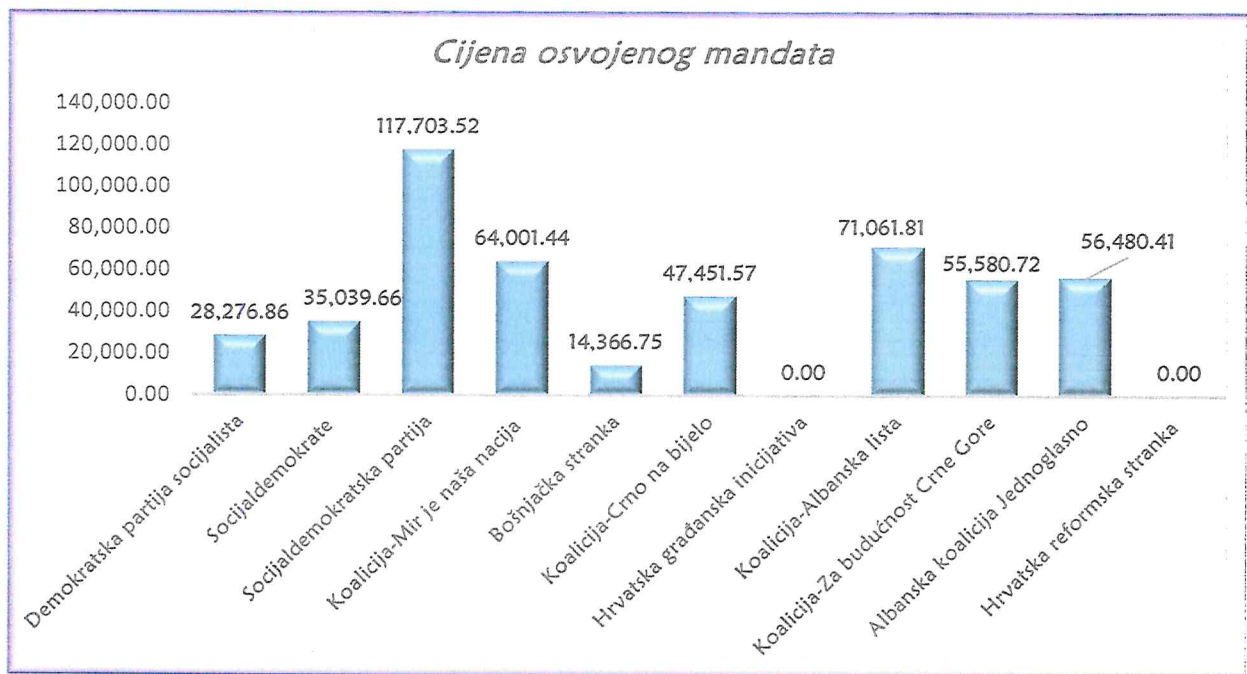
Grafik 1: Prikaz prikupljenih sredstava u izbornoj kampanji po izvorima finansiranja

Prema podacima i izvještajima dostavljenim Agenciji, politički subjekti su za izbore za poslanike i odbornike **ukupno utrošili 4.245.817,93€** od čega **62% na medijsko oglašavanje**.



Grafik 2: Prikaz utrošenih sredstava za izbornu kampanju po vrsti troška

Ukoliko se broj osvojenih mandata od strane političkih subjekata koji su učestvovali na izborima za poslanike u Skupštini Crne Gore, uporedi sa iznosom utrošenih sredstava, mandat je najmanje koštao Bošnjačku stranku i to 14.366,75€, a najviše Socijaldemokratsku partiju 117.703,52€.



Grafik 3: Cijena osvojenog mandata—Izbori za poslanike u Skupštini Crne Gore

Za potrebe finansiranja izborne kampanje ukupno je iz javnih izvora opredijeljeno **2.494.026,16€**, od čega je 20% namijenjeno svim političkim subjektima kao učesnicima izbora. Nakon dostavljanja Agenciji Izvještaja o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora za izbornu kampanju, sa pratećom dokumentacijom (u štampanoj i elektronskoj formi na utvrđenom obrascu Agencije), upućeno je obavještenje Ministarstvu, organu lokalne uprave da se izvrši prenos sredstava po osnovu osvojenih mandata, odnosno 80% preostalih sredstava.²

Svi politički subjekti koji su učestvovali na izborima su otvorili poseban žiro račun za finansiranje troškova izborne kampanje i odredili lice odgovorno za finansijsko poslovanje i izvještavanje. Sva sredstva namijenjena za finansiranje kampanje uplaćuju se na taj račun i sva plaćanja troškova kampanje vrše se sa tog računa.

Svi politički subjekti su ispoštovali propisane limite za ukupno prikupljena sredstva i propisane limite za priloge.

Kada su u pitanju davaoci priloga, izvršena je kontrola 14 propisanih zabrana iz člana 33 Zakona za lica koja su dala prilog za izbornu kampanju i s tim u vezi konstatovano da dva lica koja su dala prilog političkom subjektu nijesu bila upisana u birački spisak i pokrenut je prekršajni postupak protiv jednog političkog subjekta u skladu sa Zakonom.

Utvrđeno je da nije bilo priloga od strane drugih država, privrednih društava ili pravnih lica van teritorije Crne Gore; javnih ustanova, pravnih lica i privrednih društava sa učešćem

² Kako je račun Opštine Budva u blokadi, navedena sredstva nijesu isplaćena do dana dostavljanja izvještaja političkih subjekata. Opština Andrijevica je prije obavještenja Agencije o dostavljanju izvještaja iz člana 50 Zakona, izvršila raspodjelu 80% sredstava u skladu sa brojem osvojenih mandata, dok je Opština Gusinje cjelokupan iznos opredijeljen za izbore, raspodjelila jednako na šest političkih subjekata, što je ispravljeno po zahtjevu Agencije.

državnog kapitala; sindikata; vjerskih zajednica i organizacija; nevladinih organizacija; kazina, kladionica i drugih priređivača igara na sreću.

Kada je u pitanju zabrana davanja priloga od strane pravnih lica, privrednih društava, preduzetnika i sa njima povezanih pravnih i fizičkih lica koji su vršili poslove od javnog interesa ili učestvovali ili učestvuju u poslovima javnih nabavki, izvršena je analiza svih zaključenih ugovora o javnim nabavkama u 2020. godini i u toku je postupak kontrole sprovođenja ove zabrane.

U skladu sa Planom kontrole i nadzora, izvršena je **provjera davaoca priloga** kod Ministarstva rada i socijalnog staranja, odnosno da li su lica koja su dala priloge primaoci materijalnih davanja. Tom prilikom je konstatovano da je od **886** lica koja su provjerena, njih **15** korisnika materijalnih davanja u 2020. godini.³

Agencija je vršila provjeru obračuna i izvještavanja o primljenim nenovčanim priložima, te iz dostupnih evidencija i dostavljenih Izvještaja utvrdila da je u toku izborne kampanje bilo nenovčanih priloga, odnosno pružanja usluga ili proizvoda datih političkom subjektu bez naknade, kao i da nije bilo utvrđenih nepravilnosti (**12 nenovčanih priloga u visini od 9.091,21€**).

U dijelu iskazanih troškova izvršena je suštinska i dubinska kontrola aktivnosti političkih subjekata i njihovih prikupljenih i utrošenih sredstava u kampanji, u skladu sa usvojenom Metodologijom izrađenom uz ekspertsku podršku. Kontrola je obuhvatila monitoring i analizu objavljenih podataka, upoređivanje objavljenih i dostavljenih podataka i direktan uvid u dokumentaciju prilikom terenskih kontrola. Izvršena je analiza i provjera dostavljenih Izvještaja i upućeno **17 dopisa za izjašnjenje** i **dopunu** političkim subjektima u kojima su konstatovane **44 nepravilnosti**, a koje se većinom odnose na nedostavljanje tačnih ili potpunih podataka u izvještaju ili kompletne prateće dokumentacije.

Tako su praćene aktivnosti političkih subjekata, posebno u dijelu iskazanih troškova, na osnovu kojih je prikupljana dokumentaciju koja prati te aktivnosti, uključujući fakture, ugovore, reklamne uzorke i sl. S tim u vezi, ukupno evidentirano i iskontrolisano **295 aktivnosti od strane 155 pružalaca usluga političkim subjektima u vrijednosti od 1.348.143€**. U tabeli su prikazani podaci svih izvršenih kontrola (neke aktivnosti i vrijednosti se preklapaju).

Izvor dostavljenih podataka	Broj kontrolisanih aktivnosti	Vrijednost aktivnosti
83 pružaoca usluga po zahtjevu ASK	160	1.081.045€
Pružaoци usluga koji su dostavljali podatke u skladu sa Zakonom	133	544.718€
10 političkih subjekti	183	1.078.545,60€
ARHIMED	15.750 reklama	1.754.663€

Pokrenuto je **deset prekršajnih postupaka protiv subjekata koji su pružali usluge medijskog oglašavanja tokom izborne kampanje** (zbog nedostavljanja cjenovnika izbornog oglašavanja - osam postupaka; zbog nedostavljanja ugovora zaključenih sa političkim subjektima - dva postupka). Agenciji je zbog sumnji u kršenje Zakona u ovom dijelu, dostavljen ukupno **31 prigovor**.

³ 4 lica su primaoci boračke i invalidske zaštite, 5 lica su primaoci naknade za novorođeno dijete, 2 lica su primaoci dodatka za njegu i pomoć, 1 primalac dodatka za njegu i pomoć i povlastice na putovanje lica sa invaliditetom, 1 primalac dodatka za djecu, 1 primalac naknade po osnovu rođenja djeteta i 1 primalac naknade po osnovu troškova sahrane.

UPOTREBA JAVNIH RESURSA U IZBORNOJ KAMPANJI

Zakonom su propisana ograničenja i zabrane upotrebe javnih resursa i obaveze izvještavanja organa vlasti u toku izborne kampanje, u cilju transparentnosti upotrebe javnih resursa, odnosno jačanja povjerenja u izborni proces.

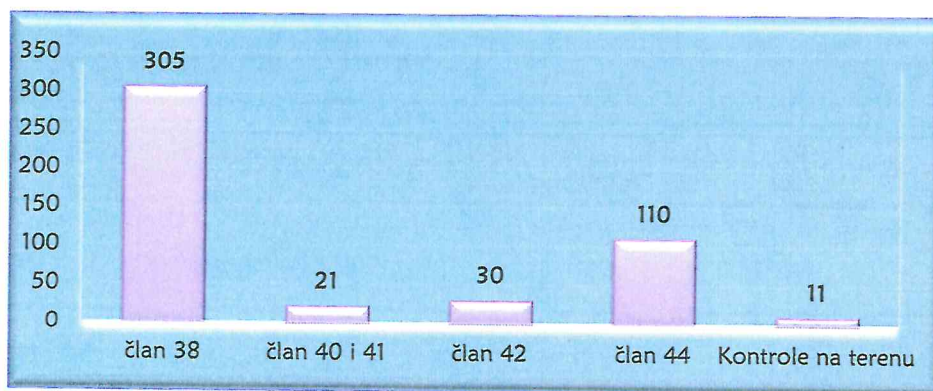
S tim u vezi, **1.015 organa vlasti koji su imali obavezu u skladu sa ZFPSiIK**, dostavilo je ukupno **26.576 izvještaja** i druge potrebne dokumentacije. Svi izvještaji su analizirani i sistematizovani od strane Agencije kroz tabelarne prikaze koji su dostupni na internet stranici ASK.

Kategorija dostavljenih izvještaja organa vlasti i pravnih lica u toku izborne kampanje	Broj dostavljenih izvještaja
Putni nalozi organa vlasti	22.333
Analitičke kartice budžetskih potrošačkih jedinica	1.722
Sedmodnevni izvještaj o socijalnim i jednokratnim davanjima i potrošnji budžetske rezerve	857
Zapošljavanja u toku kampanje	788
Ugovori o ustupanju mehanizacije	5
Odluke o raspodjeli sredstava iz budžetske rezerve	871
UKUPNO	26.576

Kada su u pitanju izvještajne obaveze organa vlasti, Agencija je izvršila kontrolu njihovog sprovođenja kad je u pitanju izvještavanje u skladu sa članovima 38 - 44 Zakona i sačinjeno je **13 izvještaja o kontroli**.

Posebno su analizirane i kontrolisane: **analitičke kartice koje se odnose na socijalne pomoći i potrošnju budžetske rezerve** (uključujući i prateću dokumentaciju), **odluke i dokumentacije koja se odnosi na zapošljavanje u izbornoj kampanji i poštovanje dozvoljene visine mjesečne potrošnje za mjesec u kojem se vrši kontrola**.

Agencija je uputila **888 upozorenja** obveznicima zakona, većinom zbog nedostavljanja ili neobjavlivanja izvještaja u propisanom roku ili na propisani način. Sprovedeno je ukupno **477** postupka od strane nadležnog odsjeka ASK koji su se odnosila na nepravilnosti i sumnje da je došlo do kršenja Zakona.



Grafik 4: Prikaz pokrenutih postupaka po članovima Zakona

Kod primjene člana **38 Zakona**⁴, ukupno je proslijeđeno **266 zahtjeva** za dostavljanje dokumentacije i podataka. Tokom jula i avgusta konstatovano je prekoračenje potrošnje kod 75 budžetskih potrošačkih jedinica, odnosno pravnih lica ili privrednih društva. Pokrenuto je i **27 postupaka** za dostavljanje izjašnjenja zbog prekoračenja prosječne mjesečne potrošnje u navedenom periodu. Kad su u pitanju podaci iskazani u analitičkim karticama, Agencija je konstatovala da nije bilo kršenja Zakona, dok je **12 postupaka** sprovedeno zbog njihovog neslaganja. Prilikom vršenja kontrole na terenu, izvršen je uvid i poređenje dostavljenih podataka i izvještaja. Takođe, upućeno je i **125 upozorenja** na uočene nepravilnosti, koja su se odnosila na formu analitičke kartice, podatke koje sadrži analitička kartica, neobjavljivanje i nedostavljanje u roku. Nepravilnosti su nakon datog upozorenja otklonjene.

Članom 40 Zakona propisana je obaveza Ministarstvu nadležnom za poslove rada i socijalnog staranja i opštinama da prikupljaju analitičke kartice koje sadrže podatke o iznosu i broju korisnika svih oblika socijalne pomoći u toku izborne kampanje, kao i podatke o vrsti i primaocima socijalne pomoći i podatke o raspodjeli svih oblika socijalnih pomoći na lokalnom nivou i da iste objavljuju na internet stranici. S tim u vezi, upućeno je **70 upozorenja**, koje su se odnosile na podsjećanje o zakonskoj obavezi objavljivanja i dostavljanja analitičkih kartica o vrstama, iznosu i primaocima socijalnih davanja u propisanom roku.

U vezi sa isplatom materijalnih davanja u toku izborne kampanje iskontrolisano je ukupno **11.700.656,78€** isplaćenih sredstava, **9.119,82€** isplaćenih jednokratnih novčanih pomoći od strane Centara za socijalni rad i od strane Ministarstva rada i socijalnog staranja, kao i **101.494.73€** isplaćenih za 275 socijalnih pomoći od strane opština.

Agencija je pokrenula **15 postupaka** za utvrđivanje činjenica i okolnosti isplate jednokratnih pomoći od strane Opština. Nakon sprovedenog postupka i izjašnjenja Opština pokrenuta su **četiri prekršajna postupka**.

U cilju sprovođenja nadležnosti propisanih Zakonom, odnosno vršenja kontrole upotrebe javnih resursa u izornoj kampanji, Agencija je pokrenula **tri postupka** i kod „13 jul – Plantaže“ AD Podgorica, Elektroprivrede Crne Gore AD Nikšić i Aerodromi Crne Gore, izvršila uvid u informacije o vrsti iznosima i primaocima svih plaćanja koja se odnose na socijalna davanja ili isplatu jednokratnih novčanih pomoći. Pokrenut je **jedan prekršajni postupak** protiv odgovornog lica koje nije dostavilo podatke.

Član 41 Zakona propisuje obavezu Ministarstvu i organu lokalne uprave da na sedmodnevnom nivou na svojoj internet stranici objavljuje izvode iz državnog i lokalnog trezora, kao i analitičku karticu o potrošnji sredstava iz budžetke rezerve.

Agencija je uputila **41 upozorenje** koja su se odnosila na podsjećanje o zakonskoj obavezi objavljivanja i dostavljanja izvoda iz trezora i **68 upozorenja** koje su se odnosili na dostavljanje analitičkih kartica o potrošnji sredstava iz budžetske rezerve i Odluka kojama su opredjeljena i plaćena sredstva. Ministarstvo finansija i Opštine su, u periodu kontrole, dostavili 871 Odluku na osnovu kojih su isplaćena sredstva iz budžetske rezerve od **46.338.532,52€** (Ministarstvo finansija isplatio **45.973.405,16€**, Opštine **365.127,36€**). Sa pozicije tekuće i stalne budžetske rezerve, isplaćeno je **1.350 jednokratnih novčanih pomoći** u iznosu od **120.939,10€**.

Nakon kontrole dostavljene dokumentacije i podataka, Agencija je Opštini Plužine i Opštini Andrijevića uputila **dva zahtjeva** za izjašnjenje o pravnom osnovu za davanje subvencija/jednokratnih novčanih pomoći iz tekuće budžetske rezerve. U slučaju Opštine Andrijevića, ASK je predmet dostavila Upravi za inspeksijske poslove na dalje postupanje i provjeru.

⁴ Zabrana mjesečne potrošnje veće od prosječne mjesečne potrošnje u prethodnih šest mjeseci od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, odnosno zabrana mjesečne potrošnje veće od prosječne mjesečne potrošnje u posljednjih šest mjeseci prethodne godine

U odnosu na **član 42** Zakona, kojim je definisana zabrana otpisa dugova građanima u toku izborne kampanje, Agencija je pokrenula **30 postupaka**, odnosno uputila zahtjeve za dostavljanje podataka i dokumentacije. Kontrolom dostavljene dokumentacije utvrđeno je da 25 organa nije vršilo otpis dugova, dok je kod pet organa izvršen otpis duga po osnovu sudskih presuda i poravnjenja ili po osnovu zastarjelosti duga. Takođe, dva organa su odobrila subvencije u plaćanju računa po osnovu Odluke Opštine o setu ekonomskih mjera za ublažavanje posljedica od COVID19.

Zbog kršenja **članom 43**, kojim je definisana zabrana koršćenja službenih vozila od strane javnih funkcionara u toku izborne kampanje, Agencija je pokrenula ukupno **22 prekršajna postupka** zbog kršenja obaveze dostavljanja ili objavljivanja putnih naloga od strane organa vlasti.

U skladu sa **članom 44** Zakona, kojim je propisano ograničenje zapošljavanja u toku izborne kampanje, organi koji su u obavezi su Agenciji dostavili sve odluke o zapošljavanju sa kompletnom pratećom dokumentacijom. Nakon izvršene kontrole, Agencija je dala **231 upozorenje** iz razloga nedostavljanja potpune dokumentacije. ASK je nadležnom organu za inspekciju rada (Ministarstvu javne uprave) na dalje postupanje uputila dokumentaciju o zapošljavanju u **šest** organa vlasti (Opštine), kao i zahtjeve za izjašnjenje za **pet** organa vlasti.

Agencija je izvršila i kontrolu propisane obaveze dostavljanja dokumentacije za svako zapošljavanje u toku izborne kampanje tražeći od Poreske uprave da dostavi podatke o svim licima koja su zasnovala radni odnos u periodu od 21. juna u organima koji su obveznici člana 44 Zakona, i nakon obrade podataka uputila **92 zahtjeva** i otvorila postupke kojima od obveznika traži izjašnjenje i dostavljanje dokumentacije o zapošljavanjima.

U skladu sa Planom kontrole i nadzora i sugestijama NVO sektora, izvršena je kontrola dokumentacije i zapošljavanja kod javnih preduzeća, odnosno kod organa kod kojih postoji sumnja da je došlo do povećanog obima zapošljavanja, iako više nijesu obveznici Zakona. S tim u vezi sprovedeno je **sedam kontrola** i konstatovano da je ukupno zaključeno 38 ugovora o radu (15 ugovora o radu na neodređeno vrijeme i 23 ugovora o radu na određeno vrijeme).

ASK je izvršila ukupno **11 kontrola organa vlasti na terenu**, odnosno izvršila neposredan uvid u dokumentaciju i kontrolu poštovanja zabrana, ograničenja i obaveza propisanih Zakonom u četiri Opštine (u okviru kojih je 54 budžetskih potrošačkih jedinica) i sedam organa vlasti na lokalnom i državnom nivou.

U toku izborne kampanje od 125 podnijetih prigovora, odnosno prijavljenih sumnji u nepoštovanje propisanih zabrana, njih **88 se odnosilo na prijave zbog eventualnih zloupotreba državnih resursa u predizborne svrhe**.

UOČENI NEDOSTACI ZAKONA O FINANSIRANJU POLITIČKIH SUBJEKATA I IZBORNIH KAMPANJA

Kroz primjenu novog Zakona u ovoj izornoj kampanji, *Agencija je notirala više nedostataka i nejasnoća u zakonodavnom okviru u ovoj oblasti i ukazuje na potrebu:*

- **Definisanja pravila koja se odnose na otvaranje posebnih računa u slučajevima održavanja više izbora u istom danu**, odnosno u slučajevima vođenja jedinstvene izborne kampanje od strane političkog subjekta
- **Propisivanja prekršajne odgovornosti za davaoce priloga a ne za političke subjekte**
- **Jasnog razdvajanja troškove za redovan rad u vrijeme izborne kampanje od troškova za izbornu kampanju;**
- **Definisanja perioda izborne kampanje, te jasnog i nedvosmislenog propisivanja obaveze i odgovornosti političkih subjekata u izornoj kampanji, posebno prije dana potvrđivanja izborne liste;**

Rezime Izvještaja o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje za izbore održane 30. avgusta 2020.

- Definisanja roka za zatvaranje računa za objedinjenu izbornu kampanju
- Usaglašavanja ograničenja propisanog čl. 38, kako bi se zadržala ograničenja upotrebe javnih resursa u izbornoj kampanji i otklonile sumnje primijećene u prethodnom periodu, a kako ne bi takva norma paralisala rad organa vlasti ili ih dovodila u domen prekršajne odgovornosti prilikom njihovog redovnog funkcionisanja;
- Jasnog definisanja član 38 stav 3
- Kontinuiranog održavanja obuka i treninga za predstavnike organa vlasti i političkih subjekata.

Načelnik:

mr Dušan Drakić

BE: 02-02-1882/5841


DIREKTORICA
Jelena Perović