

15/4/2016

Position paper: **Povećanje budžetskih troškova za političke subjekte - finansijska nemarnost političkih partija**

Pitanje finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja i kontrola tog procesa, jedna su od najznačajnijih pitanja za održavanje slobodnih, demokratskih i fer izbora u Crnoj Gori. U proteklih nekoliko godina ovo pitanje i zakonska regulativa u ovoj oblasti su bili predmet žive debate između svih političkih aktera, koja je rezultirala brojnim izmjenama zakonskog, ali i institucionalnog okvira.

Komparativnom analizom koju je uradio CeMI obuhvaćeno je pet zemalja Srbija, Hrvatska, Slovenija, Austrija i Finska. Analiza je pokazala kako je pitanje finansiranja političkih partija izuzetno kompleksno, i kako sve promjene i pojave korupcije u tom procesu, u velikoj mjeri utiču na povjerenje građana u izborni proces. Analiza je pokazala da Crna Gora obezbjeđuje daleko najviši procenat budžetskih sredstava za finansiranje političkih subjekata. Dodatno, samo u Crnoj Gori su sredstva za finansiranje zakupa prostorija političkih subjekata izdvojena iz sredstava za redovno finansiranje, pa se pored, i ovako velikih budžetskih izdvajanja, u Budžetu skupštine izdvajaju sredstva za potrebe svake parlamentarne političke partije. Komparativna analiza je pokazala koji god od analiziranih modela da se primjeni na Crnu Goru, ona bi izdvajala mnogo manje novca za finansiranje političkih partija (tabela 1.).

Ono što je važno istaknuti je da se od svih posmatranih modela jedino u Srbiji, kao i u Crnoj Gori, dio budžetskih sredstava dodjeljuje prije izbornog procesa i to u istom procentu od 20%. Međutim, značajna je razlika da se u Crnoj Gori mora ispuniti jednostavan zahtjev dovoljnog broja potpisa podrške, što za posljedicu ima da novac iz budžeta dobiju i političke partije koje na izborima nijesu osvojile ni 1% glasova. U Srbiji koja ima sličan model raspodjele budžetskih sredstava mehanizam je složeniji i može poslužiti kao primjer dobre prakse. Naime, institut izbornog jemstva, je u Srbiji uveden kako bi osigurao povraćaj izbornih sredstava od onih partija koje nisu dobile dovoljnu podršku na izborima. Politički subjekti koji su dali izjavu da namjeravaju da koriste sredstva iz javnih izvora za pokriće troškova izborne kampanje, dužni su da polože izbornu jemstvo, u visini sredstava koje dobijaju prije izbora. Izorno jemstvo može biti novac, hartije od vrijednosti ili nekretnine u vrijednosti jednakoj sredstvima koja su raspodijeljena prije izbora. U slučaju da ne ostvari rezultat od 1% važećih glasova birača, (ili 0,2% važećih glasova u slučaju političkih subjekata koji predstavljaju manjine), politički subjekat vrši povraćaj ovih sredstava u budžet Republike Srbije. Ukoliko se ne izvrši povraćaj sredstava, država zadržava izorno jemstvo, tj. novac ili nekretninu koja je založena.

Izdavanja za redovan rad partija u 2016. u Crnoj Gori	Izdavanja za redovan rad partija u 2016, obračunat po modelu Srbije ⁹⁸	Izdavanja za izbornu kampanju u 2016 u Crnoj Gori ⁹⁹	Izdavanja za izbornu kampanju u 2016 obračunat po modelu Srbije
4.635.340,614¹⁰⁰	1 397 976	1 931 391	931 984
Izdavanja za redovan rad partija u 2015, obračunat po modelu Hrvatske ¹⁰¹	317 513	Izdavanja za izbornu kampanju u 2016 obračunat po modelu Hrvatske	Iznos, određen od Vlade se, u skladu sa postignutim rezultatima se refundira partijama koje su prešle cenzus
Izdavanja za redovan rad partija u 2015, obračunat po modelu Slovenije ¹⁰²	587 860	Izdavanja za izbornu kampanju u 2016 obračunat po modelu Slovenije	Partije i liste koje su ispunile zakonske uslove ¹⁰³ : 0.33 eura po dobijenom glasu
Izdavanja za redovan rad partija u 2015, po modelu Finske	Diskreciona odluka Vlade	Izdavanja za izbornu kampanju u 2016 obračunat po modelu Finske	0 – nema sredstava iz budžeta za finansiranje kampanja

Tabela 1. Sredstva koja se izdvajaju iz državnog budžeta za redovan rad političkih partija i za izborne kampanje¹

Budžetska sredstva za finansiranje redovnog rada političkih subjekata u Crnoj Gori iznose 0,6% planiranih ukupnih budžetskih sredstava. Ova sredstva su povećana najnovijim Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja iz 2014. sa dotadašnjih 0,5% na 0,6% budžeta. Interesantno je pomenuti da o ovome nije bilo riječi na sjednicama Radne grupe koja se bavila pripremom predloga Zakona, te da je podnošenje amandmana kojim je predviđeno povećanje izdvajanja uslijedilo neposredno prije usvajanja Zakona na plenumu. Time je još jednom potvrđena teza da kada je riječ o sopstvenim interesima, politički subjekti veoma brzo postignu konsenzus.

U skladu sa Zakonom, reviziju finansiranja političkih partija koje na godišnjem nivou imaju prihode veće od 10 000 EUR vrši Državna revizorska institucija (DRI). Međutim, političke partije pokazuju veliki broj nedoslednosti kad je raspodjela i odnos prema tim sredstvima u pitanju. Po navodima iz izvještaja o reviziji godišnjih finansijskih računa, možemo da uočimo brojne propuste partija u računovodstvenim procedurama, ali i ozbiljne greške kao i kršenja Zakona o radu, Zakona o računovodstvu i reviziji i Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Tako političke partije i pored obilnih sredstava koje dobijaju, ista ne koriste i ne pravdaju na valjan način, što dokazuje čak 44% nerealizovanih preporuka dobijenih od strane DRI.²

Identifikovani problem su:

¹ Dedović, Selić, Tomović, Savić, Bogavac „Finansiranje političkih partija u Crnoj Gori – Stvaranje uslova za fer političku konkurenciju“, CeMI, Podgorica, 2016, str. 47

² Ibid, str. 24

- Kada bi se na Crnu Goru primijenio bilo koji od modela finansiranja političkih partija analiziranih zemalja, opredijeljena suma bi bila mnogo manja.
- U Crnoj Gori je u velikoj mjeri pojednostavljen postupak za dobijanje prvog dijela novca iz budžeta (20%, potreban samo dovoljan broj potpisa podrške), u ostalim analiziranim zemljama postupak mnogo složeniji (npr. u Srbiji postupak izbornog jemstva)
- U Crnoj Gori, za razliku od analiziranih zemalja, ne postoji gornja granica sredstava koja mogu biti utrošena u izbornoj kampanji.
- U Crnoj Gori se na osnovu kršenja Zakona obustavlja isplata javnih sredstava u mnogo manjem broju slučajeva nego u analiziranim državama
- U DRI ističu da je veliki problem što partije ne vode knjige na jedinstven način. Naime, neke partije prijavljuju prihode i rashode po gotovinskoj, neke po obračunskoj a neke po modifikovanoj osnovi. Dešava se da jedna partija vodi prihode po jednoj, a rashode po drugoj osnovi, što znatno otežava proces revizije. Dodatno, politički subjekti u izvještajima često ne razdvajaju sredstva za redovan rad partije od sredstava za izbornu kampanju.
- DRI ukazuje i na zloupotrebu ugovora o djelu, zloupotrebe u isplati dnevnica, nedostatak evidencije o svim приходima, nedostatak popisa imovine, ne prikazivanje troškova izborne kampanje u konsolidovanom izvještaju i neredovna isplata predviđenih sredstava od strane lokalnih samouprava političkim subjektima

Zaključci i preporuke:

- Treba razmotriti usvajanje drugog sistema obračuna sredstava iz budžeta
- Treba smanjiti procenat koji se određuje za finansiranje političkih partija iz budžeta
- Treba pooštriti kriterijume za dobijanje sredstava iz državnog budžeta
- Unifikovati način vođenja računovodstvenih knjiga i procedura , kao i konsolidovanog godišnjeg finansijskog izvještaja političkih partija. Izvještaji DRI ukazuju na ozbiljne propuste u računovodstvenim procedurama, kao i na kršenja Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, do sada, na osnovu izvještaja DRI, nije pokrenut ni jedan prekršajni postupak protiv partija, iako je postojalo više osnova ne samo za prekršajnu već i za krivičnu proceduru.
- Agencija bi trebala da djeluje na bazi izvještaja DRI i da pokreće prekršajni postupak i podnosi prijave tužilaštvu gdje postoji eventualno sumnja na krivična djela u ovoj oblasti.
- Nedovoljan nivo međuinstitucionalne saradnje i koordinacije na pripremi akata neophodnih za neposrednu primjenu Zakona uzrokovao je nedovoljan stepen efikasnosti i primjene.
- Trenutni način revizije i kontrole ne daje željene rezultate, a novim modelom kojim nadležnosti kontrole finansiranja političkih partija sa DIK prelaze na Agenciju za sprječavanje korupcije i usvajanjem Pravilnika o načinu vršenja kontrole političkih subjekata i kontrole i nadzora tokom izborne kampanje, nastoji se smanjiti i opseg kontrole političkih subjekata, gdje se ovim Pravilnikom predviđa da se neće raditi kontrola svih političkih subjekata već samo onih definisanih analizom rizika. Smanjivanje opsega kontrole i revizije može samo povećati rizik od korupcije u ovom sektoru.
- Javnost očekuje da će kao i do sad, izvještaji DRI o reviziji svih političkih subjekata biti značajan izvor informacija za domaću i međunarodnu zainteresovanu javnost, i da ovako postavljen sistem treba da funkcioniše u narednom periodu, dok mehanizmi kontrole koji su stavljeni na raspolaganje Agenciji za borbu protiv korupcije ne zažive u punom kapacitetu, a nikako ići prema zahtjevima DRI za novo sužavanje opsega revizije, koje i sad suženo na reviziju konsolidovanih godišnjih izvještaja
- Opštine u Crnoj Gori moraju da izmire dospjele obaveze prema političkim subjektima. Značajni zaostaci u isplatama predstavljaju veliki problem političkim subjektima na lokalnom nivou da organizuju aktivnosti i održavaju redovan rad. Stoga, opštine moraju da se većim stepenom

odgovornosti i efikasnosti priđu izmirenju dugovanja i uđu u zonu redovnog izmirenja finansijskih obaveza prema političkim subjektima na lokalnom nivou

- Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o finansiranju političkih partija i subjekata treba da dolazi od Ministarstva finansija, a učešće partija treba organizirati u najvećoj mogućoj mjeri, kako bi se izbjegao sukob interesa