
FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA U CRNOJ GORI

IZVJEŠTAJ ZA 2005. GODINU



***FINANSIRANJE POLITIČKIH
PARTIJA U CRNOJ GORI***

Izvještaj za 2005. godinu

Izdavač:
Centar za monitoring CEMI

Za izdavača:
Zlatko Vujović

Hercegovačka 49/II, 81 000 Podgorica
tel: +381 81 665 169
fax: +381 81 665 170
www.cemi.cg.yu

Autori:
Zlatko Vujović, izvršni direktor Centra za monitoring
Danijela Bošković, program koordinator Centra za monitoring
Branko Bošković, projekt menadžer Centra za monitoring

Lektura:
Jelena Šušanj

Dizajn i prelom:
Studio MOUSE - Podgorica

Štampa:
Mouse - Podgorica

Tiraž:
500



Fondacija institut za otvoreno društvo
Predstavništvo Crna Gora

Ova inicijativa je sprovedena uz podršku
Fondacije Instituta za otvoreno društvo,
Predstavništvo Crna Gora

<i>Predgovor</i>	7
<hr/>	
<i>I dio</i>	
<i>Uvod</i>	9
<i>Zlatko Vujović</i>	
<hr/>	
1. Uvodne napomene	11
1.2. Projektne aktivnosti	11
2. Pojmovno-teorijski okvir istraživanja	15
2.1. Svrha, domet i metod istraživanja	15
2.2. Okvir istraživanja	17
<i>II dio</i>	
<i>Analiza pravnog okvira</i>	19
<i>Zlatko Vujović</i>	
<hr/>	
1. Normativni pregled	21
1.1. Zakoni o izboru odbornika i poslanika 1990-1996.	21
1.2. Zakon o udruživanju građana iz 1992. godine	23
1.3. Zakon o finansiranju političkih stranaka iz 1993. godine	23
1.4. Zakon o finansiranju političkih partija iz 1997. godine	25
1.5. Zakon o finansiranju političkih partija iz 2004. godine	26
1.6. Izmjene Zakona o finansiranju političkih partija iz 2005. godine	30
2. Preporuke za unapređenje pravnog okvira	35
<i>III dio</i>	
<i>Monitoring redovnog finansiranja političkih partija</i>	45
<i>Branko Bošković</i>	
<hr/>	
1. Redovno finansiranje političkih partija	47
1.1. Uvod	47
2. Izvori redovnog finansiranja političkih partija	49
2.1. Javni izvori	49
2.2. Privatni izvori finansiranja političkih partija	50
3. Redovno finansiranje političkih partija u Crnoj Gori	51

4. Uloga državnih organa u redovnom finansiranju političkih partija	52
5. Kontrola i evidencija finansijskog poslovanja političkih partija	55
5.1. Uvod	55
5.2. Korupcija u finansiranju političkih partija i/ili kandidata	56
6. Sankcije prema političkim partijama za redovno finansiranje	57
7. Zaključak	60

IV dio

Finansiranje izborne kampanje političkih partija **61**

Danijela Bošković

1. Pojam izborne kampanje	63
2. Zakonski okvir	63
2.1. Javni i privatni izvori i način njihove raspodjele	64
2.2. Troškovi izborne kampanje	65
2.3. Kontrola finansiranja izborne kampanje političkih partija	65
2.4. Obaveza podnošenja i objavljivanja finansijskih izvještaja političkih partija	67
2.5. Opšta pravila o javnosti podataka o finansiranju političkih partija	68
2.6. Zabranjeni izvori finansiranja političkih partija	71
3. Monitoring finansiranja izborne kampanje političkih partija	72
3.1. Monitoring poštovanja obaveze podnošenja izvještaja o finansiranju izborne kampanje političkih partija	73
3.2. Izrada baze podataka	74
3.3. Zaključak	74

V dio

Pregled zakonskih propisa **77**

VI dio

Aneksi **89**

Branko Bošković

Pregled finansiranja izborne kampanje političkih partija na lokalnim izborima u Crnoj Gori	91
Pregled redovnog finansiranja političkih partija u Crnoj Gori	95

VII dio

Profil organizacije **107**

Centar za monitoring CEMI već tri godine, uz podršku Fondacije Instituta za otvoreno društvo – Predstavništvo Crna Gora, realizuje projekat «Monitoring finansiranja političkih partija». Projekat ima za cilj smanjivanje nivoa korupcije i podizanje transparentnosti u oblasti finansiranja političkih partija, rada javnih funkcionera i javnim nabavkama.

U okviru ovog projekta, CEMI je crnogorskoj javnosti predstavio bazu podataka koja omogućava slobodan pristup informacijama koje se tiču finansijskih izvještaja političkih partija, imovine i zarada javnih funkcionera i tenderske dokumentacije javnih nabavki. Takođe, CEMI-jev ekspertski tim je pripremio Nacrt novog Zakona o finansiranju političkih partija .

Publikacija koja je pred vama predstavlja jedan od rezultata pomenutog projekta, a ima za cilj upoznavanje stručne i šire javnosti sa situacijom u oblasti finansiranja političkih partija u Crnoj Gori, kao i sa CEMI-jevim antikorupcijskim aktivnostima na tom polju.

Publikacija se sastoji iz sedam djelova.

U prvom dijelu su predstavljene uvodne napomene i pojmovno-teorijski okvir istraživanja koji se odnosi na CEMI-jeve projektne sadašnje i buduće aktivnosti koje se realizuju u cilju smanjivanja nivoa korupcije u oblasti finansiranja političkih partija.

Drugi dio predstavlja analizu pravnog okvira koji se odnosi na finansiranje političkih partija, a sastoji se iz normativnog pregleda propisa koji regulišu pomenutu oblast i preporuka za unapređivanje pravnog okvira.

Treći dio publikacije se odnosi na redovno finansiranje političkih partija, privatne i javne izvore njihovog finansiranja, kontrolu i evidenciju finansijskog poslovanja političkih partija, i sankcije koje se primjenjuju na političke partije za kršenje pravila koja se tiču redovnog finansiranja.

U četvrtom dijelu dat je pregled CEMI-jevih rezultata monitoringa finansiranja izborne kampanje političkih partija.

Peti dio se odnosi na pregled zakonskih propisa koji regulišu finansiranje političkih partija u Crnoj Gori, dok je u šestom dijelu, aneksu, predstavljen statistički pregled finansiranja izborne kampanje političkih partija koje su učestvovala na lokalnim izborima u Crnoj Gori u 2005/06. godini, kao i pregled redovnog finansiranja političkih partija u Crnoj Gori.

Sa profilom organizacije se možete upoznati u posljednjem, sedmom dijelu ove publikacije.

Projektni tim

I dio

Uvod

1. Uvodne napomene

U posljednjih pet godina CEMI sprovodi intenzivne aktivnosti na smanjenju nivoa političke korupcije u Crnoj Gori sa posebnim akcentom na finansiranje političkih partija. Takvi napori su rezultirali usvajanjem, na prijedlog CEMI-ja, Zakona o finansiranju političkih partija 2004. godine. Nažalost, veoma brzo je došlo do promjena ovog zakona, kojim su se u velikoj mjeri narušili principi koje je on uveo. Takođe, novim zakonom narušena je ravnopravnost svih subjekata u predizbornoj kampanji.

Na inicijativu CEMI-ja Ustavni sud je poništio dio odredbi kojima je Zakon izmijenjen 2005. godine i kojima su u neravnopravan status dovedene političke partije koje nemaju parlamentarni status.

CEMI je u saradnji sa Upravom za antikorupcijsku inicijativu izradio model izmjena zakona koje su sada predmet ekspertize eksperata Savjeta Evrope.

CEMI je takođe pokrenuo i postupak za utvrđivanje prekršajne odgovornosti za političke partije i ovlašćena lica onih partija koje nijesu podnijele u propisanom roku finansijske izvještaje.

I pored snažne nesaradnje dijela opštinske izborne administracije i Republičke izborne komisije, organa nadležnih za sprovođenje Zakona o finansiranju političkih partija, zahvaljujući naporima naše organizacije svi podnešeni izvještaji dostupni su putem internet prezentacije.

Sve navedene aktivnosti predstavljaju samo dio mjera koje CEMI kontinuirano preduzima na polju sprečavanja političke korupcije, od čega se veliki dio sprovodi kroz projekat kojim je došlo do izrade ovog izvještaja.

Naravno, pomenute mjere učinile su znatan pomak na unapređenju pravnog okvira i nivoa poštovanja zakonskih odredbi koje se odnose na ovu oblast. Nažalost, i pored znatnih napora, nivo transparentnosti i zakonitosti u finansiranju političkih partija u Crnoj Gori izuzetno je nizak.

Samo kontinuirani pritisak javnosti, nevladinog sektora i međunarodne zajednice može uticati da državni organi i učesnici izbornog procesa ispune obaveze koje im nameću propisi i međunarodni standardi.

1.2. Projektne aktivnosti

Projekat je osmišljen u saradnji sa Fondacijom Institut za otvoreno društvo, Predstavništvo Crna Gora, sa ciljem da doprinese smanjenju nivoa

korupcije u političkim partijama kroz unapređenje pravnog okvira i povećanje transparentnosti u njihovom finansiranju.

To je pokušano da se uradi u nekoliko pravaca:

- Monitoring implementacije Zakona o finansiranju političkih partija i zastupanje promjena u cilju poboljšanja efekata primjene.
- Izrada modela izmjena Zakona o finansiranju političkih partija.
- Monitoring rada Republičke izborne komisije i lokalnih izbornih komisija, i zastupanje promjena u njihovom radu, u cilju podizanja nivoa dostupnosti informacija koje su one dužne da prikupljaju.
- Obezbeđenje kontinuirane dostupnosti informacija vezanih za primjenu Zakona o finansiranju političkih partija, Zakona o sprečavanju sukoba interesa i Zakona o javnim nabavkama, putem redovnog ažuriranja informacija unutar baze, dostupne putem interneta.
- Analiza stanja političke korupcije, putem izrade godišnjeg izvještaja, koji će sumirati nalaze ostvarene tokom realizacije projekta u 2005. godini.

Problem: Neadekvatan pravni okvir

Negativne efekte koje je proizvelo usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija u 2005. godini CEMI je pokušao da otkloni na dva načina:

1. pripremom novog teksta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija i lobiranjem za njegovo usvajanje,
2. pokretanjem inicijative za ocjenu ustavnosti odredbi koje u neravnopravan položaj dovode izborne liste i političke partije koje nemaju parlamentarni status u trenutku raspisivanja izbora u odnosu na one koji to imaju.

Efekti ovih zalaganja kroz sprovedeni projekat su sljedeći:

1. Pripremljen je nacrt novog zakona, koji je, u saradnji sa Upravom za antikorupcijsku inicijativu, predat Savjetu Evrope na ekspertizu. Eksperti Savjeta Evrope boravili su 27. juna 2006. godine u „fact-finding” misiji. Do kraja jula očekuju se njihove preporuke u odnosu na predloženi tekst. Tekst nacrta zakona nakon usvojenih preporuka Savjeta Evrope trebalo bi da, uz preporuku za usvajanje ovog zakona od strane SE i Uprave za antikorupcijsku inicijativu, u formi inicijative građana, bude predmet skupštinske rasprave radi njegovog usvajanja.
2. Ustavni sud je 28. juna 2006, na osnovu inicijative koju je pokrenuo Centar za monitoring, donio odluku kojom je neustavnim proglašen član 11 Zakona o finansiranju političkih partija, kojim su u neravnopravan status dovedeni učesnici predizborne kampanje koji nemaju status parlamentarne stranke.

Planirane aktivnosti:

CEMI će, koristeći ustavni institut da 6000 birača može da predloži zakon parlamentu, uz podršku Uprave za antikorupcijsku inicijativu i uz preporuku eksperata Savjeta Evrope predložiti Skupštini Republike novi Zakon o finansiranju političkih partija.

Tekst prijedloga će prije predlaganja biti usaglašen sa preporukama eksperata Savjeta Evrope.

Volonteri CEMI-ja će prikupiti neophodan broj potpisa, uz sprovođenje kampanje javnog zastupanja.

CEMI će organizovati i okrugli sto na kojem će predstaviti tekst nacrta zakona koji je usaglašen sa preporukama Savjeta Evrope, na kojem će političke partije biti upoznate sa njegovim sadržajem.

Problem: Nedovoljna dostupnost informacija javnog karaktera.

Usvajanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama u znatnoj mjeri je olakšalo napore na planu prikupljanju podataka.

Međutim, značajan broj institucija ne poštuje obaveze koje im Zakon propisuje kao ni obaveze iz drugih zakona koje se odnose na pristup

informacijama.

CEMI je, i pored svih problema, uspio da prikupi ogroman broj informacija i putem baze ih učini dostupnim građanima.

Planirane aktivnosti:

Baza podataka - Da bi baza imala poželjno dještvo, treba je stalno ažurirati, da ne bi proizvodila neželjene efekte. Putem moćnog pretraživača, sa velikim brojem informacija zvaničnog karaktera, stvoriće se uslovi za pravovremeno kombinovanje provjerenih informacija. Baza će unaprijediti dostupnost informacija i omogućiti građanima i novinarima da imaju uvid u rad organa koji su zaduženi za borbu protiv korupcije.

CEMI će nastaviti da mehanizmima koje pruža Zakon o slobodnom pristupu informacijama prikupi nedostajuće izvještaje o održanim lokalnim izborima, kao i o nastupajućim nacionalnim i lokalnim izborima u dijelu opština. Podaci će biti unijeti u bazu podataka i objavljeni u godišnjem izvještaju.

Godišnji izvještaj – CEMI će naredne godine pripremiti godišnji izvještaj o finansiranju političkih partija u 2006. godini koji će sadržati nalaze i preporuke do kojih dođe projektni tim.

Problem: Nespremnost dijela državnih institucija za saradnju sa nevladinim organizacijama i građanima.

Dosadašnja praksa da se državne institucije prilično nerado odlučuju da stupe u saradnju sa nevladinim organizacijama nastavljena je i u 2005. godini. To je posebno izraženo u radu Republičke izborne komisije i opštinskih izbornih komisija.

Značajan broj političkih partija odbio je da podnese finansijske izvještaje. CEMI je podnio zahtjev Državnom tužiocu za pokretanje istrage i kažnjavanje političkih partija i njihovih ovlašćenih lica, koje nijesu predale finansijske izvještaje za sredstva utrošena u predizbornim kampanjama na lokalnim izborima. Državni tužilac je obavijestio CEMI da je pokrenuo postupak za utvrđivanje činjenica, ali ne raspoložemo informacijom dokle je stigao postupak.

Predložene aktivnosti:

CEMI će javno tražiti i političku i prekršajnu odgovornost čelnika ovih institucija ukoliko ne poštuju zakonske obaveze.

CEMI će podnijeti prekršajne prijave protiv svih lica koja su prekršila Zakon o finansiranju političkih partija.

CEMI će pratiti primjenu Zakona o finansiranju političkih partija i Zakona o konfliktu interesa.

CEMI će javno reagovati na nepoštovanje odredbi antikorupcijskog zakonodavstva.

Vjerujemo da će navedene mjere uveliko uticati na povećanje nivoa discipline u poštovanju zakonskih propisa, kao i nivoa transparentnosti u partijskom finansiranju.

2. Pojmovno-teorijski okvir istraživanja

2.1. Svrha, domet i metod istraživanja

Proces demokratske tranzicije Crna Gora je započela 1989. godine, promjenom unutar struktura Saveza komunista, jedine tada postojeće političke partije. Iako je ova partija zadržala kontrolu nad polugama vlasti, ona je, vođena novim liderima, inicirala stvaranje niza preduslova da bi proces demokratske tranzicije mogao da otpočne. Međutim, i pored toga što je proces demokratske tranzicije okončan, prema mišljenju nekih autora, 05. oktobra 2000. godine, silaskom sa vlasti S. Miloševića, za proces demokratske konsolidacije može se reći da još uvijek traje.

Crna Gora se i dalje nalazi u procesu transformacije iz izborne u liberalnu demokratiju. Nizak nivo transparentnosti u finansiranju političkih partija, dodatno pojačava ovakav stav. Jasno se uočava odsustvo svijesti kod političkih aktera o potrebi transparentnog odnosa prema građanima, koji su im na izborima dali mandat da ih predstavljaju.

U Crnoj Gori je oduvijek postajala snažno izražena volja za bavljenjem politikom. Ona je dodatno osnažena prelaskom iz jednostranačja u višestranačje. Desetine registrovanih političkih partija je tražilo podršku za mandat u nacionalnom parlamentu. Pitanje koje se nametalo javnosti je odakle tolika motivacija liderima partija. Većina njih nijesu imali realnu šansu za osvajanjem mandata, ali ih to nije obeshrabilo da godinama učestvuju u predizbornim aktivnostima. Jedan od motiva treba tražiti u finansijskom podsticaju od strane nekadašnjeg pravnog okvira, a sve zarad stvaranja lažne slike o ravnopravnosti političkih sudionika.

Želja da se bude dio onoga što se zove »transfer između političke i ekonomske moći«, iskazao se najjasnije prilikom usvajanja Zakona o sprečavanju konflikta interesa. Poslanici nijesu htjeli da se odreknu članstva u upravnim odborima, pa su tako ponovno, nakon što je Predsjednik Republike odbio da ga potpiše, izglasali zakon sa amandamnima koji im to omogućavaju. Borba za privilegije i kontrolu procesa transfera između političke i ekonomske moći se odvija kroz pretvaranje crnogorskog društva u partitokratski sistem moći, u kojem je do ekonomske moći i finansijske dobiti, moguće doći isključivo kroz partijske strukture.

Pitanje finansiranja političkih partija uvijek je bilo obavijeno velom tajne. Iako se opozicija, sa pravom, često žalila da je vladajuća partija favorizovana u odnosu na nju, nijedna partija nije otvorila pitanje kontrole finansijskog poslovanja. Osnovna odlika ovog procesa je »pakt o nenapadanju« između političkih partija, tj. nemiješanja u finansijska pitanja. Kao što će se moći vidjeti iz studije, pitanja koja su tretirana u međupartijskim pregovorima su bila obilježena veličinom i dinamikom prenosa budžetskih subvencija na partijske račune, dok ostalim pitanjima nije posvećena pažnja.

Studija dobija na značaju, jer liše njenog izdavača niko u Crnoj Gori nije iskazao interesovanje da istražuje ovo pitanje. Po prvi put je napravljen pregled razvoja normativnog okvira uz analizu efekata postojećeg. Posebno interesovanje, unutar istraživanja, je iskazano za procjenu nivoa transparentnosti političkih partija i poštovanja važećih zakonskih odredbi.

2.2. Okvir istraživanja

Istraživanje je trebalo da obuhvati nalaze do kojih se moglo doći praćenjem primjene Zakona tokom 2005. godine. S obzirom na to da je ovo prva godina u kojoj se sprovodi monitoring finansiranja političkih partija u Crnoj Gori, istraživački tim je smatrao da je, u cilju sagledavanja efekata primjene propisa, potrebno analizirati širi kontekst i tok normativnog razvoja. Stoga je istraživanje dizajnirano i sprovedeno kroz dva segmenta:

1. **Analizu pravnog okvira, i**
2. **Analizu efekata primjene normativnih rješenja.**

2.2.1. Analiza pravnog okvira

Crna Gora posjeduje skromno iskustvo na polju zakonodavne aktivnosti kada je riječ o finansiranju političkih partija. Prvi zakoni iz ove oblasti doneseni su 1993, odnosno 1997. godine. Na naredne promjene čekalo se sve do 2004. godine. Pomak tada učinjen na osnovu inicijative iz NVO sektora, brzo je neutralisan tajnovitim promjenama istog zakona od strane političkih partija. Iz rješenja koja su utvrđena pomenutim zakonima slijede prijedlozi izmjena zakona koji su bazirani na ovoj analizi. Bilo je potrebno analizirati dosadašnje efekte normativnog okvira, da bi se predložile izmjene koje bi trebalo da dovedu do višeg nivoa discipline na polju kontrole finansiranja političkih partija, te da vode smanjenju obima političke korupcije u Crnoj Gori.

2.2.2. Analiza efekata primjene normativnih rješenja

Mala pažnja koja se posvećivala pitanju finansijske transparentnosti političkih partija nije bila posljedica niske učestanosti održavanja izbora. Naprotiv, jedna od odlika crnogorskog parlamentarizma, nakon ponovnog uvođenja višestranačja, jesu učestani izbori.

Iz navedenog se može naslutiti da izborni proces nijesu pratila adekvatna zakonska rješenja o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja.

Iskustvo u primjeni Zakona nalazilo se u fokusu drugog dijela ove studije. Obuhvaćeni period bavi se primjenom zakona donesenog 2004. i izmijenjenog zakona iz 2005. godine.

Iako su rezultati primjene poražavajući, oni su značajno doprinijeli uspjehu ovog istraživanja. Visok intenzitet nepoštovanja zakonskih obaveza stvorio je efekat vještački izazvanog stanja – eksperimenta u kome se stvaranjem krajnjih situacija pokušavaju predvidjeti sve teorijski moguće situacije. Potpuno neočekivana jačina odbijanja poštovanja propisa doprinijela je registrovanju velikog broja nedostataka, pa samim tim i ostvarenju jednog od ciljeva ovog projekta – predlaganju promjena koje vode unapređenju normativnog okvira i njegovih efekata.

Rezultati su prikupljeni zahvaljujući ugrađenim mehanizmima slobodnog pristupa informacijama u nizu zakona i novousvojenom Zakonu o slobodnom pristupu informacijama.

Istraživači su pokušali da objedine sve dostupne informacije javnog karaktera, kako sa nacionalnog tako i sa lokalnog nivoa, te da se tim putem stekne slika o obimu i karakteru finansiranja političkih partija i njihovom ispunjavanju obaveza izvještavanja o utrošenim sredstvima.

Na osnovu prikupljenih podataka izvedeni su zaključci koji će biti predstavljeni u nastavku studije.

Il dio

Analiza pravnog okvira

1. Normativni pregled

1.1. Zakoni o izboru odbornika i poslanika 1990-1996.

Pitanje finansiranja političkih partija otvoreno je u pripremama za održavanje prvih pluralističkih izbora, u decembru 1990. godine. Zakon o izboru odbornika i poslanika nije predvidio sredstva za finansiranje predizbornih aktivnosti, ali je „izabrani poslanik stekao pravo na paušalnu naknadu troškova“.¹ „Svi izabrani odbornici i poslanici imaju pravo na jednak iznos troškova.“² Visinu iznosa naknada određivala je skupština „društveno-političke zajednice za koju su izbori raspisani, najkasnije 30 dana prije dana održavanja izbora“.

Zakon je takođe zabranjivao da se mogu prikupljati sredstva od stranih fizičkih i pravnih lica. Ova odredba je povučena iz novog ZIOP-a, usvojenog dvije godine kasnije, ali je ostala u Zakonu o udruživanju građana.

Zakon nije propisivao obaveze kontrole niti objavljivanja izvještaja, tako da toga nije bilo ni u praksi. Na ovaj način snažno se favorizovao, tada i dalje vladajući, Savez komunista Crne Gore,³ koji je državne i tada postojeće „društvene“⁴ resurse stavio u funkciju svoje predizborne kampanje.

Zakonom o izboru predsjednika i članova Predsjedništva Socijalističke Republike Crne Gore bilo je predviđeno pravo na paušalnu nadoknadu troškova kampanje samo izabranom predsjedniku i članovima Predsjedništva. Slično rješenju iz ZIOP-a, određivanje visine sredstava koja su služila za nadoknadu troškova nalazilo se u nadležnosti Skupštine SRCG.

¹ Veselin Pavićević, *Izborni sistem i izbori u Crnoj Gori 1990-1996*, CID, Podgorica, 1997, str. 319.

² Isto.

³ Savez komunista Crne Gore, nekada dio jedinstvenog Saveza komunista Jugoslavije, nakon održavanja prvih parlamentarnih izbora promijenio je ime u Demokratska partija socijalista Crne Gore.

⁴ U nekadašnjoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji postojao je režim društvene imovine, koji je omogućavao da radnici koji rade u preduzeću biraju njegovo rukovodstvo. Ta imovina je nakon prelaska na tržišni sistem funkcionisanja privrede bila predmet transformacije i privatizacije. Prije privatizacije, preovlađujući uticaj na izbor rukovodstava imao je vladajući DPS, tako da je bio u prilici da koristi resurse ovih preduzeća u cilju pridobijanja glasača.

Dvije godine nakon održavanja prvih višestranačkih izbora usvojen je novi Ustav, što je propraćeno usvajanjem novog izbornog zakona. Novi zakon je posvetio nešto više pažnje pitanju finansiranja predizbornih kampanja. Ukupno 1000 prosječnih neto zarada isplaćenih u mjesecu koji je prethodio mjesecu u kome su raspisani izbori, bilo je namijenjeno za „pružanje pomoći podnosiocima izbornih lista u troškovima predstavljanja izbornog programa“.⁵

Raspodjela sredstava vršila se na osnovu sljedećeg obrasca: „jedna trećina po prijavi svakom podnosiocu izborne liste, u jednakim iznosima, dok su preostale dvije trećine sredstava, nakon potvrđivanja izbornih lista, srazmjerno broju prijavljenih kandidata“⁶ raspoređivane izbornim listama. Ukoliko su podnosioci izborne liste bile dvije ili više partija, u tom slučaju iznos sredstava opredijeljen za jednog podnosioca uvećavao se za po 20% za svaku drugu političku stranku u koaliciji. Ukoliko bi se desilo da se izborna lista odbije, podnosilac je bio dužan da vrati sredstva koja je dobio.

Pored navedenih sredstava, zakon je predviđao nadoknadu izabranim poslanicima i odbornicima, koja je bila paušalnog karaktera, a čiji iznos je određivala nadležna skupština.

Novouvedena odredba, koja je značajno unaprijedila ravnopravnost predizbornih aktera, jeste uvođenje obaveze državnim organima i organima lokalne samouprave “da stavljaju na raspolaganje svoje prostorije, ostale uređaje, sredstva i opremu za vršenje predizborne propagande i obezbjeđuju ravnopravne uslove u njihovom korišćenju svim podnosiocima izbornih lista“.⁷

Izmjenama ZIOP-a iz 1996. godine Crna Gora je podijeljena na 14 izbornih jedinica. Ovakva promjena implicirala je određene izmjene vezane za finansiranje kampanja. Iznos i način raspodjele sredstava za pokrivanje dijela predizbornih troškova je izmijenjen, dok su druge odredbe ostale na snazi. Svi podnosioci potvrđenih izbornih lista, dobijali su po „četiri prosječne neto zarade isplaćene u mjesecu u kome su raspisani izbori za koji su objavljeni podaci, za svaku izbornu jedinicu posebno“.⁸ Pored toga, „podnosioci(ma) izbornih lista za izbor poslanika u najmanje deset izbornih

⁵ Isto, 334.

⁶ Isto, 334.

⁷ ZIOP, član 120, Službeni list Republike Crne Gore, br. 55/92, od 4. decembra 1992. godine.

⁸ ZIOP, član 118, Službeni list Republike Crne Gore, br. 21/96, od 18. jula 1996. godine.

jedinica... danom potvrđivanja izbornih lista pripada iznos od najmanje 400 prosječnih neto zarada isplaćenih u mjesecu u kome su raspisani izbori, za koje su objavljeni zvanični podaci“.⁹

1.2 Zakon o udruživanju građana¹⁰ iz 1992. godine

Izmjenama Zakona o udruživanju građana bilo je regulisano i pitanje budžetskih izdvajanja za finansiranje redovnih aktivnosti političkih partija sa parlamentarnim statusom na lokalnom i nacionalnom nivou. Partije su imale pravo na jednaku nadoknadu, na mjesečnom nivou, koja je bila jednaka visini obezbijedenih sredstava za „bruto lični dohodak predsjednika radnog tijela u Skupštini RCG odnosno sekretara skupštine opštine za godinu za koju se budžet donosi“.¹¹ Pored ovih sredstava, partijama je pripadala nadoknada koja je zavisila od broja osvojenih mandata. Naime, partije su imale pravo na 15% ostvarenog prosječnog dohotka u Republici za prethodni mjesec. Ukoliko su izabrani kao kandidati dvije ili više političkih partija, ova sredstva partije dijele međusobnim dogovorom. Usvajanjem ZFPS 1993. prestaju da važe odredbe ovog zakona koje se odnose na finansiranje političkih partija.

1.3 Zakon o finansiranju političkih stranaka iz 1993. godine

Početak devedesetih godina u Crnoj Gori obilježila je snažna zavisnost crnogorskih vlasti od zvaničnog Beograda. Stoga ne čudi da su se propisi najčešće radili paralelno ili su u Crnoj Gori neselektivno prihvatana rješenja koja su prethodno usvojena u Srbiji. Takva praksa se nastavila i kada je riječ o ovom dijelu zakonodavstva. Ipak, i pored snažnog uticaja srpskog zakonodavstva, crnogorska rješenja su bila liberalnija. Kao i u srpskom zakonu iz 1992, tako i ovaj zakon uvodi zabranu finansiranja od strane stranih fizičkih

⁹ ZIOP, član 118, Službeni list Republike Crne Gore, br. 21/96, od 18. jula 1996. godine.

¹⁰ Zakonom o udruživanju građana bio je regulisan status udruženja građana, društvenih organizacija i političkih partija, kao načina ostvarivanja ustavne slobode udruživanja građana. Jedan dio normi prestao je da važi usvajanjem Zakona o nevladinim organizacijama 1999. godine i Zakona o političkim partijama, na prijedlog CEMI-ja 2004.

¹¹ Član 11a Zakona o udruživanju građana, Službeni list SRCG, br. 30-92.

i pravnih lica. Ova norma je preuzeta iz crnogorskog Zakona o udruživanju građana. Ali s druge strane, ne propisuje kaznu kojom je moglo doći do „uskraćivanja budžetskih sredstava za redovan rad stranke“.¹²

Kada se pogleda tekst Zakona, lako se dolazi do zaključka da se namjera zakonodavca iscrpljuje u obezbjeđivanju sredstava političkim partijama za njihov redovan rad, te da ostala pitanja i dalje ostaju otvorena. Finansiranje kampanje je regulisao ZIOP, mada je to bilo i dio predmeta ovog zakona.

Nakon parlamentarnih izbora održanih u decembru 1992. godine, formirana je koaliciona vlada, i pored toga što je DPS osvojio apsolutnu većinu u republičkom parlamentu.¹³ Koaliciona vlada sastavljena od DPS i tri do tada opozicione partije nije trajala dugo, svega nešto manje od godinu dana. Jedan od proizvoda političkog dogovora između tada koaliционih partnera ogleda se u usvajanju ZFPS u junu 1993. godine. Njime je prvi put uvedena obaveza budžetskih subvencija za redovan rad političkih partija, i to u iznosu od 0.2 %.

Polovina ovih sredstava raspodjeljuje se jednako svim političkim partijama sa parlamentarnim statusom, dok se preostala sredstva dijele srazmjerno broju osvojenih mandata.

Prihvatanjem ovakvog rješenja u velikoj mjeri je pojačana pozicija opozicionih partija. Ovim zakonom nije tretirano pitanje imovine bivših društvenopolitičkih organizacija, iako je gotovo svu imovinu koristila vladajuća partija. Pitanje imovine je često otvarano, ali su opozicione partije odustale

¹² V. Goati: *Finansiranje predsedničke izborne kampanje 2004. u Srbiji: Udarac političkoj korupciji ili održavanje status-a quo*, Transparentnost Srbija, Beograd, 2004, str. 24.

¹³ Višestranačka vlada u Crnoj Gori funkcionisala je od dana kada je i konstituisana kao Vlada drugog skupštinskog saziva, dakle od 05. marta 1993. do 2. februara 1994. U njen sastav ušlo je pet predstavnika opozicionih stranaka, i to: dva predstavnika Narodne stranke, jedan kao potpredsjednik Vlade a drugi kao ministar bez portfelja; dva predstavnika Liberalnog saveza, koji su kao ministri vodili resore (1) uređenja prostora i (2) zaštite životne sredine, i jedan predstavnik Socijaldemokratske partije, koji je izabran za ministra pomorstva i saobraćaja. Vladu je prvi napustio predstavnik Narodne stranke, i to ministar bez portfelja (uz ranije najavljenju ostavku, to je ozvaničeno 28. 07. 1993), dok je drugi predstavnik sa mjesta potpredsjednika otkazao lojalnost stranci, i kao „prebjeg“ zadržao ovo mjesto. Nakon narodnjaka Vladu su napustili i predstavnici liberala (19. 10. 1993), da bi 02. 02. 1994, poslije ostavke predstavnika Socijaldemokratske partije, Vlada postala jednostranačka. (Veselin Pavićević, *Izborni sistem i izbori u Crnoj Gori 1990-1996*, CID, Podgorica, 1997, str. 233)

od njegovog potenciranja u želji da ne ugroze značajno poboljšanje pozicije koje im je omogućeno obezbjeđivanjem snažnijih budžetskih subvencija.

1.4 Zakon o finansiranju političkih partija iz 1997. godine

Usvajanje ovog zakona predstavlja značajan napredak u odnosu na prethodni zakonski tekst, posebno kada je riječ o stvaranju ravnopravnijih uslova za rad opozicionih partija. Njegovom usvajanju prethodio je dogovor dijela DPS-a, sa Milom Đukanovićem na čelu, i opozicije oko minimuma uslova za demokratizaciju društva,¹⁴ nakon čega je uslijedila opoziciona podrška Đukanoviću na predsjedničkim izborima. Jedan od elemenata ovog dogovora dijela vlasti i opozicije bilo je povećanje obima državnih subvencija za rad parlamentarnih partija.

Osnovni kvalitet do kojeg se došlo njegovim usvajanjem je stvaranje ravnopravnijih uslova u predizornoj kampanji, jer opozicija nije mogla finansijski da parira vladajućoj partiji, koja je, pored velikih donacija, obimno koristila državne resurse u predizbornim aktivnostima.

Iz budžeta su sredstva bila opredijeljena za finansiranje redovnih aktivnosti političkih partija i pokrivanje troškova predizborne kampanje.

Za redovne aktivnosti političkih partija Zakonom je propisano da ukupan iznos ne može biti manji od 0.3% ukupnih budžetskih izdvajanja, od čega se 30% raspodjeljuje u jednakim iznosima svim strankama koje imaju poslanike, odnosno odbornike, a ostatak srazmjerno broju poslaničkih mjesta.

Iznos sredstava za pokriće troškova predizborne kampanje nije bio propisan Zakonom, ali jeste način njegove raspodjele:

- jedna trećina sredstava strankama koje imaju poslanike, odnosno odbornike;

¹⁴ Podjelom DPS-a u prvoj polovini 1997. godine, dio tadašnje vladajuće partije koji je podržavao potpredsjednika partije i predsjednika Vlade M. Đukanovića izgubio je parlamentarnu većinu, zbog toga što je značajan broj poslanika podržavao predsjednika partije i Republike M. Bulatovića. Usljed potrebe za obezbjeđenjem parlamentarne većine, kao i podrške na dolazećim predsjedničkim izborima Đukanović potpisuje sa opozicijom Sporazum o minimumu uslova za razvoj demokratije u Crnoj Gori 01. septembra 1997. godine u Podgorici.

- jedna trećina strankama kojima su potvrđene izborne liste;
- jedna trećina sredstava političkim partijama koje osvoje mandate u novom sazivu parlamenta, srazmjerno broju osvojenih mandata.

Na ovaj način favorizovane su parlamentarne stranke u odnosu na one koje nijesu imale poslanike.

Zakon je utvrdio i limit koji partije mogu da potroše u predizbornim aktivnostima i koji je bio jednak iznosu od 250 prosječnih zarada u Republici Crnoj Gori za posljednji mjesec.

U Zakonu se primjećuju pokušaji uvođenja mehanizama kontrole i transparentnosti. Naime, članom 10 je bilo predviđeno da su stranke sa parlamentarnim statusom u roku od 15 dana od dana raspisivanja izbora dužne da zaključe sporazum kojim će se obezbijediti kontrola poštovanja ograničenja utrošenih sredstava u kampanji. Rezultate je trebalo objavljivati u sredstvima javnog informisanja.

Zakon nije predviđao mehanizme i procedure za ispunjavanje ove odredbe, kao ni sankcije, pa ni ne čudi podatak da ova odredba nikad nije zaživjela. Naime, za sedam godina primjene ovog zakona i velikog broja održanih izbora, sporazum nije potpisan, a samim time ni sprovedena kontrola.

Osnovna svrha koja je motivisala kreatore je ispunjena. Političke partije su dobile stabilne budžetske subvencije, parlamentarne su bile favorizovane u odnosu na ostale sudionike, dok po pitanju kontrole i transparentnosti nije postignut napredak. Zakon je odrazio duh političkog sporazuma koji mu je prethodio, tako da ga možemo gledati prije svega kao ispunjavanje nagodbe između tada poljuljanih pozicija vladajuće partije i iznenada, raspadom jedinstvenog DPS-a, ojačanih pozicija opozicionog bloka.

1.5 Zakon o finansiranju političkih partija iz 2004. godine

I pored postojanja Zakona usvojenog 1997. godine, Crna Gora nije imala zadovoljavajuću zakonsku regulativu koja se odnosila na finansiranje političkih partija i predizbornih kampanja, pa otuda inicijativa Centra za monitoring da se izradi novi zakon koji će izaći u susret međunarodnim standardima u ovoj oblasti. CEMI je, nakon dvije godine analize pravnog

okvira i usaglašavanja mišljenja političkih partija i stručne javnosti, došao do teksta koji je predložen Parlamentu. Nakon dodatnih pregovora, došlo se do prijedloga koji je bio prihvatljiv i za vlast i za opoziciju.

Opozicija je prihvatila tekst zakona i javno ga podržala, i pored toga što je bojkotovala rad crnogorskog parlamenta. Zakon je usvojen u martu, a primjena je započela 1. oktobra 2004. godine.

Zakon se ograničio na dio problema koji se odnosi na pitanje finansiranja političkih partija. Naime, regulisao je način sticanja, obezbjeđivanja, kontrole finansiranja i finansijskog poslovanja političkih partija.

Značajno pitanje imovine nekadašnjih društveno-političkih organizacija nije tretirano ovim zakonom, jer se u vrijeme njegove izrade paralelno odvijao rad na zakonu koji je trebalo da riješi imovinska pitanja nastala promjenom partijskog sistema u Crnoj Gori.

Nažalost, paralelan rad jedne nevladine organizacije i skupštinske radne grupe imao je bezuspješan epilog. I pored višegodišnje rasprave, nacrt zakona nikad nije ušao u proceduru usvajanja, pa je tako i ovo pitanje ostalo neriješeno. Takva situacija dovela je vladajuću DPS i SDP u privilegovanu poziciju u odnosu na ostale partije, jer one kao pravni sljedbenici organizacija i partije iz jednopartijskog sistema, raspolažu njihovom imovinom, koju jednim dijelom daju u zakup Vladi i drugim državnim institucijama, dok su drugim dijelom lišeni troškova, koje imaju ostale partije.

Državna pomoć propisana ovim zakonom odnosi se na finansiranje redovnih aktivnosti parlamentarnih partija i rad poslaničkih, odnosno odborničkih klubova. ZIOP-om je predviđeno pravo da učestvuju u raspodjeli mandata imaju političke partije, odnosno izborne liste koje osvoje najmanje 3% glasova u izbornoj jedinici. Kao što se iz norme zaključuje, Zakon predviđa finansiranje redovnih aktivnosti samo onim partijama koje su stekle parlamentarni status.

Preuzimanjem dijela rješenja iz prethodnog zakona kojim je samo bila utvrđena donja granica i uvođenjem gornje, koja nije postojala, Crna Gora je ostala jedna od zemalja koje imaju najveća budžetska izdvajanja za rad političkih partija. Zakonom se predviđalo izdvajanje iz budžeta koje ne može biti manje od 0,3% niti veće od 0,5%. Koji će procenat biti konačan u ovom rasponu, odlučivao je nacionalni, odnosno lokalni parlament prilikom usvajanja budžeta.

I pored toga što ovo rješenje uveliko favorizuje parlamentarne stranke,

one su se suprotstavljale uvođenju gornjeg limita. Podatak da su u nekim opštinama, u vrijeme važenja Zakona usvojenog 1997. godine, kada nije bilo predviđeno pomenuto ograničenje, izdvajanja iz lokalnog budžeta za rad političkih partija prelazila 2%, najbolje potvrđuje potrebu za postojanjem ovog limita. Primjera radi, državna izdvajanja u Sloveniji iznose 0,017%, u Hrvatskoj 0,056%, Rusiji 0,05%.

Opredijeljena sredstva za finansiranje redovnih aktivnosti političkih partija, u visini od 30% raspodjeljuju se u jednakim iznosima parlamentarnim partijama i poslanicima, odnosno odbornicima grupa građana i stranačkih koalicija, a ostatak sredstava (70%) srazmjerno ukupnom broju osvojenih poslaničkih, odnosno odborničkih mandata. Ni ova odredba nije prošla bez kritika, istina one su slijedile usvajanje zakona, jer oni koji su ga izglasali pročitali su ga tek nekoliko mjeseci nakon usvajanja.

Zakon je uveo mogućnost da partije prikupljaju sredstva iz privatnih izvora. Propisana ograničenja predviđala su da visina tako prikupljenih sredstava ne može preći iznos od 100% sredstava koja joj pripadaju iz javnih izvora. S druge strane, partije koje nemaju parlamentarni status mogle su prikupljati sredstva za finansiranje redovnih aktivnosti koja nijesu mogla preći visinu od 5% od iznosa koji se iz budžeta izdvaja za finansiranje redovnih aktivnosti svih političkih partija sa parlamentarnim statusom, određenog članom 5, stav 1. Označeni limit nije se odnosio na prikupljenu članarinu.

Zakon taksativno navodi da je zabranjeno primanje donacija od strane međunarodnih organizacija i fondacija, pravnih i fizičkih lica van Crne Gore. Zabranjeno je i primanje donacija od anonimnih darodavaca; javnih ustanova i preduzeća; ustanova i preduzeća sa učešćem državnog kapitala, te sindikata, vjerskih organizacija, nevladinih organizacija, kazina, kladionica i drugih priređivača igara na sreću.

Pažnju izaziva i odredba kojom se zabranjuje privrednom društvu i preduzetniku koji, po ugovoru sa državnim organima i organima lokalne samouprave, obavlja javne usluge da u toku tog poslovnog odnosa daje prilog političkim partijama i drugim podnosiocima proglašanih izbornih lista. U suprotnom, ugovor se smatra ništavnim.

Iznosi sredstava koja se izdvajaju iz budžeta za finansiranje kampanje i sredstava koja budžet predviđa za godišnje finansiranje redovnih aktivnosti političkih partija su jednaki. Raspodjela sredstava za finansiranje kampanja vrši se kroz dvije kategorije: podnosioci izbornih lista, kojima se u jednakim

dijelovima raspodjeljuje 20% ukupnih budžetskih sredstava namijenjenih svim partijama za finansiranje predizborne kampanje, i nosioci izbornih lista koje su osvojile mandate, kojima se dijeli preostalih 80% srazmjerno broju osvojenih mandata.

Zakon propisuje ograničenje da ukupna sredstva koja se mogu prikupiti iz privatnih izvora ne mogu preći 20% sredstava koja se dobijaju iz budžeta. Primjena ove odredbe pokazala je da je ona dosta limitirajuća kada se sprovode lokalni izbori samo u jednoj opštini.

Stav 3 ovog člana limitira gornji iznos koji može da dosegne donacija. Tako određuje da donacija prikupljena od fizičkog lica ne može preći 0,5% iznosa propisanog stavom 2 ovog člana. Ograničenje za pravna lica iznosi 2% istog iznosa. Ovom odredbom želi se onemogućiti dominantan uticaj određenih fizičkih i pravnih lica, koji bi u slučaju učešća u vlasti mogli da utiču na nosioce vlasti da donose odluke u korist tih lica.

Novina u odnosu na dotadašnje propise jeste uvođenje obaveze otvaranja posebnog žiro računa, koji služi isključivo za prikupljanje i raspolaganje sredstvima namijenjenim za finansiranje predizborne kampanje. Ovim putem pojačava se kontrola mogućih zloupotreba. Ukoliko bi se desilo da se prikupi više sredstava iz privatnih izvora od dozvoljenog iznosa, taj višak bi se prebacivao na stalni žiro račun i mogao se koristiti za finansiranje redovnih aktivnosti političke partije unutar Zakonom predviđenog okvira.

Potpunu novinu predstavljala je obaveza podnošenja izvještaja o prikupljenim i utrošenim sredstvima za izbornu kampanju Republičkoj, odnosno opštinskoj izornoj komisiji trideset dana od dana završetka izbora. Sadržaj obrasca propisuje ministar finansija, a izvještaje bi RIK trebalo da objavi u "Službenom listu Republike Crne Gore", na veb sajtu Republičke izborne komisije i u dnevnom listu koji izlazi u Republici Crnoj Gori.

Političke partije su i do stupanja na snagu ovog zakona podlijegale obavezi vođenja knjigovodstva u skladu sa važećim propisima. Novina u odnosu na stari zakon je to što će odsad finansijski izvještaji imati karakter javne isprave, te će biti dostupni svima koji iskažu interesovanje da provjere tačnost navoda u njima. Time je znatno unaprijeđen nivo dostupnosti informacija o prikupljanju i utrošku finansijskih sredstava političkih partija ne samo u finansiranju predizbornih kampanja već i u redovnom finansiranju.

Ovaj zakon propisuje znatno veći broj prekršaja od zakona koji je prestao da važi. Pored gore navednih kazni za prekršaje, Zakon predviđa

kaznu za političku partiju koja je za izbornu kampanju potrošila sredstva u iznosu većem od propisanog. Kazna je određena u trostrukom iznosu sredstava koja je primila za izbornu kampanju. Kazna za ovaj prekršaj pojačana je zabranom isplate sredstava namijenjenih za političko finansiranje njenih redovnih aktivnosti za period od jedne godine. U pitanju je uvođenje veoma stroge kazne kada je riječ o novčanim iznosima, jer ukoliko partija prikupi i potroši više sredstava za predizbornu kampanju od Zakonom predviđene sume, biće kažnjena uskraćivanjem sume namijenjene za njeno godišnje finansiranje redovnih aktivnosti.

Međutim, praksa će pokazati da kaznene odredbe nijesu bile dovoljne da motivišu odgovorna lica da poštuju zakonske propise. Iskustvo kazuje da je potrebno da svaku obavezu prati zapriječena kazna i, naravno, stroga kontrola njenog poštovanja.

1.6 Izmjene Zakona o finansiranju političkih partija iz 2005. godine

Stupanje na snagu ZFPP u oktobru 2004. izazvalo je veliko nezadovoljstvo dijela političkih partija, čiji predstavnici, iako su glasali za njegovo usvajanje, nijesu bili svjesni njegovih efekata. Posebno nezadovoljstvo izazvalo je uvođenje gornjeg limita budžetskih subvencija, usljed smanjivanja iznosa budžetskih davanja na lokalnom nivou i po nekoliko puta. U nekim opštinama učešće je prelazilo 2%. Tada je pokrenuta inicijativa od strane poslanika nekoliko partija koje su imale po jedno mjesto u Parlamentu da se izmijene odredbe kojima se ograničavaju budžetske subvencije.

Izmjene su imale nekoliko ciljeva:

1. ukidanje gornjeg limita za budžetska izdvajanja;
2. povećanje donjeg limita budžetskih izdvajanja za finansiranje redovnih aktivnosti parlamentarnih partija;
3. povećanje budžetskih subvencija za finansiranje dijela predizbornih kampanja;
4. promjena strukture raspodjele sredstava iz budžeta za finansiranje predizbornih kampanja;
5. stvaranje pravnog osnova za finansiranje redovnih aktivnosti političkih partija koje nijesu imale potvrđene izborne liste na posljednjim parlamentarnim izborima a njihovi članovi su poslanici, i političkih partija koje nijesu bile registrovane u vrijeme

održavanja izbora, ali su njihovi članovi poslanici odnosno odbornici;

6. povećanje dozvoljenog iznosa za prikupljanje sredstava iz privatnih izvora za troškove predizbornih kampanja.

1. Zakonom iz 2004. uveden je gornji limit za budžetska izdvajanja koji je bio identičan i na lokalnom i na nacionalnom nivou i iznosio je 0.5%. Kada je zakon počeo da se primjenjuje, opštinski budžeti su se morali uskladiti sa pomenutom odredbom, tako da je u nekim opštinama iznos budžetskih izdvajanja višestruko umanjen. Primjera radi, u Opštini Podgorica iznos je smanjen sa planiranih 1% na propisanih 0.5%. Da je ostala na snazi važeća odredba u 2006. godini, to bi značilo da bi, umjesto opredijeljenih 270.000, partije dobile 135.000 eura. Ukidanjem gornjeg limita vraćeni su izuzetno visoki procenti budžetskih izdvajanja na lokalnom nivou. Jedan od najdrastičnijih primjera zloupotrebe takvog rješenja na lokalnom nivou jeste Opština Kolašin, gdje se za rad političkih partija izdvaja 4% opštinskog budžeta.

2. ZFPP iz 1997. godine uveo je donji limit od 0.3% za redovno finansiranje političkih partija. Isti limit je zadržao i Zakon iz 2004. Međutim, promjene koje su inicirale političke partije dovele su do povećanja donjeg limita sa 0.3% na 0.4%. Na taj način su za 33% povećana budžetska izdvajanja, tako da ona u 2006. prelaze 2 miliona eura.

3. ZFPP iz 2004. uveo je obavezu finansiranja dijela predizborne kampanje političkim partijama u iznosu od 0.3%, izmjene ZFPP iz 2005. uvećale su ovo izdvajanje na 0.4, što znači dodatno povećanje od 33%. I ovom slučaju izdvajanja za političke partije su u apsolutnom iznosu povećana za iznos od više od 500.000 eura.

4. Izmjenama je vraćen izmijenjeni režim kojim je trebalo favorizovati u predizbornoj kampanji partije koje imaju parlamentarni status u trenutku raspisivanja izbora. Rješenje iz zakona iz 2004. predviđalo je da se sredstva za predizborne kampanje raspodjeljuju između partija na sljedeći način: "Sredstva iz člana 10 ovog zakona u visini od 20% raspodjeljuju se u jednakim iznosima podnosiocima proglašanih izbornih lista u roku od 8 dana od potvrđivanja izborne liste, a ostali dio sredstava (80%) dodjeljuje se podnosiocima izbornih lista koje su osvojile mandate, srazmjerno broju osvojenih mandata." Rješenje iz 1997. je predviđalo: »Jedna trećina

sredstava dijelila se strankama koje imaju poslanike u Skupštini a koje su izrazile svoju namjeru da učestvuju na izborima, u jednakim iznosima; jedna trećina sredstava političkim strankama kojima su potvrđene izborne liste; jedna trećina sredstava političkim strankama koje osvoje poslaničke mandate, srazmjerno broju osvojenih mandata u Skupštini u odnosu na ukupan broj mandata.« Novouvedeno rješenje glasi: „Sredstva iz člana 10 ovog zakona raspodjeljuju se na sljedeći način:

1) 20% sredstava parlamentarnim strankama koje imaju poslanike u Skupštini Republike Crne Gore, odnosno odbornike u skupštinama opština, u jednakim iznosima, u roku od osam dana od dana raspisivanja izbora;

2) 10% sredstava podnosiocima proglašanih izbornih lista, u jednakim iznosima, u roku od osam dana od dana potvrđivanja izborne liste;

3) 70% sredstava podnosiocima izbornih lista koje su osvojile mandate, srazmjerno broju osvojenih mandata, u roku od 30 dana od dana održavanja izbora«.

Na ovaj način je grubo prekršena ravnopravnost učesnika predizborne kampanje. Partije koje nijesu imale parlamentarni status defavorizovane su u odnosu na one koje ga imaju.

Primjer 1

Bitno je povećan iznos sredstava koje političke partije primaju po osnovu redovnog finansiranja i finansiranja troškova izborne kampanje.

	Finansiranje troškova rada političkih partija	Finansiranje izborne kampanje	Raspodjela sredstava za finansiranje izborne kampanje političkih partija
Zakon o finansiranju političkih partija	0.3-0.5% budžetskih sredstava iznos: 1.475.290,90 € - 2.458.818,20 €	0.3% budžetskih sredstava iznos: 1.475.290,90 €	20% podnosiocima proglašanih izbornih lista; 80% podnosiocima koji su osvojili mandate
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija	najmanje 0.4% budžetskih sredstava iznos: 1.967.054,53 €	0,4% budžetskih sredstava iznos: 1.967.054,53 €	20% parlamentarnim političkim partijama – iznos: 39.341 € 10% podnosiocima proglašanih izbornih lista 70% nakon izbora

Primjer 2

Moglo bi se napraviti poređenje koliko bi partije primile po novom Zakonu i po Zakonu o finansiranju političkih partija koji je ovim zakonom derogiran, u slučaju da se održavaju parlamentarni izbori u Crnoj Gori.

	Zakon o finansiranju političkih partija		Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija		
	0.3% budžeta iznosi 1.475.290,9 €		0.4% budžeta iznosi 1.967.054,53 €		
	20 % na osnovu proglašene izborne liste	80 % na osnovu broja osvojenih mandata	20 % partijama koje imaju poslanike u Skupštini Republike	10% na osnovu progl. izborne liste	70% na osnovu broja mandata
Demokratska partija socijalista	22.696,78 €	487.829,33 €	39.341 €	15.131,18 €	569.134,27 €
ukupno:	510.526,11 €		623.606,45 €		
Socijaldemokratska partija	22.696,78 €	110.155,01 €	39.341 €	15.131,18 €	128.514,19 €
ukupno:	132.851,79 €		182.986,37 €		
Građanska partija	22.696,78 €	15.736,43 €	39.341 €	15.131,18 €	18.359,17 €
ukupno:	38.433,21 €		72.831,35 €		
Socijalistička narodna partija	22.696,78 €	298.922,17 €	39.341 €	15.131,18 €	348.824,23 €
ukupno:	321.618,95 €		403.296,41 €		
Narodna stranka	22.696,78 €	78.682,15 €	39.341 €	15.131,18 €	91.795,85 €
ukupno:	101.378,93 €		146.268,03 €		
Srpska narodna stranka	22.696,78 €	62.945,72 €	39.341 €	15.131,18 €	73.436,68 €
ukupno:	85.642,5 €		127.908,86 €		
Demokratska srpska stranka	22.696,78 €	31.472,86 €	39.341 €	15.131,18 €	36.718,34 €
ukupno:	54.169,64 €		91.190,52 €		
Demokratski savez u Crnoj Gori	22.696,78 €	15.736,43 €	39.341 €	15.131,18 €	18.359,17 €
ukupno:	38.433,21 €		72.831,35 €		
Demokratska unija Albanaca	22.696,78 €	15.736,43 €	39.341 €	15.131,18 €	18.359,17 €
ukupno:	38.433,21 €		72.831,35 €		
Liberalni savez	22.696,78 €	62.945,72 €	39.341 €	15.131,18 €	73.436,68 €
ukupno:	85.642,5 €		127.908,86 €		

Istaknuti primjeri najbolje govore o efektima ostvarenih promjena. Inicijatori ovih izmjena, poslanici Građanske partije, Demokratske unije Albanaca i Demokratskog saveza u Crnoj Gori, obezbijedili su značajno povećanje prihoda iz budžeta.

U slučaju Građanske partije povećanje iskazano u apsolutnim iznosima iznosi 34.398,14 ili 89.5%. Ista je situacija i sa ostalim dvjema partijama koje su inicirale ove izmjene. I ostale partije su osjetile izuzetno povećanje prihoda iz budžeta. DPS je povećao prihode za 113.080,34 ili 22.14%, dok je SNP prihodovao dodatnih 81.677,46 ili 25.39%.

S obzirom na to da su sve partije izuzetno profitirale od promjena, nije bilo teško obezbijediti gotovo konsenzus prilikom njihovog usvajanja.

5. Prema ZFPP iz 2004. bilo je propisano da Republika, odnosno opština, obezbjeđuje sredstva za: “1) pokriće troškova rada (finansiranja) političkih stranaka čiji su kandidati izabrani za poslanike, odnosno odbornike (u daljem tekstu: parlamentarna partija) i rad poslaničkih i odborničkih klubova;

2) pokriće troškova izborne kampanje za izbor poslanika, odnosno odbornika, predsjednika opštine i predsjednika Republike.

Izmjenama iz 2005. stav 1 ovog člana je izmijenjen tako da se budžetska sredstva opredjeljuju i za “pokriće troškova rada (finansiranje) političkih partija koje imaju najmanje jednog člana koji je poslanik u Skupštini Republike Crne Gore, odnosno odbornik u skupštini opštine, pod uslovom da je partija registrovana prije dana održavanja posljednjih republičkih, odnosno lokalnih izbora (u daljem tekstu: parlamentarna partija) i rad poslaničkih i odborničkih klubova“.

Na taj način omogućeno je i partijama koje nijesu osvojile mandate na izborima da primaju budžetske subvencije. Na parlamentarnim izborima u Crnoj Gori, održanim 2002. godine, predsjednik Građanske partije Krsto Pavićević, nalazio se na listi koalicije DPS-SDP. Građanska partija nije bila potpisnik koalicionog sporazuma, niti se njeno ime pominjalo na izbornoj listi. Poslanički status predsjednik Građanske partije stekao je nekoliko mjeseci nakon konstituisanja Parlamenta, odlukom koalicije DPS-SDP. Iako Građanska partija nije učestovala na izborima, koristila je budžetska sredstva na bazi ostvarenog izbornog rezultata.

Kada je Generalni sekretar Skupštine stopirao uplate, došlo je do inicijative za izmjenu Zakona, čime bi se stvorili zakonski uslovi za finansiranje ove političke partije.

Sporan je bio slučaj i sa Demokratskom srpskom strankom, partijom koja nije bila registrovana u trenutku raspisivanja izbora, već je nastala odvajanjem dijela parlamentarne SNS. Dva poslanika izabrana sa liste SNS promijenila su partiju, ali su zadržali mandate. Takva situacija je dovela do promjene koja je omogućila da novostvorena partija učestvuje u raspodjeli dijela od 70% ukupnih sredstva bez prava da učestvuje u raspodjeli onih preostalih 30% namijenjenih partijama koje su bile registrovane u vrijeme održavanja izbora, a imaju članove koji su poslanici, odnosno odbornici.

6. Velike partije, posebno vladajuća DPS, žalile su se da im je onemogućeno da prikupljaju sredstva od strane svojih članova i simpatizera, tj. da je dozvoljeni limit od 20% premali te da ga treba povećati. U pregovorima partija opozicija je podržala zahtjev vladajuće partije a zauzvrat je vladajuća podržala povećanje izdvajanja iz budžeta.

2. Preporuke za unapređenje pravnog okvira

I DRŽAVNE SUBVENCIJE

P 1 Pravo na korišćenje budžetskih subvencija za redovne aktivnosti

Zakonom treba da bude precizirano da pravo na sredstva iz budžeta za redovan rad i funkcionisanje imaju one političke partije, koalicije ili grupe građana (podnosioci proglašanih i potvrđenih izbornih lista) koje su učestvovala na prethodnim izborima i osvojile poslaničke, odnosno odborničke mandate.

Rješenje problema finansiranja partija koje su van izbornog procesa stekle parlamentarni status, treba tražiti kroz uvođenje finansiranja poslanika i odbornika. Na ovaj način rješava se problem koji nastaje kada poslanik, odnosno odbornik napusti partiju ili bude isključen iz partije, a zadrži mandat. Članom 22a Zakona o finansiranju političkih partija propisano je da „u slučaju da poslanik u Skupštini Republike Crne Gore, odnosno odbornik u skupštini opštine napusti ili bude isključen iz stranke, a zadrži mandat, tom poslaniku, odnosno odborniku pripada dio sredstava koji se uplaćivao stranci za njegov poslanički mandat. Sredstva iz stava 1 ovog člana izuzimaju se od iznosa sredstava koji se isplaćuje stranci kojoj je poslanik,

odnosno odbornik pripadao“. Smatramo da bi uvođenje nove odredbe o posebnom finansiranju poslanika, odnosno odbornika, te ukidanje odredbe 22a razriješilo pitanje legitimiteta finansiranja političkih partija koje nijesu izborile parlamentarni status na izborima.

Čini se neodrživim postojeće rješenje kojim se finansiraju redovne aktivnosti partija koje nijesu učestvovala, pa čak ni bile registrovane u trenutku održavanja izbora, a koriste sredstva na osnovu ostvarenih izbornih rezultata.

Uvođenjem direktnog finansiranja poslanika, obezbijedila bi se sredstva za rad poslanika i u slučaju kada oni napuste partiju sa čije liste su izabrani, dok bi ostala sredstva 0.2% iz budžeta u odgovarajućoj srazmjeri koristile političke partije, shodno ostvarenim rezultatima. Na ovaj način bi bile lišene budžetskih subvencija partije koje nijesu učestvovala na izborima, ali ne i poslanici koji su tim partijama, prelaskom u njih, donijeli parlamentarni status.

P 2 Obezbjedenje sredstava za rad poslanika i odbornika

U dosadašnjoj praksi primjećuje se veoma nizak nivo kvaliteta rada poslaničkih klubova i poslanika kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou. Većina poslanika je nezainteresovana i nestimulisana da učestvuju u parlamentarnom radu, tako da se njihova uloga svodi na ispunjavanje obaveze glasanja shodno direktivi političke partije. Autonomija i nezavisnost u radu poslanika, odnosno odbornika, ne postoji. Da bi se unaprijedila ovakva pozicija, potrebno je ojačati njihovu ekonomsku nezavisnost.

Potrebno je uvesti dodatno budžetsko izdvajanje od 0.1% koje će se dijeliti na jednake iznose svim odbornicima, odnosno poslanicima. Naravno, ovo povećanje prati smanjenje do sada predviđenih izdvajanja u budžetu.

Ta sredstva poslanici bi mogli koristiti za rad sa biračima na terenu (putni troškovi, tribine, lični telefonski računi, troškovi organizacije skupova, internet prezentacija...), ali i za potrebe rada u Parlamentu, odnosno skupštinama opština (angažovanje ličnog asistenta za potrebe pripreme materijala za sjednicu skupštine). Poslanik bi bio dužan da podnese detaljan izvještaj o utrošenim sredstvima, koji bi pratilo podnošenje originalnih računa. Ukoliko nenamjenski utroši sredstva, trebalo bi da snosi prekršajnu odgovornost.

Na ovaj način se stimuliše rad na terenu sa biračima, a svakako se

doprinosi da se poslanik, odnosno odbornik aktivnije uključi u rad sjednice skupštine i više posveti analizi materijala pripremljenih za sjednicu.

Slično rješenje se koristi u slučaju poslanika u Evropskom parlamentu. Naime, njima se, pored redovnih plata, iz budžeta na godišnjem nivou isplaćuje dodatnih 150.000 € za potrebe stimulacije rada poslanika sa biračima i poboljšavanja kvaliteta njihovog rada u Parlamentu.

Usvajanjem ovakve solucije riješilo bi se pitanje finansiranja partija u slučaju kada poslanik, odnosno odbornik, napusti partiju ili bude isključen iz nje, a zadrži mandat, kao što je već objašnjeno u preporuci P 1.

P 3 Unapređenje okvira za finansiranje redovnih aktivnosti političkih partija

Posljednjim izmjenama ZFPF ukinut je gornji limit budžetskih sredstava koja se iz lokalnih ili republičkog budžeta opredjeljuju za redovno finansiranje političkih partija. Ukidanjem gornjeg limita lokalne vlasti su zloupotrijebile ovo rješenje, uvodeći u nekim opštinama izdvajanja i od 4% budžetskih sredstava.

U godišnjem Izvještaju Evropske komisije za SCG ocijenjeno je da se Zakon o finansiranju političkih partija primjenjuje sa poteškoćama, te da su ugroženi ključni principi kada je u pitanju finansiranje političkih partija.¹⁵

Budžetska sredstva treba da budu predviđena u manjem obimu nego dosad. Za redovno finansiranje političkih partija na republičkom nivou treba propisati okvir od 0.2 do 0.4%.

Na lokalnom nivou je potrebno, radi stimulisanja rada političkih partija, Zakonom propisati adekvatan procenat budžetskih izdvajanja, koji treba da je iskazan u većem procentu od izdvajanja na nacionalnom nivou. Vjerujemo da bi izdvajanja trebalo da se kreću u iznosu od 0.5% do 1% budžeta za godinu za koju se budžet donosi.

Opredijeljena sredstva iz budžeta treba rasporediti tako da se 15% dijeli na jednake djelove, a 85% sredstava se raspodjeljuje srazmjerno ukup-

¹⁵ »Zakoni o političkim strankama i njihovom finansiranju se primjenjuju sa poteškoćama. Političke partije nijesu uspjele da do kraja izađu u susret pravnim rokovima i procedurama za prijavljivanje finansijskih sredstava i finansijskog vođenja izbornih kampanja. Uz to ovaj zakon je dodatno izmijenjen u maju 2005, tako da podriva princip ravnopravnosti u izbornom procesu i ukida gornju granicu za dodjelu sredstava iz budžeta.»

nom broju ostvarenih mandata. Takvo rješenje je predviđeno i u zakonskim aktima koji tretiraju oblast finansiranja političkih partija na nivou Evropskog parlamenta, a slična rješenja imaju i Slovenija (10% prema 90%), Hrvatska (20% prema 80%). Rješenje 15% prema 85% zasnovano je na volji birača na osnovu koje političke partije koje osvoje mandate na izborima "izgrađuju" povjerenje i legitimitet. Ono se koristi za raspodjelu sredstava političkim partijama na evropskom nivou koje vrši Evropski parlament.

II FINANSIRANJE PREDIZBORNE KAMPANJE

P 4 Raspodjela sredstava

ZFPP iz 2004. je propisivao da se sredstva za pokriće troškova finansiranja izborne kampanje »u visini od 20% raspodjeljuju u jednakim iznosima podnosiocima proglašenih izbornih lista, a ostali dio sredstava se dodjeljuje podnosiocima izbornih lista koje su osvojile mandate, srazmjerno broju osvojenih mandata«.

Novom odredbom o raspodjeli sredstava namijenjenih finansiranju izborne kampanje političkih partija favorizuju se, bez opravdanog razloga, političke partije koje već imaju poslanike u Skupštini, odnosno skupštinama opština, a kojima ističe mandat. Ovim se neposredno krši ravnopravnost učesnika u izbornom procesu i niz međunarodnih dokumenata kojima se reguliše ova problematika.

Postavlja se pitanje zbog čega bi partije koje su već vlasnici mandata bile favorizovane u izbornom procesu u odnosu na one koje to nijesu. Tim prije zato što su u prirodnoj prednosti jer su u periodu trajanja svojih mandata primale sredstva od države.

Ovdje treba napomenuti da se Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija u sklopu ovih odredbi nigdje ne obavezuju parlamentarne partije koje po ovom osnovu prime sredstva da zaista učestvuju na izborima, niti se predviđaju sankcije za njihovo neučestvovanje. Na taj način je moguća situacija da politička partija primi sredstva za troškove izborne kampanje po osnovu vlasništva mandata, a da uopšte ne učestvuje na izborima. Obezbjedivanje 20% sredstava za izbornu kampanju strankama koje su zastupljene u parlamentu prije izbora predstavlja flagrantno kršenje ravnopravnosti izbornih učesnika. Riječ je o rješenju koje favorizuje

status quo i prohibitivno djeluje na nove stranke. Može se bez pretjerivanja tvrditi da su ovom odredbom stranke zastupljene u parlamentu (različitih programskih opredjeljenja) zaštitile svoj zajednički kartelski interes nauštrb interesa ostalih izbornih učesnika. Odlukom Ustavnog suda ova odredba je ukinuta i vraćeno je rješenje iz Zakona od 2004. godine.

P 5 Refundiranje dijela utrošenih sredstava u kampanji iz budžeta nakon podnošenja izvještaja

Tokom praćenja primjene ZFPP jasno se uočava da političke partije, u većini slučajeva, krše odredbe Zakona koje se odnose na podnošenje izvještaja o sredstvima utrošenim za izbornu kampanju. Od 10 političkih partija i koalicija koje su učestvovala na lokalnim izborima u Nikšiću, svega su tri partije podnijele pomenuti izvještaj u Zakonom propisanom roku. Slično se desilo i na lokalnim izborima u Kotoru, Mojkovcu, Budvi i na Cetinju.

Ukoliko bi se uvela obaveza podnošenja izvještaja, kao uslov da bi se refundiralo 80% opredijeljenih sredstava, značajno bi se povećala efikasnost u primjeni odredbi o obavezi izvještavanja o utrošenim sredstvima.

Predloženo rješenje da se političkim partijama sredstva refundiraju, odnosno da im se ne dodjeljuju “bez pokrića” je stimulativnog karaktera u pogledu podnošenja izvještaja o utrošenim sredstvima za izbornu kampanju, kao i kontrolnog karaktera u smislu da utrošena sredstva političke partije moraju da “pravdaju” kod nadležnih organa. Sredstva u iznosu od 80% refundiraju se političkim partijama, koalicijama i grupama građana, nakon podnošenja izvještaja o sredstvima utrošenim za izbornu kampanju, u naznačenom roku. Na ovaj način bi se u daleko većoj mjeri onemogućio bilo koji eventualni oblik nezakonitog trošenja budžetskih sredstava. Političkoj partiji koja je učestvovala na izborima i osvojila mandate bi sredstva bila refundirana na osnovu priloženih računa i potvrda o utrošenim sredstvima nakon izbora.

P 6 Pitanje dodjeljivanja vezanih sredstava – stimulacija rada sa članstvom i biračima

Sadašnje stanje unutar partija ukazuje da je potrebno da se stimulišu političke partije da u što većoj mjeri aktiviraju članstvo po pitanju prikupljanja sredstava iz privatnih izvora. Na ovaj način podstiče se i težnja partije za brojnim članstvom preko kojeg obezbjeđuje jedan dio sredstava za

finansiranje izborne kampanje. Tako bi se obezbijedio i viši stepen kontrole u finansiranju izborne kampanje političkih partija od strane nadležnih organa, s obzirom na to da svi koji učestvuju na izborima treba da „prilože potvrde o sredstvima prikupljenim za izbornu kampanju iz privatnih izvora“, kako bi se obezbijedila raspodjela sredstava u dvostruko većem iznosu iz budžeta Republike, odnosno budžeta jedinice lokalne samouprave.

Dosadašnje iskustvo pokazuje da partije gotovo da ne prijavljuju donacije iz privatnih izvora. Vjerujemo da to predstavlja polje mogućih zloupotreba, pošto partije očigledno ne prijavljuju sva dobijena sredstva. Uvođenjem ove odredbe bili bi stimulisani da to rade kvalitetnije nego do sada. Slično rješenje propisuje njemački Izborni zakon kada je u pitanju oblast finansiranja izborne kampanje političkih partija.

Uvođenjem ovakvog rješenja stimulisala bi se težnja partije za brojnijim članstvom koje im obezbjeđuje i veći obim sredstava kako iz članarine tako i iz ostalih privatnih izvora za potrebe finansiranja izborne kampanje. Ovdje je, zapravo, riječ o nalaženju “kompromisa” između dvije ne uvijek usaglašene vrijednosti: izborne ravnopravnosti i snažnih partija. Postojećom odredbom je praktično eliminisana prednost partijâ sa većim brojem članova (koje raspolažu i većim iznosom partijske članarine) nad partijama bez šireg oslonca.

P 7 Smanjenje budžetskih izdvajanja u slučaju istovremenog održavanja izbora na nekoliko nivoa

U slučaju istovremenog održavanja izbora, primjera radi parlamentarnih i lokalnih, sredstva za izbornu kampanju trebalo bi da budu znatno manja nego ako su pomenuti izbori vremenski odvojeni. Zakon bi trebalo da uvaži tu razliku i da propiše da - u slučaju istovremenog održavanja izbora - podnosiocima lista (odnosno kandidatima) pripada 2/3 sume koju bi dobili kumulacijom. Na taj način bi se, ne ugrozivši odvijanje izbornog procesa, mogao uštedjeti dio sredstava iz državnog budžeta.

P 8 Zabrana donacija od lica koja obavljaju javne usluge

ZFPP iz 2004. uvodi zabranu partijama da primaju priloge od privrednog društva i preduzetnika koji po ugovoru sa državnim organima obavljaju javne usluge “za vrijeme trajanja tog poslovnog odnosa“. Ovdje je sporno vremensko ograničenje zabrane, jer davanje novčanih priloga

partijama može da bude avans za budući poslovni odnos, kao i isplata za već okončani odnos. Imajući to u vidu trebalo bi zabraniti davanje donacija partijama od strane pravnih i fizičkih lica koja su u prethodnom razdoblju od 2 godine imali poslovne odnose sa državnim organima, a isto tako i lica (opet 2 godine) po okončanju poslovnog odnosa.

P 9 Ograničenje dozvoljenog iznosa koji se može potrošiti u predizbornoj kampanji

Potrebno je propisati novo ograničenje kada je u pitanju prikupljanje sredstava iz privatnih izvora, ali limit u prikupljanju sredstava koja se mogu potrošiti u predizbornoj kampanji treba da bude vezan za apsolutni, a ne procentualni iznos. Uvođenjem ovakvog limita partijama bi se postavilo precizno ograničenje, što bi olakšalo primjenu propisa, za razliku od sadašnjeg rješenja koje stvara konfuziju.

III IZVJEŠTAVANJE O UTROŠENIM SREDSTVIMA

P 11 Uvođenje obaveze sprovođenja eksterne revizije

RIK je sastavljena od partijskih predstavnika koji ne posjeduju ekspertska znanja neophodna za ocjenu istinitosti podataka prezentiranih u finansijskim izvještajima i u godišnjem izvještaju političkih partija, a RIK nema vlastiti budžet da bi mogao da angažuje revizorske firme koje bi vršile njihovu kontrolu. Zbog odsustva kontrolnog mehanizma, partijama je omogućeno da bez kontrole podnose izvještaje.

Navedeni nedostaci Zakona mogu se otkloniti dopunom u kojoj bi se propisala obaveza partija da njihove finansijske izvještaje, prije slanja RIK-u, ovjere ovlašćeni revizori. Imajući u vidu ograničena sredstva političkih partija, predloženo je rješenje da se revizija obavlja za godišnje izvještaje političkih partija i za finansiranje izborne kampanje u slučaju održavanja parlamentarnih izbora.

Obaveza podnošenja izvještaja o sprovedenoj reviziji treba da bude propisana ukoliko ukupna prikupljena sredstva prelaze iznos od 50.000 €. Ukoliko je riječ o manjim sredstvima, dovoljno je da izvještaj ovjere ovlašćeni računovođa.

P 12 Preciziranje obaveza objavljivanja izvještaja

Jedna od najvažnijih odredbi ZFPP jeste obaveza da partije 30 dana po završetku izbora podnesu RIK-u, odnosno izbornoj komisiji jedinice lokalne samouprave, kompletan izvještaj o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava. Podnijete izvještaje RIK objavljuje u "Službenom listu RCG, veb sajtu i u dnevnom listu".¹⁶ Citirana odredba ima niz slabosti koje u velikoj mjeri onemogućavaju ostvarivanje javnosti finansijskog poslovanja partija.

RIK još uvijek nije postavio svoju internet prezentaciju, a uz objašnjenje da ne raspolaže dovoljnim sredstvima nije ni objavljivao izvještaje u medijima, niti u Službenom listu.

Zakonskim izmjenama potrebno je propisati obavezu i rokove partijama, opštinskim komisijama i Republičkoj izbornoj komisiji u vezi sa objavljivanjem izvještaja. Partije su dužne da u propisanoj proceduri, za lokalne izbore - lokalnim, a za republičke - Republičkoj izbornoj komisiji, podnesu izvještaje.

Treba uvesti obavezu RIK-u da sve izvještaje sa republičkih i sa lokalnih izbora objavi na svom sajtu. Opštinske izborne komisije bi trebalo da budu dužne da izvještaje koje su podnijele partije nakon održanih lokalnih izbora prosljede RIK-u najkasnije 15 dana od njihovog pristizanja.

Dosadašnja praksa je pokazala da opštinske izborne komisije i Republička izborna komisija nijesu postupale u skladu sa ZFPP i da kao rezultat kršenja Zakona nemamo nijedan objavljen izvještaj o finansiranju izborne kampanje političkih partija.

Predloženo rješenje ima za cilj povećanje stepena odgovornosti izbornih komisija, za čija je nepostupanja u skladu sa Zakonom predložena i prekršajna odgovornost.

IV KONTROLA I IMPLEMENTACIJA ZAKONA

P 13 Podnošenje izvještaja Vrhovnoj revizorskoj instituciji

Postojeća rješenja u ZFPP potrebno je poboljšati u pogledu preciziranja nadležnosti izborne komisije jedinice lokalne samouprave i nadležnosti

¹⁶ Član 15 ZFPP.

Republičke izborne komisije kada je u pitanju dostavljanje i objavljivanje finansijskih izvještaja političkih partija.

Kada je riječ o kontroli iz podnijetih izvještaja, potrebno je uvesti obavezu da partije, pored RIK-a, izvještaje (godišnji izvještaj i izvještaje o sprovedenim predizbornim kampanjama) podnose i Državnoj revizorskoj instituciji, kao nadležnom organu za kontrolu raspolaganja sredstvima iz budžeta.

Državna revizorska institucija bi bila dužna da u roku od 90 dana od dana podnošenja izvještaja provjeri njihovu tačnost i o rezultatima provjere obavijesti RIK.

V KAZNE NE ODREDBE

Kaznenim odredbama dosad nijesu bile propisane kazne za Republičku, odnosno opštinske izborne komisije. Dosadašnja praksa u implementaciji ZFPP pokazala je da pomenuti subjekti nijesu postupali u skladu sa Zakonom u pogledu prosljeđivanja i objavljivanja izvještaja o sredstvima utrošenim za izbornu kampanju političkih partija. Kao razlog takvog ponašanja, Republička izborna komisija, ali i opštinske izborne komisije više su puta navodile nedostatak tehničkih i finansijskih sredstava, ali i drugačije tumačenje zakonom propisanih obaveza u pogledu objavljivanja pomenutih izvještaja. Smatramo da je uvođenje kaznenih odredbi za izborne organe stimulatивног djeјstva kada je u pitanju poštovanje zakonskih obaveza od strane ovih subjekata.

Takođe, neispunjavanje svih obaveza, kako partija tako i drugih subjekata, treba da prate odgovarajuće sankcije.

III dio

***Monitoring redovnog finansiranja
političkih partija***

1. Redovno finansiranje političkih partija

1.1. Uvod

Funkcionisanje političkih partija zahtijeva postojanje stabilnih izvora finansiranja kako bi se svakodnevne aktivnosti mogle nesmetano odvijati. Stoga redovno finansiranje političkih partija podrazumijeva sticanje sredstava pomoću kojih partija finansira svoje aktivnosti. Razlika između redovnog finansiranja i finansiranja izborne kampanje je ta da se sredstva za kampanju izdvajaju isključivo za tu svrhu, u godini u kojoj se održavaju izbori, dok se sredstva za redovno finansiranje izdvajaju svake godine, u iznosima koji su određeni zakonom. Ovo je vrlo značajan momenat ako se zna koliko se sredstava danas izdvaja za izborne kampanje, pogotovo za reklamne spotove na elektronskim medijima, a i za sve intenzivniju kampanju od vrata do vrata, koja takođe zahtijeva visoke troškove.

Istorijski posmatrano, prvi izvor finansiranja političkih partija predstavljale su partijske članarine. Na početku partije nijesu imale mnogo članova, pa su njihovi lideri shvatili da je umjesto malog broja članova koji plaćaju visoke članarine, a to je u stvari bio najuži krug ljudi u partiji, mnogo bolje imati veći broj članova koji će plaćati niske članarine. Na ovaj način članovi se vezuju za partiju, tj. stvara se pretpostavka za njihovu uključenost u buduća partijska dešavanja. Prva partija koja je imala milion članova bila je Socijaldemokratska partija Njemačke 1913. godine. Masovno članstvo se prije svega vezuje za socijaldemokratske i socijalističke partije jer su one predstavljale interese radnika. Ovakav način funkcionisanja zahtijevao je i veći partijski aparat, angažovanje više ljudi, dakle, postojala je potreba za stalnim izvorima finansiranja.

Danas je situacija nešto drugačija: primjetna je tendencija smanjenja broja članova. Partije imaju svoje simpatizere - one koji je podržavaju ali formalno nijesu njeni članovi, što je i osnovna razlika između ova dva termina. Ovo svakako ne znači da političkim partijama treba manje sredstava za funkcionisanje, naprotiv. Razlog leži u tome što su ranije težile da imaju aktivno članstvo koje je uključeno u partijske aktivnosti, dok danas partija teži da komunicira sa svima, ne samo sa svojim članovima već i sa potencijalnim glasačima. Dakle, cilj je da se partija učini vidljivom, da postoji, da približi svoj program građanima, da konstantno promovise svoje ideje i moguće kandidate na budućim izborima. Ako se uzme u obzir

razvoj medija, komunikacija, tehnologije sveukupno, onda su za pomenute aktivnosti potrebna značajna sredstva. Osim toga, razvijene političke partije imaju jaku infrastrukturu, sa organima u manjim opštinama ili lokalnim zajednicama, a sve to iziskuje izdvajanje sredstava za funkcionisanje tih organa. Takođe, u partiji su prisutni i profesionalci, tj. ljudi koji rade za platu, pa je i za to potrebno naći finansijska sredstva.

Ovakav način rada političkih partija bio je vrlo pogodno tle za razne vrste protivzakonitih radnji. Prije svega se misli na miješanje privatnih lica, odnosno kompanija, korporacija, firmi i sličnih organizacija, koje su pomagale rad političkih partija.

Primjer:

Firma »A« je donirala partiji »X« određena sredstva za redovni rad; za uzvrat, firma »A« će imati pravo prvenstva kada se budu razmatrale aktivnosti koje država preuzima u sektoru koji pokriva ta firma. Iz današnje perspektive, to bi značilo da će firma »A« dobiti tendere koje država raspiše u polju koje firma »A« pokriva. Naravno, uz uslov da partija »X« osvoji vlast. Ovo je samo jedan od vidova korupcije i jedan od načina na koji se političke partije mogu nelegalno finansirati. Ovakav način finansiranja dovodi u neravnopravan položaj partije koje funkcionišu u političkom sistemu države. Jedan od zaključaka je svakako i da se najčešće sredstva daju onim partijama koje imaju najveće šanse da osvoje vlast, što dodatno utiče na disproporcije u partijskom sistemu, odnosno dovodi do još većeg disbalansa između "jakih" i "slabih".

Ovaj odnos naročito je očigledan u autoritarnim sistemima, gdje je vlast, odnosno partija na vlasti, ta koja drži sve konce u svojim rukama pa na taj način direktno kontroliše doniranje političkim partijama. Koncentracija cjelokupne moći je u rukama režima, pogotovo ako se uzme u obzir da, u stvari, uzak krug ljudi donosi odluke na svim nivoima. "Režimi u čvrstim autokratijama najčešće se oslanjaju na jak predsjednički ili jednopartijski sistem, gdje opozicione partije obično imaju malu moć. Najveći broj ljudi uključenih u ekonomske tokove u čvrstim autokratijama čvrsto je povezan sa predsjednikom ili uskim krugom ljudi oko njega; stoga ne postoji interes u podržavanju opozicionih partija."¹⁷ Takav odnos snaga dodatno destimuliše

¹⁷ Dr Marcin Walecki-Political Money and Corruption, str. 6, IFES Political Finance White Paper Series, prevod autora.

opoziciju u ovakvim režimima i doprinosi očuvanju statusa quo. U ovim režimima partija na vlasti ne podliježe nikakvoj kontroli, pa ni njeno finansiranje ne pada pod lupu bilo kojeg organa. Pored toga, sva državna sredstva joj stoje na raspolaganju i gotovo po pravilu korupcija je u ovakvim političkim sistemima na vrlo visokom nivou.

2. Izvori redovnog finansiranja političkih partija

2.1. Javni izvori

Jedan od načina borbe protiv političke korupcije je finansiranje političkih partija iz državnog budžeta. Na ovaj način sredstva se raspodjeljuju partijama prema broju osvojenih mandata, tj. broju poslanika u parlamentu, a jedan dio sredstava se izdvaja u jednakim iznosima svim političkim partijama. Stiće se utisak da i ovaj način u izvjesnoj mjeri djeluje negativno, tj. da oni koji ostanu izvan parlamenta ponovo moraju da traže alternativne izvore finansiranja. To se posebno odnosi na države u kojima je visok izborni cenzus - 5% ili više, gdje i partije koje dobiju značajan broj glasova ipak ostaju bez sredstava iz državnog budžeta. Finansiranje iz budžeta danas predstavlja jedan od najznačajnijih izvora sredstava za političke partije u velikom broju zemalja. Ipak, procenat koji se za ovu svrhu izdvaja iz budžeta varira od zemlje do zemlje. Osim državnog, partije mogu dobijati sredstva i iz budžeta lokalnih samouprava, odnosno različitih administrativnih jedinica, u zavisnosti od administrativne podjele države.

U nekim državama sredstva iz budžeta namijenjena finansiranju redovnog rada političkih partija dodjeljuju se i političkim partijama koje nijesu ušle u parlament, ali su preskočile određeni prag osvojenih glasova. Ovo je najčešće situacija u državama koje imaju visok cenzus za dobijanje mandata. Primjer za to je i Slovenija, u kojoj je izborni cenzus 4%, a pravo na finansiranje iz budžeta imaju sve partije koje su osvojile više od 1% glasova. Visina sredstava koja se raspodjeljuju partijama vrši se u proporciji 30% : 70%, što znači da se 30% sredstava raspoređuje u jednakim iznosima svim političkim partijama, odnosno koalicijama koje imaju predstavnike u parlamentu, a ostatak od 70% raspodjeljuje se srazmjerno broju osvojenih mandata. Slična rješenja primjenjuju se i u okruženju: u Sloveniji taj odnos

iznosi 10% prema 90%, u Hrvatskoj 20% prema 80%, a isti princip koristi se i u Rumuniji, Bosni i Hercegovini i Makedoniji.¹⁸

2.2. Privatni izvori finansiranja političkih partija

Finansiranje iz budžeta nije riješilo problem nedozvoljenog finansiranja, već su morali biti uvedeni drugi kriteriji koji bi regulisali finansiranje iz privatnih izvora. Zato su uvedene granice za finansiranje iz privatnih izvora, što se najčešće regulisalo tako da partija može iz privatnih izvora sakupiti samo određeni procenat dijela sredstava budžeta. Npr. ako je partija dobila 100.000 € iz budžeta, iz privatnih izvora može skupiti 40%, dakle 40.000 €. Osnovne vidove redovnog finansiranja iz privatnih izvora čine: članarina, pokloni, prihodi od aktivnosti, prihodi od imovine, legati i nelukrativne djelatnosti.

Članovi partije plaćaju članarinu i danas, ali partija na ovaj način ne može sakupiti značajna sredstva. Postajući član partije, pojedinac se obavezuje da će jednom godišnje ili češće, zavisno od toga kako je određeno partijskim statutom, uplatiti određena sredstva u partijski budžet. Jednim vidom članarine može se smatrati i izdvajanje određenog dijela poslaničke, ministarske ili druge plate koju partijski funkcioneri koji zauzimaju zvanične položaje u državi izdvajaju za partiju. Ako je, na primjer, plata poslanika 500 €, za partijski budžet izdvaja 10%, dakle 50 €. Ovakav postupak pravda se činjenicom da je poslanik ili ministar dospio na tu funkciju zahvaljujući partiji, te da je to jedan od načina da joj se oduži. Partija može dobijati određena sredstva i od poklona, mada je ovaj vid finansiranja često vrlo ograničen, odnosno iznosi koji se mogu steći na ovaj način obično su niski. Partija može vršiti i ograničene privredne aktivnosti, što, prije svega, zavisi od zakonske regulative, kojom se političkim partijama može i zabranjivati ovakva vrsta djelovanja.¹⁹ Međutim, treba imati na umu da su političke partije prvenstveno organizacije neprofitnog karaktera koje zadovoljavaju društvene interese i da je država tu da im pruži finansijsku podršku, pa stoga njihova finansijska aktivnost treba da bude ograničena.

¹⁸ Status i finansiranje političkih partija u Crnoj Gori, CEMI 2005, str. 106, 107.

¹⁹ U slučaju Crne Gore, Zakon o političkim partijama i Zakon o finansiranju političkih partija ne brane bavljenje privrednim aktivnostima.

3. Redovno finansiranje političkih partija u Crnoj Gori

Kontrola finansiranja političkih partija u Crnoj Gori praktično počinje 2004. godine. Za vrijeme komunističkog režima pitanje o finansijskim transakcijama komunističke partije nije se ni smjelo postaviti, a situacija je i kasnije, nakon 1990. godine, ostala gotovo neizmijenjena. Godine 1993. usvaja se Zakon o finansiranju političkih stranaka, koji je trebalo malo odlučnije da se pozabavi ovom materijom. On spada u grupu antikorupcijskih zakona, koji moraju biti usvojeni na putu ka evropskim integracijama. Novi Zakon o finansiranju političkih stranaka usvaja se 1997. godine, ali efekat ostaje isti: ne dolazi se do efikasne kontrole finansiranja političkih partija. Zakon o finansiranju političkih partija usvojen je 2004. godine na inicijativu Centra za monitoring. Sredinom 2005. godine usvaja se Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija, koji je značajan izmijenio karakter finansiranja političkih partija u Crnoj Gori.

Zakonom o finansiranju političkih partija određeno je da se javnim izvorima smatraju sredstva koja se dobijaju iz državnog budžeta, odnosno budžeta lokalnih samouprava. Privatnim izvorima smatraju se: članarina, pokloni, prihodi od aktivnosti, prihodi od imovine, legati i sve vrste nelukrativnih djelatnosti. Sredstva dobijena iz ovih izvora namijenjena su za redovno funkcionisanje političke partije, rad poslaničkih klubova u Skupštini Republike Crne Gore, odnosno za rad odborničkih klubova u opštinskim parlamentima. Partije ova sredstva mogu koristiti i za finansiranje izborne kampanje na republičkom ili lokalnom nivou, te za izbore za predsjednika opštine, a po kasnije usvojem Zakonu o lokalnoj samoupravi, i za izbor gradonačelnika. Ovakav način finansiranja u skladu je sa evropskim standardima i predstavlja rješenje koje se koristi i u državama u regionu.

Visina sredstava namijenjenih redovnom finansiranju političkih partija i način njihove raspodjele između partija definisani su Zakonom o finansiranju političkih partija i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija. (ZIDZFPP). Članom 5 Zakona o političkim partijama (prečišćeni tekst) predviđeno je da sredstva ne mogu biti manja od 0,4% državnog budžeta, tj. budžeta lokalne samouprave. Zbog niskih budžeta pojedinih opština u Crnoj Gori, moguće rješenje bi bilo podizanje ovog praga

na 1%, ali je to na republičkom nivou sasvim neracionalno. Pravo na sredstva iz bužeta Republike, odnosno jedinice lokalne samouprave, imaju samo partije koje su prešle cenzus od 3%, dakle samo partije koje imaju predstavnike u državnom parlamentu, odnosno parlamentima lokalne samouprave. Što se tiče privatnih izvora, partije na ovaj način mogu sakupiti do 100% sredstava koje dobijaju iz budžeta, s tim što u ovaj iznos ne spadaju sredstva prikupljena od članarina. Ako politička partija nema pravo na finansiranje iz javnih izvora, onda može sakupiti do 5% ukupnih sredstava koja se odvajaju za finansiranje iz budžeta, pri čemu su i iz ovog iznosa izuzete članarine. Ovo se, treba naglasiti, odnosi na period kalendarske godine.

ZIDZFPP, koji je usvojila Skupština Crne Gore u martu 2005. godine, bitno je izmijenio koncept redovnog finansiranja političkih partija u Crnoj Gori. Novom odredbom se ukida gornji limit za izdvajanje sredstava iz budžeta, koji je bio određen ranijim rješenjem da se za finansiranje redovnog rada političkih partija iz državnog budžeta, odnosno budžeta lokalne samouprave izdvaja 0,3% do 0,5% ukupnih budžetskih sredstava. Osnovne implikacije su već objašnjene, tako da će ovdje biti napravljen osvrt samo na djelove koji se tiču redovnog finansiranja, a to je odredba kojom se ukida gornji limit za izdvajanje sredstava iz budžeta. To znači da partije između sebe mogu napraviti dogovor da se za njihovo sopstveno finansiranje izdvoji 1, 3, 5 ili 10%. Ovo treba naglasiti jer su izmjene Zakona iz 2004. godine usvojene skoro konsenzusom, iako su njima pogaženi mnogi dobri izborni principi koji su bili ustanovljeni. Kako se ovo manifestovalo u crnogorskoj praksi, najbolje se vidi iz primjera Opštine Mojkovac, čiji su odbornici izglasali da se za finansiranje političkih partija u 2006. godini u toj opštini izdvoji čak 4% budžeta lokalne samouprave. Primjera radi, ako bi se ovaj procenat uzeo za finansiranje na republičkom nivou, političke partije u Crnoj Gori bi na raspolaganju imale skoro 15 miliona eura, po čemu bi Crna Gora bila daleko iznad prosjeka, uzimajući u obzir broj stanovnika Crne Gore i visinu republičkog budžeta.

4. Uloga državnih organa u redovnom finansiranju političkih partija

Kada je redovno finansiranje političkih partija u pitanju, Zakon o finansiranju političkih partija praktično i ne pominje zvanične institucije.

Jedino tijelo koje se pominje u okviru ovog dijela Zakona je Direkcija javnih prihoda, kojoj se predaju godišnji izvještaji. Zato će ovaj dio biti posvećen preporukama, odnosno mogućim rješenjima koja bi doprinijela što efikasnijoj kontroli finansiranja političkih partija.

Ako se govori o državnim institucijama koje vrše kontrolu finansijskih tokova političkih partija, čest je slučaj da na ovom polju postoje značajni problemi u sprovođenju zakona. Ovo se posebno odnosi na mlade demokratije, odnosno političke sisteme koji se tek prošli ili su još uvijek u fazi tranzicije, gdje početak ovih aktivnosti ide vrlo sporo. Da bi taj proces bio sproveden što efikasnije, potrebno je da se ovom problematikom bave nezavisni organi, koji mogu sami da vrše sve provjere finansijskog poslovanja političke partije. Zaposleni u ovim organima bi trebalo da imaju mogućnost pristupa svim partijskim računima i dokumentaciji, kako bi mogli dati mišljenje o podacima navedenim u izvještajima koje podnose političke partije. Na ovaj način dobija se stvarna slika o kvalitetu izvještaja koji podnosi politička partija, jer iznosi koje navode političke partije u svojim finansijskim izvještajima ne moraju uvijek oslikavati stvarno stanje. Napokon, organi zaduženi za kontrolu partijskih finansija trebalo bi da imaju mogućnost podnošenja prijave protiv partija čiji finansijski tokovi nijesu u skladu sa zakonom.

Jedno od mogućih rješenja moglo bi biti i osnivanje specijalne agencije, koja bi se bavila isključivo kontrolom finansiranja političkih partija, pri čemu bi bilo obuhvaćeno i redovno finansiranje i finansiranje izborne kampanje. To ide u prilog činjenici da u Crnoj Gori nema ovakvog tijela, a da bi Republička izborna komisija trebalo da objavljuje izvještaje o visini i porijeklu sredstava dobijenih i utrošenih za izbornu kampanju. Ipak, ovo još uvijek nije urađeno, o čemu je već bilo dovoljno riječi. Time bi se ostvarila transparentnost, jer bi bilo za očekivati da ova agencija, pri čemu treba imati na umu da to može biti i drugi organ ili dio RIK-a, na svom veb sajtu objavljuje sve izvještaje, kako bi bili dostupni svim građanima. Ovakvo objedinjavanje značajno bi olakšalo posao samom organu koji bi se time bavio i imao sve na jednom mjestu, a i građanima i svim zainteresovanim licima pružila bi se laka mogućnost komparacije podataka navedenih u finansijskim izvještajima političkih partija. Za kontrolu finansiranja morao bi biti zadužen zaseban organ, kako bi nepristrasnost i objektivnost bili zagwarantovani. Uz to, ovim poslom bi trebalo da se bave profesionalci, a ne pojedinci kojima bi ovo bio drugi posao i za šta bi dobijali samo naknadu.

Da bi sve dostiglo određeni kvalitet, bilo bi potrebno najmanje nekoliko godina rada po ovom principu.

Jedina baza podataka u kojoj su objedinjeni izvještaji o prihodima i rashodima političkih partija za izborne kampanje je CEMI-jeva baza podataka, dostupna široj javnosti na veb sajtu organizacije.

Ovdje, međutim, treba dodati da je Ministarstvo finansija zaduženo za isplaćivanje budžetskih subvencija političkim partijama, mada je ova problematika uređena podzakonskim aktima, te se, kako je i rečeno, Ministarstvo u Zakonu o finansiranju političkih partija i ne pominje. Ono bi moglo da igra značajnu ulogu u procesu kontrole finansiranja političkih partija ako bi se omogućila transparentnost uplata koje Ministarstvo vrši. Konačno, da bi proces monitoringa finansiranja političkih partija bio na zavidnom nivou, potrebna je dobra koordinacija svih organa koji učestvuju u tom procesu, koje trenutno gotovo ni nema, te se ni Crna Gora ne može pohvaliti kvalitetnim monitoringom i kontrolom finansiranja političkih partija.

Posebno se mora voditi računa da se obezbijede svi neophodni uslovi da se kontrola finansiranja političkih partija obavlja nesmetano i kvalitetno. Jedan od slučajeva kad nije bilo tako predstavlja Bosna i Hercegovina, gdje su prve norme koje regulišu finansiranje političkih partija i finansiranje izborne kampanje uvedene još 1998. godine. Međutim, izborni zakon i zakon o izbornoj komisiji nijesu bili usvojeni tako da se postavilo pitanje ko će se baviti ovom problematikom, s obzirom na to da Izborna komisija još nije bila uspostavljena, a ona je trebala da bude glavni organ u ovom procesu. Tako je sva zaduženja preuzela Privremena izborna komisija, koja je ranije bila uspostavljena.

Slična je situacija i u Crnoj Gori, gdje Republička izborna komisija do izbora 10. septembra 2006. godine nije imala svoj veb sajt, pa nije ni objavljivala izvještaje o dobijenim i utrošenim sredstvima ni na sajtu ni u drugim medijima jer za to nema sredstava. Ovo ukazuje da je taj organ bio nespreman da preuzme sve zadate mu funkcije, pa to treba imati na umu kada se razmatraju opcije o organu zaduženom za kontrolu finansiranja političkih partija. Treba napomenuti da nije rijetko rješenje da je upravo izborna komisija taj organ, ili njen dio, što takođe predstavlja jedno od mogućih rješenja u slučaju Crne Gore. Na kraju, revizorske kuće, odnosno ovlašćeni revizori mogu biti angažovani u ovom smislu. Naime, političke partije bi same mogle da angažuju ovlašćenog revizora, koji će provjeriti podatke a revizor će dostaviti svoj izvještaj nadležnom organu. Ovakvo rješenje će se i naći u prijedlogu novog Zakona o finansiranju političkih partija, koji će CEMI predstaviti u narednom periodu.

5. Kontrola i evidencija finansijskog poslovanja političkih partija

5.1. Uvod

U cilju što efikasnije kontrole finansiranja političkih partija Zakonom su obuhvaćeni mehanizmi koji treba da doprinesu borbi protiv nelegalnog finansiranja. Zakonom su definisani postupci koje same partije moraju preduzeti kako bi cjelokupan proces kontrole finansijskih tokova bio olakšan. Tako, član 17 Zakona o finansiranju političkih partija kaže da je “partija dužna da vodi knjigovodstvo o prihodima i rashodima u skladu sa pozitivnim propisima”. Politička partija je dužna i da nadležnom organu podnese godišnji izvještaj, koji dobija karakter javne isprave i dostupan je svim građanima na uvid. U slučaju Crne Gore taj organ predstavlja Direkcija javnih prihoda, koja je nezavisno regulatorno tijelo.

Govoreći o uspješnosti finansijskog poslovanja političke partije, odnosno vođenja kvalitetnog knjigovodstva, u interesu partija je da se sva dokumentacija ažurira na vrijeme i na najbolji način. Radeći u skladu sa tim, izbjeći će se eventualne greške, odnosno zakonska odgovornost. “Kvalitetno vođenje partijskog finansiranja zahtijeva da političke partije uvedu unutrašnju kontrolu u vidu finansijskih agenata i menadžera, internih pravilnika, obračunske procedure, finansijskih provjera i etičkih organa koji će pomoći nadgledanje finansijskog rukovođenja i proces dobijanja sredstava.”²⁰

Nevladine organizacije ne smiju biti izostavljene ako se želi postići viši stepen kvaliteta finansiranja političkih partija. Uloga nevladinih organizacija na ovom polju može se podijeliti u četiri grupe: 1) promovisanje većeg stepena objelodanjivanja i transparentnosti, 2) traženje dokaza o nelegalnom i korumpiranom partijskom finansiranju, 3) ocjena efektivnosti zakonskih rješenja koja se tiču ove materije, i 4) traženje podrške javnosti za reformu u finansiranju političkih partija.²¹

Crnogorski zakon o finansiranju političkih partija navodi i da je partija dužna da svojim statutom odredi način unutrašnje kontrole finansijskog poslovanja. To podrazumijeva prvenstveno statutarno određivanje organa

²⁰ Dr Marcin Walecki-Political Money and Corruption, str. 10, IFES Political Finance White Paper Series, prevod autora.

²¹ Podjela koju je napravio dr Marcin Walecki, Political Money and Corruption, str. 11.

odgovornog za finansijsko poslovanje partije, što indirektno dovodi do toga da statut mora biti u skladu sa zakonom. Takođe, član partije ima pravo da se upozna sa prihodima i rashodima partije, što dodatno doprinosi višem stepenu transparentnosti finansiranja političkih partija.

Kontrola finansiranja političkih partija neophodan je uslov za postojanje osnovnih demokratskih principa. Efikasna kontrola predupređuje zloupotrebu sredstava, koja dovodi do neravnopravnog položaja političkih partija. Osim toga, na ovaj način se vrši i kontrola zloupotrebe državnih sredstava, čime se štite prava građana od čijih se doprinosa političke partije, u stvari, i finansiraju (budžet).

Primjer nedostatka efektivne unutarpartijske kontrole je i slučaj u Češkoj, gdje je zamjenik premijera i ministar za zaštitu životne sredine Jirži Skalicki morao da podnese ostavku nakon što je objelodanjeno da je njegova partija, Građanska demokratska alijansa, primila anonimnu donaciju od čeških kompanija preko organizacije registrovane na Djevičanskim Ostrvima.²²

5.2. Korupcija u finansiranju političkih partija i/ili kandidata

Korupcija je vrlo raširena društvena pojava u svijetu; brojna istraživanja su pokazala da su političke partije najkorumpiraniji dio društva. Vrlo je interesantno da se među samim političarima, ali i ostalim zvaničnicima često govori o »ekonomskoj ili finansijskoj nedisciplini«, pri čemu se zaobilazi termin politička korupcija.

Postoje različiti tipovi korupcije u finansiranju političkih partija, a najizraženiji oblici su prisutni u finansiranju izborne kampanje političkih partija i kandidata, od kojih su najzastupljeniji »kupovina/trgovina glasova«, primanje sredstava iz neprimjerenih izvora, prodaja zvanja i titula, zloupotreba državnih resursa, aktivnosti suprotne propisima o političkom finansiranju, političke donacije za usluge, ugovore i promjenu politike, limitiranje pristupa finansijskim sredstvima za opozicione partije.²³

Najizraženiji vid korupcije u izbornoj kampanji - »quid pro quo« donacije, uključuje nabavku finansijskih ili drugih sredstava od strane

²² Isto, str. 11.

²³ Isto, str. 6.

privatnih subjekata partijama ili kandidatima u zamjenu za povoljni tretman tih lica od strane izabranih predstavnika. Ovaj vid korupcije često rezultira finansijskim skandalima, koji su naročito pogodili postkomunističke zemlje u tranziciji, u kojima je privatni interes posljednjih godina izvršio nevjerovatan uticaj na pravno-politički poredak.

Zloupotreba administrativnih resursa odnosi se na iskorišćavanje državnih, javnih finansijskih, infrastrukturnih i ljudskih resursa za potrebe finansiranja izborne kampanje. Primjer predstavljaju zemlje u kojima vladajuća partija/koalicija vrši preraspodjelu javnih sredstava za potrebe organizovanja i sprovođenja izborne kampanje.

Podmićivanje birača ili službenika u izbornoj administraciji odnosi se na kupovinu glasova birača, odnosno obezbjeđivanje novčanih ili drugih beneficija biračima u cilju pružanja podrške određenoj političkoj partiji/kandidatu ili, pak, službenicima u izbornoj administraciji u cilju manipulisanja izbornim rezultatima.

Monitoring finansiranja političkih partija i kandidata, i monitoring utroška prikupljenih sredstava za finansiranje izborne kampanje odnosi se na otkrivanje potencijalnih izvora korupcije u politici, ali i na davanje preporuka od strane NVO sektora za unapređenje zakonskih mehanizama kojima se obezbjeđuje transparentnost u finansiranju političkih partija i kandidata.

Osim toga, partije bi trebalo da povećaju nivo profesionalnosti lica zaduženih za vođenje finansija i da uvedu više standarde kada su ove stvari u pitanju. Jedno od rješenja za lakše vođenje finansijskih knjiga jeste postojanje računa za najznačajnije vrste transakcija, tj. odvajanje svakodnevnih od npr. izbornih ili drugih aktivnosti. Na ovaj način lako se prate finansijski tokovi, zna se tačna svrha prihoda, odnosno rashoda, a i nadležni organi mnogo lakše mogu vršiti kontrolu.

6. Sankcije prema političkim partijama za redovno finansiranje

Dobra zakonska regulativa potkrijepljena čak i dobrom voljom ne mora da znači da će finansiranje političkih partija zaista i biti u skladu sa standardima i važećim zakonima. Ponekad je potrebno da postoje visoke kazne koje će natjerati političke partije i odgovorna lica u njima da svoje

finansiranje vode na najbolji mogući način i u skladu sa zakonom. Ovdje se podrazumijeva da postoji nezavisno tužilaštvo, odnosno sudstvo, koje će adekvatno reagovati u situaciji kršenja zakona, odnosno nelegalnog finansiranja. Primjer loše zakonske regulative predstavlja crnogorski Zakon o referendumu o državnompravnom statusu, kojim se Odbor za finansiranje referendumske kampanje određuje kao skupštinski organ zadužen za praćenje finansiranja referendumske kampanje. Međutim, Zakonom Odboru nije omogućeno da podnese prijavu protiv lica koja su prekršila odredbe u vezi sa finansiranjem referendumske kampanje. Zakonom čak i nije precizno određeno koji organ treba da podnese prekršajnu prijavu protiv prekršioca, a sam Odbor za finansiranje referendumske kampanje može samo da da mišljenje o izvještajima o dobijenim i utrošenim sredstvima koje su podnijeli učesnici referendumske kampanje.

Efektivno sprovođenje sankcija prema prekršiocima zakonskih odredbi koje se tiču finansiranja političkih partija i u svijetu predstavlja značajan problem. Svakako najveći problem jeste nepostojanje potpuno nezavisnih mehanizama, u smislu da vlast ima prevashodan uticaj na mehanizme, odnosno na organe, koji imaju na raspolaganju ove mehanizme. Ako se govori o organu zaduženom za kontrolu redovnog finansiranja političkih partija, bitno je da on ima budžet dovoljan za obavljanje aktivnosti, a prije svega za finansiranje svojih zaposlenih, jer je to polje na kojem se može očekivati visok nivo korupcije ako su zaposleni neadekvatno plaćeni. I ne samo da treba da budu adekvatno plaćeni već je neophodno obezbijediti i valjane uslove za rad. S obzirom na to da Vrhovna revizorska institucija ima visok kredibilitet u Crnoj Gori, odnosno ispunjava uslove neophodne za kvalitetan rad, u novom CEMI-jevom prijedlogu Zakona o finansiranju političkih partija biće predložena kao krajnja institucija koja će ocjenjivati izvještaje političkih partija koji se tiču redovnog finansiranja.

Sankcije za nelegalno finansiranje političkih partija ne treba da budu ograničene samo na krivični postupak. Velika Britanija i Poljska su države koje su nedavno reformisale svoje sisteme finansiranja političkih partija i pokazalo se da su efektivnije i da se lakše sprovedu sankcije administrativnog tipa ili one koje ograničavaju sumu koju politička partija dobija iz javnih izvora.²⁴ Ovakvo rješenje postoji u Srbiji - da partija koja je prekršila odredbe

²⁴ Political Money and Corruption, str. 9.

Zakona o finansiranju političkih partija može izgubiti pravo na sredstva iz javnih izvora za narednu godinu. Jedan vid kazni su čine i novčane kazne, što se primjenjuje u Crnoj Gori. Problem sprovođenja krivičnih mjera leži u tome što sudski organi često ne žele da podnose ovakve vrste prijave protiv političkih partija, tj. lica odgovornih za vođenje finansija.²⁵ Takođe, ovakvi krivični procesi često traju dugo i mogu vrlo negativno da utiču na stabilnost političkog sistema.

Crnogorski Zakon o finansiranju političkih partija u članovima 19 i 20 predviđa novčane kazne za prekršaje koji se tiču redovnog finansiranja, u zavisnosti od težine prekršaja. U iznosu od stotrukog do dvjestotrukog iznosa minimalne zarade kažnjava se politička partija koja pribavlja sredstva suprotno članu 7²⁶ Zakona, ako se vrši pritisak na lice prilikom prikupljanja sredstava. Politička partija, odnosno odgovorno lice u partiji, kažnjava se ako se knjigovodstvo ne vodi u skladu sa članom 17²⁷ Zakona. Zakon o finansiranju političkih partija ne propisuje krivične kazne, ali se u slučaju ozbiljnog prekršaja primjenjuju odredbe Krivičnog zakona Crne Gore.

²⁵ Isto.

²⁶ “Zabranjeno je primanje materijalne i finansijske pomoći od: stranih država, pravnih i fizičkih lica van teritorije Crne Gore; anonimnih darodavaca; javnih ustanova i preduzeća; ustanova i preduzeća sa učešćem državnog kapitala; sindikata; vjerskih organizacija; nevladinih organizacija; kazina, kladionica i drugih privredivača igara na sreću.

Zabranjeno je primanje materijalne i finansijske pomoći u gotovini.

Privredno društvo i preduzetnik koji, po ugovoru sa državnim organima i organima lokalne samouprave, obavljaju javne usluge, za vrijeme trajanja tog poslovnog odnosa ne mogu davati priloge političkim partijama i drugim podnosiocima proglašanih izbornih lista, u suprotnom ugovor se smatra ništavnim.“

²⁷ “Politička partija je dužna da vodi knjigovodstvo o prihodima i rashodima u skladu sa pozitivnim propisima.

Politička partija, u skladu sa propisima, podnosi nadležnom organu godišnji završni račun, koji dobija karakter javne isprave.“

7. Zaključak

Generalno posmatrano, finansiranje političkih partija treba da bude uređeno tako da partije mogu samostalno da funkcionišu. Zakonska regulativa treba da partijama omogući da dobiju dovoljno sredstava kroz legalne tokove, ali to svakako ne znači da limit ne treba da postoji. O tome se posebno mora voditi računa jer davanje previše sredstava iz javnih izvora ili omogućavanje dobijanja visokih iznosa iz privatnih izvora može da dovede do otuđenja partije od svog biračkog tijela, odnosno svojih članova. Na ovaj način se razvijaju oligarhijske tendencije u partiji, kako to definiše Robert Mihels, jer svi žele dio kolača, a sredstvima upravlja partijsko rukovodstvo, ali nije rijedak slučaj da najveći dio kolača dobije upravo najuže rukovodstvo. Osim toga, to može dovesti i do kupovine poslaničkih mjesta ili visokih državnih položaja, jer se vrlo rijetko dešava da postoje lica koja će dati sredstva a da za to ne dobiju nikakvu protivuslugu. Političkim partijama treba dati sredstva da bi mogle funkcionisati normalno, ali u onolikoj mjeri da ih to podstiče na stalnu aktivnost i što veće približavanje građanima.

IV dio

***Finansiranje izborne kampanje
političkih partija***

1. Pojam izborne kampanje

Izborna kampanja predstavlja skup propagandnih aktivnosti političkih partija preko kojih političke partije, koristeći sredstva javnog informisanja, obavještavaju građane o izbornim programima i aktivnostima podnosilaca izbornih lista u cilju privlačenja biračkog tijela i dobijanja što većeg broja glasova na izborima. Pravo je svakog građanina da bude upoznat sa pomenutim aktivnostima, a dužnost medija da dosljedno primjenjuju načela ravnopravnosti svih podnosilaca izbornih lista i kandidata, u skladu sa zakonom.

Izborna propaganda preko sredstava javnog informisanja i javnih skupova u Crnoj Gori prestaje 24 časa prije dana održavanja izbora. Međunarodnim standardima²⁸ koje je Crna Gora prihvatila utvrđeno je da od dana raspisivanja do dana održavanja izbora ne može proteći manje od 60 ni više od 100 dana. U naznačenom zakonskom periodu od dva, odnosno tri mjeseca, političke partije imaju mogućnost da promovišu svoje predizborne aktivnosti u cilju privlačenja glasača, mada praksa pokazuje da kampanje političkih partija u Crnoj Gori u kontinuitetu traju oko 20 dana. U mnogim državama se dešava da, uprkos zakonskim ograničenjima u pogledu perioda na koji se izborna kampanja oročava, održavanje kampanje traje znatno duže. U Letoniji, primjera radi, praćenje izbornih aktivnosti traje oko 10 mjeseci, dok je u Rumuniji cijela 2000. godina bila u znaku posmatranja izbornih aktivnosti.

2. Zakonski okvir

Finansiranje izborne kampanje političkih partija u Crnoj Gori, odnosno ostvarivanje finansijskih sredstava političkih partija i način kontrole njihovog finansijskog poslovanja, uređeni su Zakonom o finansiranju političkih partija²⁹ (ZFPP) i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija (ZIDZFPP)³⁰

²⁸ Međunarodna fondacija za izborne sisteme – IFES.

²⁹ »Službeni list RCG«, br. 21/04.

³⁰ »Službeni list RCG«, 33/05.

2.1. Javni i privatni izvori i način njihove raspodjele

Po ZFPP, partije mogu sticati sredstva za rad iz javnih (sredstva iz republičkog budžeta, sredstva budžeta jedinice lokalne samouprave) i privatnih izvora (članarine, pokloni, prihodi od aktivnosti, prihodi od imovine, legati i sve vrste nelukrativnih djelatnosti).

Zakonom o finansiranju političkih partija, do stupanja na snagu ZIDZFPP-a bilo je određeno da se sredstva iz budžeta Republike, odnosno budžeta jedinice lokalne samouprave, koja se opredjeljuju za pokriće troškova izborne propagande, dodjeljuju političkim partijama u iznosu od 0,3% ukupnog budžeta. ZIDZFPP-om je taj iznos uvećan na 0,4% ukupnih sredstava iz budžeta. Politička partija, takođe, može prikupljati sredstva iz privatnih izvora za finansiranje troškova izborne kampanje u iznosu do 40% sredstava iz budžeta koja joj pripadaju za pokriće troškova izborne kampanje

Članom 4 ZIDZFPP ustanovljeno je novo rješenje i kada je u pitanju raspodjela budžetskih sredstava podnosiocima proglašanih izbornih lista za pokriće troškova izborne kampanje. Novom odredbom o raspodjeli sredstava namijenjenih finansiranju izborne kampanje političkih partija favorizuju se, bez opravdanog razloga, političke partije koje već imaju poslanike u Skupštini, odnosno skupštinama opština, a kojima ističe mandat, pri čemu se neposredno krši Ustavom zagaranтовana ravnopravnost učesnika u izbornom procesu i niz međunarodnih dokumenata kojima se reguliše ova problematika. U Preporukama - Finansiranje političkih partija, koje je Savjet Evrope usvojio 2001. godine, jedan od osnovnih principa finansiranja političkih partija i izbornih kampanja odnosi se na uspostavljanje »fer kriterija u raspodjeli državnih sredstava partijama«. Upravo je kršenje pomenutog ustavnog principa jednakosti i međunarodnih standarda u pogledu zagaranтовane ravnopravnosti političkih partija i kandidata u izbornom procesu i bio razlog da CEMI, 14. decembra 2005. godine, Ustavnom sudu Republike Crne Gore podnese Prijedlog za ocjenu ustavnosti člana 4 ZIDZFPP. Ustavni sud je juna 2006. godine usvojio Odluku kojom se član 4 proglašava neustavnim, čime je isti prestao da važi.

Time je ponovo osnaženo rješenje koje je određeno članom 11 ZFPP, kojim se određuje da se budžetska sredstva za pokriće troškova izborne kampanje političkim partijama raspodjeljuju tako što se 20% sredstava raspodjeljuje u jednakim dijelovima, a ostalih 80% sredstava namijenjenih

izbornoj kampanji podnosiocima izbornih lista zavisno od osvojenih mandata.

2.2. Troškovi izborne kampanje

Pod troškovima izborne kampanje podrazumijevaju se sredstva koja političke partije troše na: predizborne skupove, plakate, oglase, emisije na radio-televiziji, reklamne spotove i publikacije, u periodu od raspisivanja do dana održavanja izbora.

Zakonom o finansiranju političkih partija određeno je da za predstavljanje izbornih lista, političke partije ne mogu koristiti imovinu (novac, tehnička sredstva, opremu i sl.) državnih organa, javnih preduzeća, javnih ustanova i fondova i Privredne komore Crne Gore. Zakonom o izboru odbornika i poslanika propisano je da sredstva javnog informisanja koja, uz naknadu, objavljuju oglase podnosilaca izbornih lista kojima se propagiraju izborni programi i kandidati, na tom oglasu istaknu oznaku „plaćeni izborni oglas“. Organizuju se emisije kojima se obezbjeđuje javno sučeljavanje izbornih programa podnosilaca izbornih lista i kandidata sa tih lista. Za vrijeme izborne propagande podnosioci izbornih lista i kandidati sa tih lista imaju pravo da, pod ravnopravnim uslovima, organizuju konferencije i druge javne skupove na kojima se predstavljaju i propagiraju izborni programi, izborne liste i kandidati sa tih lista, u skladu sa propisima o javnom redu i miru. Podnosioci izbornih lista i kandidati imaju pravo i da sredstva prikupljena za izbornu kampanju troše na izborne plakate, oglase, fotografije, letke, spotove. Podnosilac izborne liste u toku predizborne kampanje ima pravo na besplatno emitovanje političko-propagandnih spotova na kanalu TVCG, u posebnom programskom bloku Radija CG, kao i na besplatno objavljivanje političko-propagandne poruke jedanput u toku izborne kampanje.

2.3. Kontrola finansiranja izborne kampanje političkih partija

Zakonom se preciziraju aktivnosti na koje se sredstva namijenjena finansiranju troškova predizborne kampanje mogu utrošiti, a predviđene

su i kaznene mjere za one političke partije i odgovorna lica u političkim partijama koja prekrše pravila poslovanja.

Propisana je i procedura za utvrđivanje, evidentiranje i kontrolu finansijsko-materijalnog poslovanja političkih partija. Političke partije su obavezne da podnose godišnji završni račun i izvještaje o finansiranju.

Politička partija podliježe prekršajnoj odgovornosti. Zakonom o finansiranju političkih partija za prekršajnu odgovornost političke partije propisane su novčane kazne u iznosu od stotrukog do dvjestotrukog iznosa minimalne zarade u Republici. Politička partija će se kazniti novčanom kaznom ako pribavlja sredstva od stranih država, pravnih i fizičkih lica van teritorije Crne Gore; anonimnih darodavaca; javnih ustanova i preduzeća; ustanova i preduzeća sa učešćem državnog kapitala; sindikata; vjerskih organizacija; nevladinih organizacija; kazina, kladionica i drugih priređivača igara na sreću, kao i u slučaju da prima materijalnu i finansijsku pomoći u gotovini. Takođe, politička partija će se sankcionisati i u slučaju da, u svrhu prikupljanja sredstava za finansiranje troškova izborne kampanje, ne otvori poseban žiro račun i sva sredstva za ove namjene ne uplaćuje na taj račun. Novčana kazna je propisana za političku partiju koja ne podnese kompletan izvještaj o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava na način i u roku koji je predviđen zakonom. Osim političke partije, prekršajno je odgovorno i lice u političkoj partiji, odnosno nosilac proglašene izborne liste, za koje je predviđena novčana kazna u iznosu od petnaestotrukog do dvadesetotrukog iznosa minimalne zarade u Republici.

Politička partija koja je za izbornu kampanju utrošila sredstva iz privatnih izvora u iznosu koji je veći od iznosa propisanog zakonom kažnjava se novčanom kaznom od stotrukog do dvjestotrukog iznosa minimalne zarade u Republici.

Udio koji pojedino fizičko lice priloži za troškove izborne kampanje ne može da pređe 0,5% iznosa koji se opredjeljuje za finansiranje izborne kampanje političkih partija iz budžeta republike, odnosno, budžeta jedinice lokalne samouprave, a udio koji pojedino pravno lice uloži za izbornu kampanju ne može da pređe 2% od tog iznosa.

Zakonom je određena novčana kazna od stotrukog do dvjestotrukog iznosa minimalne zarade u Republici u slučaju da politička partija ne podnese kompletan izvještaj o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava na način i u roku određenim Zakonom.

2.4. Obaveza podnošenja i objavljivanja finansijskih izvještaja političkih partija

Javnost podataka o prikupljenim i utrošenim sredstvima za finansiranje troškova izborne kampanje predstavlja mehanizam kontrole materijalno-finansijskog poslovanja političkih partija.

Pravila objavljivanja finansijskih transakcija političkih partija imaju za cilj obezbjeđivanje zainteresovanim licima blagovremenog pristupa tim informacijama. Proces objavljivanja³¹ mora biti sveobuhvatan i praktičan, a sastoji se od nekoliko segmenata. U prvom segmentu se navode kategorije lica (političke partije i kandidati) koja su u obavezi da objavljuju finansijske izvještaje; u drugom se, po stavkama, navode vrste informacija koje se objavljuju, u trećem se naznačuju nazivi nadležnih organa kojima se podnose finansijski izvještaji; u četvrtom se akcent stavlja na načine objavljivanja i prezentovanja informacija zainteresovanim licima (građanima, medijima, NVO-ima, političarima...), i u posljednjem, petom segmentu se evaluiraju rezultati objavljivanja informacija. Krug direktnih i indirektnih korisnika procesa objavljivanja informacija o finansiranju političkih partija je veoma širok i ukazuje na visok stepen transparentnosti u finansijskom poslovanju političkih partija.

ZFPP-om je uređeno da su političke partije obavezne da dostavljaju na uvid izvještaje o finansijskim transakcijama svog materijalno-finansijskog poslovanja. Političke partije podnose izvještaje o svom finansijskom poslovanju nadležnim organima, i ti izvještaji imaju karakter javne isprave.

Političke partije su obavezne da nadležnim organima podnesu izvještaj o sredstvima prikupljenim i utrošenim za izbornu kampanju, izvještaj o imovini i godišnji završni račun.

Izvještaj o sredstvima prikupljenim i utrošenim za izbornu kampanju političke partije, 30 dana nakon izbora, dostavljaju opštinskoj izbornoj komisiji, koja ga prosljeđuje Republičkoj izbornoj komisiji. Republička izborna komisija izvještaje objavljuje u "Službenom listu Republike Crne Gore", na veb sajtu Republičke izborne komisije i u dnevnom listu koji

³¹ Priručnik o novcu u politici, Vodič za povećavanje transparentnosti u demokratijama u razvoju, Anatomija objavljivanja, str. 22, Kancelarija za demokratiju i upravljanje, Vašington, D.C, novembar 2003.

izlazi u Republici Crnoj Gori. Obrazac izvještaja utvrđuje ministar finansija. Centar za monitoring je imao velikog udjela u utvrđivanju obrasca ovog izvještaja. Radni tim CEMI-ja je Ministarstvu finansija predložio model obrasca izvještaja o sredstvima utrošenim za izbornu kampanju političkih partija koji je ministar prihvatio.

Izvještaj o imovini političke partije podnose Republičkoj izbornoj komisiji, u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu Zakona. Godišnji završni račun o prihodima i rashodima koji dobija karakter javne isprave, politička partija podnosi nadležnom organu, odnosno Direkciji javnih prihoda.

Praksa objavljivanja informacija koje se odnose na finansiranje političkih partija tek treba da počne da se razvija u Crnoj Gori. Za sada se o tome ne može govoriti. Zakonski okvir, kada govorimo o objavljivanju finansijskih transakcija od strane političkih partija, postoji. Potrebno je da nadležne državne institucije i organi u saradnji sa civilnim sektorom i građanima ulože malo više truda, vremena i novca da građani – birači postanu obrazovaniji i informisaniji, da, koristeći zakonske mehanizme, i političari, mediji i intelektualci budu u mogućnosti da prate novčane tokove. Podizanje građanske svijesti među političarima, državnicima i funkcionerima, a, svakako, i među građanima uslov je za razvoj demokratije u Crnoj Gori.

2.5. Opšta pravila o javnosti podataka o finansiranju političkih partija

Kompletan proces finansiranja političkih partija, tj. sve akcije koje se mogu preduzeti da bi se dostigao kvalitetan nivo, ne znači ništa ako se ne obezbijedi javnost ovih podataka. Praktično sve što je obuhvaćeno monitoringom finansiranja političkih partija sprovodi se u cilju povećanja nivoa transparentnosti ovog procesa, kako bi finansije, tj. finansijski tokovi političkih partija postali dostupni javnosti. To je, u stvari, jedini način da se zaista stavi do znanja svima da se političke partije finansiraju u skladu sa Zakonom. Prosječnom građaninu ne znači mnogo ako u sredstvima informisanja vidi informaciju da je državni organ utvrdio da određena politička partija nije prekršila Zakon, tj. da je godišnji finansijski izvještaj koji

je podnijela u skladu sa Zakonom. On će tražiti da vidi izvještaj, da se sam uvjeri u činjenično stanje i sam procijeni da li je izvještaj mjerodavan. Osim toga, mogućnost upoređivanja izvještaja političkih partija koje egzistiraju na političkoj sceni svakako je značajan mehanizam koji stoji na raspolaganju građanima da procijene da li su aktivnosti partije, odnosno trošenje sredstava, sprovedeni u skladu sa očekivanjima i, prije svega, obećanjima same partije. Jer, formalno gledano, finansije političke partije mogu biti u skladu sa Zakonom, a da sredstva pritom budu potrošena na potpuno beznačajne aktivnosti, ili da nijesu potrošena na aktivnosti kojima partija zaista želi da se približi građanima i da njeno redovno funkcionisanje bude u skladu sa osnovnim ciljevima i principima.

U praksi postoje različita mišljenja o javnosti podataka o finansiranju političkih partija. Nasuprot mišljenju da svi prilozi, donacije i transakcije moraju biti dostupni svima, da je to jedini način da kontrola finansiranja bude kvalitetna, pojedinci mogu tvrditi da je pravo na privatnost jedno od osnovnih prava te da opšta javnost ne treba da bude upoznata sa podacima o tome koliko su oni sredstava priložili političkoj partiji. Ovakva mišljenja su postojala u Švajcarskoj i Švedskoj ranije, gdje se privatnost donacije izjednačava sa privatnošću glasanja. “Ako je osobi garantovana privatnost u momentu kada zaokružuje opciju na svom glasačkom listiću i ne mora da otkrije za koga je glasao, onda od pojedinca ne bi trebalo zahtijevati da bilo kome otkriva kome je dao finansijski prilog.”³² Na ovaj način transparentnost finansiranja je potisnuta u drugi plan i smanjen je uticaj da se dalje radi na promovisanju javnosti podataka o finansiranju političkih partija, jer preovladava želja donatora da se dosadašnja praksa nastavi.

“Argument druge strane u prilog objelodanjivanja podataka je da političke partije vrše javnu funkciju te da su zbog toga predmet pažnje i ispitivanja javnosti i javne debate.”³³ Tako je otkrivanje podataka, u stvari, u interesu javnosti i doprinosi dobrom imidžu kandidata i političkih partija jer na taj način dokazuju da nemaju šta da kriju. Postoje, međutim, i politički sistemi gdje su limiti za trošenje sredstava, pogotovo što se tiče finansiranja

³² Gene Ward, *Transparency in Money in Politics: A Comparison of the United States and Canada*, str. 23, prevod autora.

³³ Isto.

izborne kampanje, toliko niski da nema potrebe za podnošenjem bilo kakvih izvještaja o dobijenim sredstvima (npr. Indija i Izrael).³⁴

Objavljivanje podataka doprinosi ispunjenju sljedećih zadataka:

- 1) Doprinosi sveukupno posmatrano većoj transparentnosti izbornog procesa. Na ovaj način birači uče o učesnicima na političkoj sceni, što može uticati na njihovo donošenje odluke na izborima.
- 2) Zahtjevi za objavljivanje podataka stimulišu kandidate/političke partije da prikupljaju sredstva u skladu sa Zakonom kako se ne bi izazvala negativna reakcija javnosti u slučaju otkrivanja finansijskih malverzacija.
- 3) Objavljivanje podataka je prepreka korupciji.
- 4) Javno dostupne informacije tjeraju kandidate/političke partije da izbjegavaju korišćenje nelegalnih izvora finansiranja.
- 5) Objavljivanjem podataka o finansijama kandidati/partije postaju odgovorni široj javnosti i donatorima koji su dali svoje priloge u skladu sa Zakonom, a javno objavljivanje podataka može služiti i kao barijera za prekomjerno trošenje.³⁵

U ovom procesu posebno treba naglasiti ulogu medija koja bi trebalo da bude dvostruka: da vrše konstantan pritisak na političke partije da podaci o njihovom redovnom finansiranju budu javni i da, u stvari, budu sredstva u kojima će ovi izvještaji biti objavljivani, tj. da posreduju u objavljivanju izvještaja. U tom kontekstu potrebno je definisati način objavljivanja izvještaja, kao npr. da li će organ zvanično biti obavezan da objavi izvještaje ili će to raditi političke partije. Izvještaji bi trebalo da budu dostupni i na internetu, pri čemu bi svakako najbolje rješenje bilo da postoji baza podataka koja bi sadržala godišnje finansijske izvještaje političkih partija. Osim toga, političke partije bi objavljivale izvještaje na svojim veb sajtovima.

U slučaju Crne Gore moguće rješenje u pozitivnom smjeru, kada je transparentnost finansiranja političkih partija u pitanju, jeste da se godišnji

³⁴ Navedeno prema: M. Walecky, *Political Money and Corruption*, str. 8.

³⁵ "Money and Politics" USERS' GUIDE, Election Commission of Bosnia and Hercegovina and IFES, str. 4, prevod autora.

finansijski izvještaji podnose na dva nivoa, tj. da partije podnose izvještaje i na lokalnom i na republičkom nivou. Ovo stoga što se sredstva dodjeljuju i iz lokalnih budžeta, i to u pojedinim opštinama u prilično visokim iznosima, pa bi stoga bilo korisno provjeriti kako se koriste ova sredstva tokom godine. Naravno, izvještaji na republičkom nivou podnosili bi se i razmatrali zasebno. Na ovaj način direktno se utiče na vezivanje partije za konkretno područje, što je od prevashodnog značaja za lokalne izbore.

Mjere koje se preduzimaju u mnogim demokratskim režimima u cilju sprečavanja finansijskih skandala i pritisaka javnosti, kao i u cilju smanjenja nivoa korupcije obuhvataju: zabranjivanje određenog tipa donacija, ograničavanje visine donacije, javne subvencije, indirektno javno finansiranje i subvencije za posebne kategorije, postavljanje limita za političke partije i predsjedničke kandidate, sveobuhvatno objavljivanje i regulisanje načina podnošenja izvještaja, ozbiljnije kažnjavanje.³⁶

2.6. Zabranjeni izvori finansiranja političkih partija

Zakonom o finansiranju političkih partija zabranjuje se primanje materijalne i finansijske pomoći političkim partijama od strane: »stranih država, privatnih i fizičkih lica van teritorije Crne Gore; anonimnih darodavaca; javnih ustanova i preduzeća; ustanova i preduzeća sa učešćem državnog kapitala; sindikata; vjerskih organizacija; nevladinih organizacija; kazina; kladionica i drugih priređivača igara na sreću.³⁷ Takođe je zabranjeno primanje materijalne i finansijske pomoći u gotovini.«³⁸ U praksi se najčešće dešava da se iz kruga moćnih donatora isključuju strana fizička i pravna lica, mada postoje države, poput Holandije, Švedske, Meksika, koje takvo finansiranje dozvoljavaju.

Zabrana doniranja sredstava od lica koja su određena Zakonom ima za cilj sprečavanje miješanja inostranih donatora, primanja materijalne i finansijske pomoći od stranih država, privatnih i fizičkih lica van teritorije Crne Gore. Da bi se postigao što veći stepen transparentnosti, zabranjeno

³⁶ M. Walecky, *Political Money and Corruption*, str. 12, prevod autora.

³⁷ Studija slučaja, *Finansiranje političkih partija*, CEMI, maj 2004.

³⁸ Zakon o finansiranju političkih partija, član 7.

je i primanje od anonimnih darodavaca i primanje u gotovini. Osim toga, političkim partijama sredstva ne smiju davati ni javne ustanove i preduzeća, ustanove i preduzeća sa učešćem državnog kapitala, sindikati, vjerske organizacije, nevladine organizacije, kazina, kladionice i drugi priređivači igara na sreću. Osnovna namjera ovakvog rješenja je sprečavanje nelegalnog finansiranja i moguće političke korupcije. Interesantno je zakonsko rješenje kojim je zabranjeno da privredno društvo ili preduzetnik, koji po ugovoru sa državnim organima i organima lokalne samouprave obavlja javne usluge, u toku tog poslovnog odnosa daje priloge političkim partijama, odnosno podnosiocima proglašanih izbornih lista. U suprotnom, ugovor se smatra ništavnim. Zakon zabranjuje i bilo kakvo vršenje pritiska na pojedinca ili na pravna lica prilikom prikupljanja sredstava. Činjenica je da ovakav način sticanja sredstava gubi na značaju, ali istorija je pokazala da je uputno i ovo obuhvatiti zakonom jer savremeni parlamentarizam donedavno nije nalazio korijena u Crnoj Gori. Osim toga, nije dozvoljeno ni davanje bilo kakve privilegije ili lične koristi osobi koja je izvršila donaciju političkoj partiji. Ovo je jedan od vidova političke korupcije i teško je doskočiti mu jer se ovakvi dogovori obično događaju iza kulisa, preko usmenih, neformalnih dogovora. Stoga se često ne može ići pravno protiv ovakvih postupaka. Interesantno je da Zakon o finansiranju političkih stranaka iz 1997. godine ne zabranjuje ovakvo ponašanje iako je bilo veoma zastupljeno u tom periodu.

3. Monitoring finansiranja izborne kampanje političkih partija

U okviru projekta »Monitoring finansiranja političkih partija« koji je podržan od strane Instituta za otvoreno društvo – FOSI MN, CEMI je realizovao aktivnosti koje imaju za cilj obezbjeđivanje slobodnog pristupa informacijama koje se odnose na finansiranje političkih partija i javnih funkcionera, kao i, u širem smislu, smanjenje nivoa korupcije u političkim partijama. Rezultati monitoringa implementacije Zakona o finansiranju političkih partija u periodu od marta 2004. godine do 2006. godine pokazali su da postoje izvjesna nepoštovanja zakonskih odredbi od strane političkih subjekata i nadležnih državnih organa. CEMI-jevi rezultati monitoringa

potvrđeni su u godišnjem Izvještaju Evropske komisije za SCG, gdje stoji: »Zakoni o političkim strankama i njihovom finansiranju se primjenju sa poteškoćama. Uz to ovaj zakon je dodatno izmijenjen u maju 2005, tako da podriva princip ravnopravnosti u izbornom procesu i ukida gornju granicu za dodjelu sredstava iz budžeta.»

3.1. Monitoring poštovanja obaveze podnošenja izvještaja o finansiranju izborne kampanje političkih partija

Radni tim CEMI-ja je neposredno nakon održavanja lokalnih izbora u Kotoru, Nikšiću, Budvi i Cetinju pripremio izvještaj o poštovanju zakonske obaveze podnošenja finansijskih izvještaja političkih partija. Shodno Zakonu, partije su bile obavezne da podnesu finansijske izvještaje opštinskim izbornim komisijama, odnosno Republičkoj izbornoj komisiji, najkasnije 15 dana nakon održavanja izbora. Nakon isteka zakonskog roka, CEMI je, kako od političkih partija, tako i od strane nadležnih opštinskih, odnosno Republičke izborne komisije, u više navrata tražio kopije izvještaja partija koje su podnijele izvještaje, i insistirao na navođenju razloga zbog kojih pojedine političke partije nijesu podnijele pomenute izvještaje. Takođe, Republička izborna komisija, koja je u zakonskoj obavezi da pomenute izvještaje objavi u "Službenom listu RCG", dnevnom listu koji izlazi u Republici i na svom veb sajtu, nije objavila nijedan izvještaj koje su podnijele političke partije. CEMI je u nekoliko navrata zahtijevao od političkih partija da dostave izvještaje ili kopije izvještaja o sredstvima prikupljenim i utrošenim za izbornu kampanju povodom lokalnih izbora održanih u pomenutim gradovima. Tek nakon što je CEMI uputio Zahtjev za utvrđivanje prekršajne odgovornosti političkih partija i odgovornih lica u njima Osnovnom državnim tužiocu i Državnim tužiocu, političke partije su počele odgovornije da se ophode prema obavezi dostavljanja pomenutih izvještaja. U dodatku je dat tabelarni pregled finansiranja izborne kampanje političkih partija koje su učestvovala na pomenutim lokalnim izborima.³⁹

³⁹ Vidi: Dodatak 1.

3.2. Izrada baze podataka

CEMI je, u cilju obezbjeđivanja slobodnog pristupa informacijama u Crnoj Gori, koristeći zakonske mehanizme, učinio prvi korak ka implementaciji standarda kada je u pitanju objavljivanje finansijskih izvještaja političkih partija. Naime, u okviru projekta »Monitoring finansiranja političkih partija«, CEMI je pripremio i predstavio široj crnogorskoj javnosti bazu podataka koja sadrži informacije koje se odnose na finansijske prihode i rashode političkih partija prikupljenih i utrošenih za potrebe finansiranja izborne kampanje; potom, informacije o ugovorima o tenderima koje zaključuju državni organi i privredna društva sa ostalim relevantnim pravnim subjektima u Crnoj Gori, kao i informacije o prihodima, imovini i članstvu javnih funkcionera u upravnim odborima privrednih društava. Baza podataka sadrži finansijske izvještaje političkih partija u Crnoj Gori, a ima za cilj ubrzanje procesa obezbjeđivanja slobodnog pristupa informacijama o finansiranju političkih partija, zaradama javnih funkcionera, i javnim nabavkama kako bi građani imali mogućnost da slobodnim pretraživanjem baze podataka utvrđuju potencijalne slučajeve političke korupcije i konflikta interesa javnih funkcionera.

3.3. Zaključak

Rezultati dvogodišnjeg monitoringa koji je CEMI sproveo pokazali su da nadležni organi, u prvom redu opštinske izborne komisije i Republička izborna komisije nijesu u potpunosti spremne da obezbijede slobodan pristup informacijama u pogledu finansiranja izborne kampanje političkih partija. S druge strane, veoma je slaba komunikacija sa pojedinim političkim partijama u pogledu dobijanja njihovih finansijskih izvještaja za vrijeme izbora. Jedan od najvećih problema u implementaciji Zakona o finansiranju političkih partija predstavlja kršenje Zakona o finansiranju političkih partija od strane Republičke izborne komisije u pogledu ispunjavanja zakonske obaveze objavljivanja finansijskih izvještaja na način dostupan javnosti.

U Crnoj Gori izraženi su problemi u pristupu javnim informacijama, kao i u pretraživanju istih. Građani nemaju priliku da bez znatnih troškova sami istražuju. Pored ekonomskog faktora, to istraživanje je sa tehnološkog

aspekta veoma komplikovano. Usvojeni Zakon o slobodnom pristupu informacijama ubrzaće proces razvoja transparentnosti u pogledu ostvarivanja prava na uvid u javne informacije od strane zainteresovanih lica. CEMI-jeva baza podataka predstavlja mehanizam čija će izrada i redovno ažuriranje doprinijeti smanjenju nivoa korupcije u radu državnih organa i institucija i obezbijediti zainteresovanim licima direktan i fleksibilan uvid u takve informacije.

Neophodno je da javnost bude upoznata sa načinom pribavljanja i utroška finansijskih sredstava od strane političkih partija i sa drugim informacijama u vezi sa tim, kao što su zarade javnih funkcionera i njihova mjesta u organima upravljanja privrednih društava kako bi se na adekvatan način doprinijelo razvoju transparentnosti kao jednom od najznačajnijih mehanizama u borbi protiv korupcije u Crnoj Gori.

V dio

Pregled zakonskih propisa

ZAKON

O FINANSIRANJU POLITIČKIH PARTIJA

(„Sl. list RCG“, br. 21/04)

I. OSNOVNE ODREDBE

Član 1

Ovim zakonom uređuju se način sticanja i obezbjeđivanja finansijskih sredstava političkih partija i način kontrole finansiranja i finansijskog poslovanja političkih partija, u cilju ostvarivanja zakonitosti i javnosti u njihovom finansiranju i finansijskom poslovanju.

Odredbe ovog zakona koje se odnose na sticanje, korišćenje i evidenciju (kontrolu) sredstava za izbornu kampanju shodno se primjenjuju na podnosiocе proglašениh izbornih lista, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.

II. IZVORI I KORIŠĆENJE SREDSTAVA

1. Vrste sredstava

Član 2

Politička partija sredstva za svoje finansiranje može sticati iz javnih i privatnih izvora, u skladu sa zakonom.

Javne izvore, u smislu ovog zakona, čine sredstva iz republičkog budžeta, odnosno budžeta jedinice lokalne samouprave izdvojena za finansiranje redovnog funkcionisanja političke partije, rad poslaničkih, odnosno odborničkih klubova i troškova izborne kampanje.

Privatne izvore čine: članarina, pokloni, prihodi od aktivnosti, prihodi od imovine, legati i sve vrste nelukrativnih djelatnosti.

Član 3

Finansijska sredstva stečena u skladu sa ovim zakonom politička partija koristi za finansiranje troškova vezanih za:

- 1) redovno funkcionisanje (rad) političke partije;

2) rad kluba poslanika u Skupštini Republike Crne Gore, odnosno klubova odbornika u skuštinama jedinica lokalne samouprave;

3) izbornu kampanju za izbor poslanika, odbornika, predsjednika opštine i predsjednika Republike.

Član 4

Republika, odnosno jedinica lokalne samouprave sredstva iz budžeta, u smislu člana 2 stav 2 ovog zakona, obezbjeđuju za:

1) pokriće troškova rada (finansiranja) političkih partija čiji su kandidati izabrani za poslanike, odnosno odbornike (u daljem tekstu: parlamentarna partija) i rad poslaničkih i odborničkih klubova;

2) pokriće troškova izborne kampanje za izbor poslanika, odbornika, predsjednika opštine i predsjednika Republike.

Član 5

Budžetska sredstva za pokriće troškova rada parlamentarnih partija i rad poslaničkih, odnosno odborničkih klubova ne mogu biti manja od 0,3% niti veća od 0,5% ukupnih budžetskih sredstava za godinu za koju se budžet donosi.

Sredstva iz stava 1 ovog člana u visini od 30% raspodjeljuju se u jednakim iznosima parlamentarnim partijama i poslanicima, odnosno odbornicima grupa građana i partijskih koalicija, a ostatak sredstava (70%) srazmjerno ukupnom broju poslaničkih, odnosno odborničkih mjesta, zavisno od ostvarenih mandata.

Ministarstvo nadležno za poslove finansija, odnosno nadležni organ za poslove finansija jedinice lokalne samouprave sredstva iz stava 1 ovog člana prenosi parlamentarnim partijama svakomjesečno, do petog u mjesecu za prethodni mjesec.

Član 6

Za finansiranje svojih potreba iz člana 3 tač. 1 i 2 ovog zakona, politička partija može prikupljati i sredstva iz privatnih izvora.

Visina sredstava iz privatnih izvora, osim sredstava od članarine, koje politička partija prikuplja za redovan rad u tekućoj kalendarskoj godini

može iznositi do 100% sredstava koja joj pripadaju po osnovu budžetskih sredstava, odnosno javnih izvora.

Politička partija koja nema pravo na sredstva iz budžeta može prikupljati sredstva iz privatnih izvora u visini od 5% ukupnih sredstava iz člana 5 stav 1 ovog zakona, izuzimajući sredstva od članarine.

Član 7

Zabranjeno je primanje materijalne i finansijske pomoći od: stranih država, pravnih i fizičkih lica van teritorije Crne Gore; anonimnih darodavaca; javnih ustanova i preduzeća; ustanova i preduzeća sa učešćem državnog kapitala; sindikata; vjerskih organizacija; nevladinih organizacija; kazina, kladionica i drugih privređivača igara na sreću.

Zabranjeno je primanje materijalne i finansijske pomoći u gotovini.

Privredno društvo i preduzetnik koji, po ugovoru sa državnim organima i organima lokalne samouprave, obavljaju javne usluge, za vrijeme trajanja tog poslovnog odnosa ne mogu davati priloge političkim partijama i drugim podnosiocima proglašanih izbornih lista, u suprotnom ugovor se smatra ništavnim.

Član 8

Zabranjeno je vršenje bilo kog oblika pritiska na pravna i fizička lica prilikom prikupljanja priloga za političku partiju.

Zabranjeno je obećanje ili stavljanje u izgled bilo kakve privilegije ili lične koristi darodavcu političke partije ili drugog podnosioca proglašene izborne liste.

2. Troškovi izborne kampanje

Član 9

Pod troškovima izborne kampanje, u smislu ovog zakona, podrazumijevaju se troškovi koji se odnose na: predizborne skupove, plakate, oglase, emisije na radio-televiziji, reklamne spotove i publikacije, u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora.

Član 10

Budžetska sredstva za pokriće troškova izborne kampanje iz člana 9 ovog zakona obezbjeđuju se u godini u kojoj se održavaju redovni izbori i to u iznosu od 0,3% ukupnih budžetskih sredstava Republike, odnosno jedinice lokalne samouprave za godinu za koju se budžet donosi.

U slučaju održavanja vanrednih izbora potrebna sredstva za troškove izborne kampanje obezbjeđuju se iz tekuće budžetske rezerve.

Član 11

Sredstva iz člana 10 ovog zakona u visini od 20% raspodjeljuju se u jednakim iznosima podnosiocima proglašanih izbornih lista, u roku od osam dana od dana potvrđivanja izborne liste, a ostali dio sredstava (80%) dodjeljuje se podnosiocima izbornih lista koje su osvojile mandate, srazmjerno broju osvojenih mandata.

Raspodjelu sredstava na način iz stava 1 ovog člana obavlja ministarstvo nadležno za poslove finansija, odnosno nadležni organ za poslove finansija jedinice lokalne samouprave, na osnovu odluke izborne komisije koja rukovodi odgovarajućim izbornim procesom.

Član 12

Politička partija za pokriće troškova izborne kampanje može da prikuplja sredstva i iz privatnih izvora, u skladu sa ovim zakonom.

Visina sredstava iz privatnih izvora koje politička partija prikupi za finansiranje troškova izborne kampanje ne može preći 20% sredstava koja mu pripadaju u smislu člana 11 ovog zakona.

Udio koji pojedino fizičko lice priloži za troškove izborne kampanje ne može da pređe 0,5% od iznosa propisanog u stavu 2 ovog člana, a udio koji pojedino pravno lice uloži za izbornu kampanju ne može da pređe 2% od tog iznosa.

Član 13

U svrhu prikupljanja sredstava za finansiranje troškova izborne kampanje, politička partija otvara poseban žiro račun kod organa ovlašćenog za poslove platnog prometa i taj račun se ne može koristiti u druge svrhe.

Sva sredstva namijenjena za finansiranje troškova izborne kampanje uplaćuju se na račun iz stava 1 ovog člana i sva plaćanja troškova izborne kampanje vrše se sa ovog računa.

Ako sredstva za finansiranje troškova izborne kampanje prikupljena iz privatnih izvora premaše iznos iz člana 12 stav 2 ovog člana, višak sredstava se prebacuje na stalni žiro račun.

Član 14

Politička partija imenuje lice za prikupljanje sredstava koje je odgovorno za namjensko trošenje sredstava i za podnošenje izvještaja.

Potpis odgovornog lica iz stava 1 ovog člana se deponuje kod organa ovlašćenog za poslove platnog prometa.

Član 15

Politička partija dužna je da, u roku od 30 dana od dana završetka izbora, kompletan izvještaj o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava za izbornu kampanju, u elektronskoj formi, podnese Republičkoj izbornoj komisiji, odnosno izbornoj komisiji jedinice lokalne samouprave.

Sadržaj, odnosno obrazac izvještaja iz stava 1 ovog člana propisuje ministar finansija.

Izvještaje iz stava 1 ovog člana Republička izborna komisija objavljuje u "Službenom listu Republike Crne Gore", na veb sajtu Republičke izborne komisije i dnevnom listu koji izlazi u Republici Crnoj Gori.

3. Pravni režim imovine političke partije

Član 16

Prihodi koje je politička partija stekla od članarine, kao i prihodi stečeni obavljanjem nelukrativnih djelatnosti (dobrotvorne priredbe i sl.) ne podliježu oporezivanju.

Prihodi koje je politička partija stekla od imovine i od vršenja privredne djelatnosti podliježu opštem režimu oporezivanja.

4. Obaveza vođenja knjigovodstva i finansijska kontrola

Član 17

Politička partija je dužna da vodi knjigovodstvo o приходima i rashodima u skladu sa pozitivnim propisima.

Politička partija, u skladu sa propisima, podnosi nadležnom organu godišnji završni račun, koji dobija karakter javne isprave.

Član 18

Politička partija je obavezna da svojim statutom reguliše način vršenja unutrašnje kontrole finansijskog poslovanja.

Statutom partije mora biti određen organ odgovoran za finansijsko poslovanje, kao i prava člana partije da se upozna sa prihodima i rashodima partije.

III. KAZNE NE ODREDBE

Član 19

Novčanom kaznom od stotrukog do dvjestotrukog iznosa minimalne zarade u Republici kazniće se za prekršaj politička partija, ako:

- 1) pribavlja sredstva suprotno članu 7 ovog zakona;
- 2) vrši bilo kakav oblik pritiska na pravna i fizička lica prilikom prikupljanja priloga za političku partiju (član 8 stav 1);
- 3) obećava ili stavlja u izgled bilo kakvu privilegiju ili ličnu korist darodavcu političke partije ili drugog podnosioca izborne liste (član 8 stav 2);
- 4) u svrhu prikupljanja sredstava za finansiranje troškova izborne kampanje ne otvori poseban žiro račun i sva sredstva za ove namjene ne uplaćuje na taj račun (član 13 st. 1 i 2);
- 5) ne imenuje lice za prikupljanje sredstava koje je odgovorno za namjensko trošenje sredstava i podnošenje izvještaja (član 14 stav 1);
- 6) ne podnose kompletan izvještaj o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava na način i u roku iz člana 15 stav 1 ovog zakona;
- 7) vodi knjigovodstvo suprotno članu 17 ovog zakona.

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i odgovorno lice u političkoj partiji, odnosno nosilac proglašene izborne liste novčanom kaznom od petnaestotrukog do dvadesetotrukog iznosa minimalne zarade u Republici.

Član 20

Politička partija koja je za izbornu kampanju utrošila sredstva u iznosu koji je veći od iznosa propisanog članom 12 stav 3 ovog zakona

kazniće se za prekršaj novčanom kaznom od stostrukog do dvjestostrukog iznosa minimalne zarade u Republici.

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i odgovorno lice u političkoj partiji, odnosno nosilac proglašene izborne liste novčanom kaznom od desetostrukog do dvadesetostrukog iznosa minimalne zarade u Republici.

Član 21

Ako politička partija prekrši odredbe člana 12 st. 1 i 2 ovog zakona, kazniće se za prekršaj novčanom kaznom od pedesetostrukog do stostrukog iznosa minimalne zarade u Republici.

Uz kaznu iz stava 1 ovog člana izreći će se i zabrana isplate sredstava iz člana 5 ovog zakona za period od jedne godine.

IV. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 22

Političke partije dužne su da, u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, Republičkoj izbornoj komisiji, radi uvida, podnesu podatke (izvještaje) o svojoj imovini iskazane po vrsti, visini i porijeklu.

Član 23

Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o finansiranju političkih stranaka ("Službeni list RCG", br. 44/97).

Član 24

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Republike Crne Gore".

ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O FINANSIRANJU POLITIČKIH PARTIJA

(»Službeni list RCG«, 33/05)

Član 1

U Zakonu o finansiranju političkih partija (“Službeni list RCG”, br. 21/04) u članu 4 tačka 1) mijenja se i glasi:

“pokriće troškova rada (finansiranje) političkih partija koje imaju najmanje jednog člana koji je poslanik u Skupštini Republike Crne Gore, odnosno odbornik u skupštini opštine, pod uslovom da je partija registrovana prije dana održavanja posljednjih republičkih, odnosno lokalnih izbora (u daljem tekstu: parlamentarna partija) i rad poslaničkih i odborničkih klubova.”

Član 2

Član 5 mijenja se i glasi:

“Budžetska sredstva za pokriće troškova rada parlamentarnih partija i rad poslaničkih klubova ne mogu biti manja od 0,4% ukupnih budžetskih sredstava za godinu za koju se budžet donosi.

Budžetska sredstva za pokriće troškova rada parlamentarnih partija i rad odborničkih klubova ne mogu biti manja od 0,4% ukupnih budžetskih sredstava za godinu za koju se budžet donosi.

Sredstva iz st. 1 i 2 ovog člana u visini od 30% raspodjeljuju se u jednakim iznosima parlamentarnim partijama i poslanicima, odnosno odbornicima grupa građana i partijskih koalicija, a ostatak sredstava (70%) srazmjerno ukupnom broju poslaničkih, odnosno odborničkih mjesta, zavisno od ostvarenih mandata.

Ministarstvo nadležno za poslove finansija, odnosno nadležni organ za poslove finansija jedinice lokalne samouprave sredstva iz st. 1 i 2 ovog člana prenosi parlamentarnim partijama svakomjesečno, do petog u mjesecu za prethodni mjesec.”

Član 3

U članu 10 broj “0,3%” zamjenjuje se brojem “0,4%”.

Član 4

Član 11 mijenja se i glasi:

“Sredstva iz člana 10 ovog zakona raspodjeljuju se na sljedeći način:

- 1) 20% sredstava parlamentarnim strankama koje imaju poslanike u Skupštini Republike Crne Gore, odnosno odbornike u skupštinama opština, u jednakim iznosima, u roku od osam dana od dana raspisivanja izbora;
- 2) 10% sredstava podnosiocima proglašanih izbornih lista, u jednakim iznosima, u roku od osam dana od dana potvrđivanja izborne liste;
- 3) 70% sredstava podnosiocima izbornih lista koje su osvojile mandate, srazmjerno broju osvojenih mandata, u roku od 30 dana od dana održavanja izbora.

Raspodjelu sredstava iz stava 1 ovog člana obavlja ministarstvo nadležno za finansije, odnosno nadležni organ za poslove finansija jedinice lokalne samouprave, s tim što se raspodjela sredstava iz stava 1 tač. 2 i 3 ovog člana vrši na osnovu odluke izborne komisije koja rukovodi odgovarajućim izbornim procesom.”

Član 5

U članu 12 u stavu 2 broj “20%” zamjenjuje se brojem “40%”.

Član 6

Poslije člana 22 dodaje se novi član koji glasi:

“Član 22a

U slučaju da poslanik u Skupštini Republike Crne Gore, odnosno odbornik u skupštini opštine napušta ili bude isključen iz stranke, a zadrži mandat, tom poslaniku, odnosno odborniku pripada dio sredstava (iz dijela sredstava od 70% koja se raspodjeljuju strankama na osnovu broja poslaničkih mandata) koji se uplaćivao stranci za njegov poslanički mandat.

Sredstva iz stava 1 ovog člana izuzimaju se od iznosa sredstava koji se isplaućuje stranci kojoj je poslanik, odnosno odbornik pripadao.”

Član 7

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u “Službenom listu Republike Crne Gore”, a član 2 stav 1 ovog zakona će se primjenjivati od 1. januara 2006. godine.

VI dio
Aneksi

ANEKS I

PREGLED FINANSIRANJA IZBORNE KAMPANJE POLITIČKIH PARTIJA NA LOKALNIM IZBORIMA U CRNOJ GORI

U sljedećim tabelama mogu se naći podaci o tome koje su partije učestvovale na lokalnim izborima održanim od kraja 2004. godine do kraja 2005. godine i da li su podnijele izvještaj o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava. Tabele sadrže i podatke o visini utrošenih sredstava za izbornu kampanju i dati su prema iznosima navedenim u izvještajima koji su podnijele političke partije/koalicije.

Lokalni izbori u Kotoru:

Na izborima u Kotoru učestvovalo je 10 partija i koalicija, od kojih je 6 podnijelo finansijske izvještaje opštinskoj, odnosno Republičkoj izbornoj komisiji. CEMI se Opštinskoj izbornoj komisiji Kotor obratio nekoliko puta sa zahtjevom za dostavljanje informacija o tome koje su joj političke partije podnijele finansijski izvještaj, pri čemu je OIK Kotor samo jednom dostavio odgovor. Rok za podnošenje izvještaja o sredstvima prikupljenim i utrošenim za finansiranje izborne kampanje povodom lokalnih izbora održanih u Kotoru istekao je 26. januara 2005. godine. Prema informacijama koje je CEMI dobio od političkih partija i Opštinske izborne komisije, Srpska radikalna stranka dr V. Šešelj, Demokratska srpska stranka, Liberalni savez Crne Gore i Hrvatska građanska inicijativa nijesu dostavile izvještaj.

Opština i datum izbora	KOTOR, 12. 12. 2004.	
Politička partija/koalicija	Izvještaj podnijet	Visina utrošenih sredstava za izbornu kampanju
Građanska partija	da	140
Narodna stranka	da	1.211,60
Srpska radikalna stranka dr V. Šešelj	ne	
Demokratska srpska stranka	ne	
Liberalni savez Crne Gore	ne	
Hrvatska građanska inicijativa	ne	

Opština i datum izbora	KOTOR, 12. 12. 2004.	
Koalicija DPS-SDP	da	4.551,50
Socijalistička narodna partija	da	4.128,21
Srpska narodna stranka	da	915
Liberalna partija Crne Gore	da	2.124

Lokalni izbori u Nikšiću:

Na izborima u Nikšiću učestvovalo je 10 partija i koalicija, od kojih su 3 podnijele finansijske izvještaje opštinskoj, odnosno Republičkoj izbornoj komisiji. Rok za podnošenje izvještaja o sredstvima prikupljenim i utrošenim za izbornu kampanju povodom održavanja lokalnih izbora u Nikšiću istekao je 26. aprila 2005. godine. Pomenute izvještaje, prema informacijama dobijenim od OIK Nikšić, nijesu podnijeli: Liberalni savez Crne Gore, Liberalna partija Crne Gore, Demokratska srpska stranka, Narodna socijalistička stranka, Građanska partija, Narodna stranka i Savez komunista Jugoslavije. Interesantno je napomenuti da u odgovoru koji je CEMI dobio od Građanske partija stoji da „se ova partija ne osjeća obaveznom da postupi po Zakonu“ i podnese izvještaj o sredstvima prikupljenim i utrošenim za finansiranje izborne kampanje sa obrazloženjem da odredbe Zakona od početka sprovođenja izbornog procesa u Nikšiću nijesu poštovane.

Opština i datum izbora	NIKŠIĆ, 12. 3. 2005.	
Politička partija/koalicija	Izvještaj podnijet	Visina utrošenih sredstava za izbornu kampanju
Savez komunista Crne Gore	ne	
Narodna stranka	ne	
Srpska radikalna stranka dr V. Šešelj	da	700,25
Koalicija DSS-NSS	ne	
Liberalni savez Crne Gore	ne	
Koalicija DPS-SDP	da	16.364,88
Socijalistička narodna partija	da	5.718,75
Srpska narodna stranka	ne	
Liberalna partija Crne Gore	ne	
Građanska partija	ne	

Lokalni izbori u Budvi

Na izborima u Budvi učestvovala su 4 partije i koalicije. Rok za podnošenje izvještaja o izbornoj kampanji povodom lokalnih izbora u Budvi istekao je 22. juna 2005. godine. CEMI je dobio izvještaj od koalicije DPS-SDP, dok je od Opštinske izborne komisije dobijena informacija da SRS, Narodna stranka, Socijalistička narodna partija, NSS, Srpska narodna stranka i Liberalna partija nijesu podnijele izvještaj.

Opština i datum izbora	BUDVA, 22. 5. 2005.	
Politička partija/koalicija	Izvještaj podnijet	Visina utrošenih sredstava za izbornu kampanju
Srpska radikalna stranka dr V. Šešelj	ne	
Koalicija SNP-SNS-NS-NSS	ne	
Koalicija DPS-SDP	da	62.940,16
Budvanski forum – Liberalna partija	ne	

Lokalni izbori na Cetinju

Na Cetinju su održani lokalni izbori 10. decembra 2005. godine, a od 4 izborne liste, koliko ih je učestvovalo na izborima, samo je koalicija DPS-SDP podnijela izvještaj. Rok za podnošenje izvještaja istekao je 10. januara 2006.

Opština i datum izbora	CETINJE, 10. 12. 2005.	
Politička partija/koalicija	Izvještaj podnijet	Visina utrošenih sredstava za izbornu kampanju
Koalicija DPS-SDP	da	6.150.25
Lovćen – Za slobodno Cetinje	ne	
Koalicija SNP-SNS-NS-NSS	ne	
Građanska partija	ne	

Lokalni izbori u Mojkovcu

Izbori u Mojkovcu su održani 29. decembra 2006. godine, i od 5 izbornih lista samo su koalicije DPS-SDP i koalicija SNP-SNS-NS-NSS podnijele izvještaj opštinskoj izbornoj komisiji.

Opština i datum izbora	MOJKOVAC, 29. 12. 2005.	
Politička partija/koalicija	Izvještaj podnijet	Visina utrošenih sredstava za izbornu kampanju
Grupa građana	ne	
Srpska radikalna stranka dr V. Šešelj	ne	
Koalicija SNP-SNS-NS-NSS ⁴⁰	da	
Srpska narodna stranka	ne	
Koalicija DPS-SDP	da	6698.8

⁴⁰ CEMI nije bio u mogućnosti da dođe do izvještaja ove koalicije.

ANEKS II

PREGLED REDOVNOG FINANSIRANJA POLITIČKIH PARTIJA U CRNOJ GORI

Početkom 2006. godine CEMI je svim crnogorskim opštinama uputio zahtjeve za dobijanje informacija o tome koliko je sredstava odobreno za finansiranje političkih partija iz budžeta jedinica lokalnih samouprava. Odgovori su dobijeni od 17 opština, neki čak sa više mjeseci zakašnjenja, iako je zakonski rok 8 dana. Informacije su dobijene od opština: **Andrijevića, Bar, Berane, Budva, Cetinje, Danilovgrad, Herceg Novi, Kolašin, Kotor, Mojkovac, Nikšić, Plav, Pljevlja, Podgorica, Rožaje, Tivat, Žabljak**. Odgovor nije dobijen od opština: **Bijelo Polje, Plužine, Ulcinj, Šavnik**. Od opština Cetinje i Žabljak dobijen je odgovor da u 2005. godini političkim partijama u ovoj opštini nijesu uplaćivana sredstva. U dopisu opštine Budva navodi se visina odobrenih sredstava, ali se ne navodi jasno da li su sredstva isplaćivana.⁴¹

Zahtjev je upućen i Skupštini Crne Gore u cilju dobijanja informacija o visini sredstava koja su odobrena i uplaćena političkim partijama za finansiranje iz republičkog budžeta za 2005. godinu. Sljedeća tabela predstavlja prikaz uplaćenih sredstava pojedinačno po političkim partijama.

Politička partija	Uplaćeno
DPS	476 027.52 €
SDP	145 562.04 €
SNP	310 794.72 €
LSCG	96 640.59 €
SNS	116 569.74 €
NS	118 023.24 €
DUA	62 945.64 €
DSCG	62 945.64 €
GP	62 945.64 €
Joksimović Miladin (DSS)	7 611.45 €
Perović Dragica (DSS)	7 611.45 €
Miodrag Živković (LP) ⁴²	7 611.45 €
Ukupno:	1 475 290.90 €

⁴¹ Odobrena sredstva za redovno finansiranje političkih partija iz lokalnog budžeta u Opštini Budva iznose 54 000 €. Pojedinačno po političkim partijama: DPS – 18.699,58 €; SDP – 5.896,33 €; SNP – 10.935,95 €; NS – 4.397,11 €; SNS – 3.808 €; LSCG – 1.873,73 €; Patriotska koalicija za Jugoslaviju – 2.742,97 €; Budvanski forum – 1.870,31 €; SRS – 1.870,31 €; NSS – 1.870,31 €.

⁴² U dopisu koji je CEMI dobio od Skupštine Crne Gore Joksimović Miladin i Perović Dragica su navedeni kao pojedinačni poslanici, ali oni su članovi Demokratske srpske stranke. Miodrag Živković je član Liberalne partije.

U sljedećim tabelama dati su prikazi uplaćenih sredstava političkim partijama pojedinačno po opštinama.

Opština	ANDRIJEVICA
Pojedinačno političke partije	
DPS	823.32
SNP	1 342.83
SNS	303.00
NS	233.04
NSS	203.01
SRS	203.01
UKUPNO:	3 168.21 €

Opština	BAR
Pojedinačno političke partije	
DPS	18 096
SDP	8 827
SNP	10 652
SNS	4 855
NS	4 855
NSS	1 768.50
SRS	1 768.50
GP	3 530
DS	4 855
LP	8 500
UKUPNO:	67 707 €

Opština	BERANE
Pojedinačno političke partije	
DPS	5 000
SDP	500
SNP	9 000
SNS	3 620
NS	2 800
UKUPNO:	20 920 € ⁴³

Opština	HERCEG NOVI
Pojedinačno političke partije	
DPS	5 000
SDP	2 143.54
SNP	11 600.00
Nezavisni kandidat	500.00
SNS	6 825.29
NS	5 500.00
SRS	5 275.98
GP	3 400.00
DSCG	1 643.16
Prepoznatljiv Herceg Novi	2 543.16
DSS	6 280.81
UKUPNO:	50 711.94 €

⁴³ U dopisu koji je CEMI dobio od Opštine Berane kaže se da je ovo samo dio sredstava koji je uplaćen političkim partijama a da su ukupno odobrena sredstva iz budžeta jedinice lokalne samouprave za 2005. godinu sljedeća: DPS – 21.180,47 €; SDP – 5.524,40 €; SNP – 12.278,28 €; SNS – 3.613,44 €; NS – 5.749,16 €. U istom odgovoru nije navedeno kada će odobrena sredstva biti uplaćena političkim partijama.

Opština	DANILOVGRAD
Pojedinačno političke partije	
DPS	3 708.51
SDP	1 358.52
SNP	2 754.00
LSCG	234.39
SNS	997.07
NS	1 199.43
Patriotska koalicija	1 199.43
SPJ	1 040.34
DSS	202.36
UKUPNO:	12 694.05 €

Opština	KOLAŠIN
Pojedinačno političke partije	
DPS	7 188.02
SDP	1 545.76
SNP	24 100
LSCG	2 733.86
SNS	2 600
NSS	1 239.61
UKUPNO:	39 407.25 € ⁴⁴

⁴⁴ U dopisu Opštine Kolašin navodi se da su sljedeći iznosi odobreni političkim partijama:
DPS – 19.761 €; SDP – 6.107 €; SNP – 24.112 €; SNS – 6.107 €; LSCG – 3.028 €; NSS – 3.840 €

Opština	KOTOR
Pojedinačno političke partije	
DPS	4 274.46
SDP	1 062.20
SNP	3 864.49
HGI	729.88
SNS	2 038.77
NS	1 859.62
DSS	1 552.94
LP	2 166.48
UKUPNO:	17 548.84 € ⁴⁵

Opština	MOJKOVAC
Pojedinačno političke partije	
DPS	8 547.64
SNP	1 370.00
SNS	410.00
NS	350.00
UKUPNO:	10 677.64 € ⁴⁶

⁴⁵ U dopisu Opštine Kotor navedene su uplate političkim partijama samo za drugu polovinu godine, i to je ukupan navedeni iznos, a u istom se kaže da je političkim partijama za 2005. godinu odobreno 31.672,65 €.

⁴⁶ Odobrena sredstva iz budžeta jedinice lokalne samouprave za redovno finansiranje političkih partija iznose 11.899,47 €, kako je navedeno u dopisu Opštine Mojkovac koji je dobio CEMI.

Opština	NIKŠIĆ
Pojedinačno političke partije	
DPS	15 761.84
SDP	4 163.94
SNP	10 045.68
LSCG	2 870.30
SNS	5 322.18
NS	2 870.30
SRS	2 067.55
LP	2 714.37
UKUPNO:	27 793.09 € ⁴⁷

Opština	PLAV
Pojedinačno političke partije	
DPS	1375
SDP	900
Zajedno (SNP, SNS i NS)	725
SDA	500
DUA	250
DSCG	250
UKUPNO:	4000 €

Opština	PLJEVLJA
Pojedinačno političke partije	
DPS	0
SDP	3 200
SNP	20 000
SNS	4 000
NS	2 600
SRS	3 300
UKUPNO:	33 100 € ⁴⁸

Opština	PODGORICA
Pojedinačno političke partije	
DPS	52 182.85
SDP	18 671.31
SNP	36 589.59
LSCG	10 751.97
SNS	7 472.39
NS	11 951.97
NSS	7 472.39
SRS	7 472.39
DSS	9 712.19
UKUPNO:	162 277.08 €

Opština	ROŽAJE
Pojedinačno političke partije	
DPS	8 317.50
SDP	3 872
SNP	2 706.05
LSCG	1 666.05
IDU	4 550
BMS	3 988.01
SDA	2 485.05
UKUPNO:	27 595.66 € ⁴⁹

⁴⁷ Sredstva uplaćena za prvih deset mjeseci 2005. godine. Ukupno odobreno za finansiranje političkih partija na lokalnom nivou u Opštini Nikšić 45.816,16 €.

⁴⁸ Ukupno odobrena sredstva iz budžeta jedinice lokalne samouprave za finansiranje političkih partija u 2005. godini izgledaju ovako: DPS – 8.998 €; SDP – 8.482 €; SNS – 6.152 €; NS – 5.975 €; SRS – 3.587 €. Jedino je SNP dobila sredstava koliko je i bilo planirano (20.000 €).

⁴⁹ U dopisu Opštine Rožaje navodi se da su odobreni sljedeći iznosi: DPS – 11.042 €; SNP – 3.226 €; SDA – 2.896 €. Ostale partije su dobile sva odobrena sredstva.

Opština	TIVAT
Pojedinačno političke partije	
DPS	9 071.97
SDP	4 825.52
SNP	5 369.13
LP	1 034.00
SNS	1 520.93
NS	2 168.30
HGI	4 727.75
DPZSCG	1 520.93
DSS	2 069.93
SRS	1 520.93
UKUPNO:	33 829.39 €

Skraćenice:

- BMS – Bošnjačko muslimanski savez
- DPS – Demokratska partija socijalista
- DSCG – Demokratski savez u Crnoj Gori
- DSS – Demokratska srpska stranka
- DUA – Demokratska unija Albanaca
- LSCG – Liberalni savez Crne Gore
- LP – Liberalna partija
- IDU – Internacionalna demokratska unija
- NS – Narodna stranka
- NSS – Narodna socijalistička stranka
- SDA – Stranka demokratske akcije
- SDP – Socijaldemokratska partija
- SNS – Srpska narodna stranka
- SNP – Socijalistička narodna partija
- SPJ – Socijalistička partija Jugoslavije
- SRS – Srpska radikalna stranka
- HGI – Hrvatska građanska inicijativa
- GP – Građanska partija

Politička partija	Ukupno sredstava (€)
DPS	139 347.11
DSS	18 265.29
DSCG	1893.16
DUA	250
LSCG	18 256.57
LP	14 414.85
NS	36 637.66
SDP	51 069.79
SNS	40 189.63
SNP	139 643.77
GP	6 930
SRS	21 608.39
SPJ	1 040

Cilj ukupnog prikaza dobijenih sredstava na lokalnom nivou jeste da se vidi koliko političke partije zaista prikupe sredstava, dakle cjelokupan iznos. Osim toga, ovdje nije uračunato pet opština jer je od njih nemoguće dobiti odgovor, čak i nakon upornog insistiranja, a treba imati na umu i dugovanja opština prema političkim partijama, što će značajno povećati navedene iznose.

Dvije činjenice mogu se primijetiti na osnovu analize gore navedenih podataka. Naime, u nekim opštinama, u zavisnosti od toga koja je partija ili koalicija na vlasti u opštini, uplata sredstava se vrši po principu »prvo sebi pa drugima«. To se vidi iz visine dugovanja opozicionim partijama u pojedinačnim opštinama i nema razlike u smislu koja je partija ili koalicija na vlasti. Ovakav način isplaćivanja sredstava na koja partije imaju pravo po Zakonu značajno odstupa od demokratskih principa i dovodi u neravnopravan položaj političke partije. Drugo, ogromne su disproporcije u budžetima pojedinih opština pa je nemoguće da političke partije u nekim opštinama funkcionišu samo na osnovu sredstava koja se dobijaju iz lokalnog budžeta. Stoga treba razmotriti već navedenu opciju da se političkim partijama na lokalnom nivou za finansiranje iz javnih izvora dozvoli do 1% lokalnog budžeta. Takođe, isplate političkim partijama su često neredovne, jer opština nije u mogućnosti da iz svog budžeta obezbijedi redovne isplate sredstava.

Primjetna je i značajna disproporcija između visine odobrenih i uplaćenih sredstava političkim partijama na lokalnom nivou. Sredstva koja

nijesu isplaćena u 2005. godini a odobrena su, prenesena su u 2006. godinu, i faktički se isplaćuju sa zakašnjenjem. U nekim opštinama budžet za 2005. godinu nije bio usvojen u trenutku dobijanja informacije, pa sredstva za finansiranje političkih partija nijesu ni određena. U dopisima koje je CEMI dobio od nekih opština ne navodi se koliko je sredstava odobreno već samo koliko je isplaćeno pa je nemoguće imati tačan iznos. Odnos odobrenih i uplaćenih sredstava pojedinačno po opštinama predstavljen je sljedećom tabelom:

GRAD	ODOBRENO	ISPLAĆENO
Andrijevića	3168.21	3168.21
Bar	67707	67707
Berane	48345.75	20920
Bijelo Polje		
Budva	54000	
Cetinje	10000	0
Danilovgrad	13750	12694.05
Herceg Novi	52425.06	50711.94
Kolašin	62955	39407.25
Kotor	44000	17548.84
Mojkovac	11899.47	10677.64
Nikšić	45816.16	27793.09
Plav	4000	4000
Plužine		
Pljevlja	53194	33100
Podgorica	162277.08	162277.08
Žabljak		
Rožaje	31250	27595.66
Tivat	33829.39	33829.39
Ulcinj		
Šavnik		
UKUPNO: ⁵⁰	698617.12 €	511430.15 €

⁵⁰ U dopisima opština Andrijevića, Bar, Podgorica i Tivat nije naveden iznos odobrenih sredstava pa je za procjenu uzet iznos uplaćenih sredstava. Budžet Opštine Žabljak nije bio usvojen u trenutku dobijanja informacije, a u Opštini Cetinje sredstva političkim partijama nijesu isplaćivana.

Sabrano sa sredstvima koja partije dobijaju na republičkom nivou, to izgleda ovako:

Politička partija	Ukupno sredstava (€)
DPS	610 374.63
DSS	27 207.38
DSCG	63 195.64
DUA	63 195.64
LSCG	114 897.16
LP	22 026.30
NS	149 160.90
SDP	194 488.29
SNS	149 932.08
SNP	438 808.49
GP	66 475.64

Ako se sagledaju ove cifre i uzme u obzir veličina Crne Gore i broj stanovnika, te pomenuti nedostatak podataka od pet crnogorskih opština i dugovanja prema političkim partijama, stiže se do zaključka da političke partije u Crnoj Gori imaju znatna sredstva na raspolaganju kada su javni izvori u pitanju. Ovdje svakako treba računati i na to da se isti iznos može prikupiti i iz privatnih izvora, pa partija koja zaista to i uspije može “dobro da živi”. Kao šlag na tortu dolaze odredbe Zakona o finansiranju političkih partija kojima se omogućava dodatno izdvajanje sredstava za finansiranje izborne kampanje, kako na republičkom tako i na lokalnom nivou. I za ovu svrhu je dozvoljeno finansiranje iz privatnih izvora, s tim što se ne smije preći 40% sredstava prikupljenih iz javnih izvora.⁵¹

⁵¹ Zakon o finansiranju političkih partija koji je usvojen 2004. godine predviđao je da se na ovaj način može sakupiti 20% sredstava iz javnih izvora.

VII dio

Profil organizacije

Centar za monitoring CEMI

Centar za monitoring CEMI je nevladina organizacija osnovana marta 2000. godine sa osnovnim ciljem da doprinese implementaciji standarda koji predstavljaju preduslov da se Crna Gora priključi međunarodnoj zajednici razvijenih država, kroz kontinuirani monitoring društvenih procesa u Crnoj Gori, isticanje anomalija i nuđenje alternativnih rješenja.

Vizija CEMI-ja je Crna Gora zemlja slobode, blagostanja, vladavine prava i mogućnosti.

Misija CEMI-ja je promovisanje i zastupanje vrijednosti otvorenog društva i vladavine prava u Crnoj Gori.

Osnovne oblasti rada CEMI-ja su: nadgledanje izbornog procesa, reforma zakonodavstva, monitoring poštovanja političkih prava i sloboda, monitoring poštovanja i implementacije zakona i Ustava, monitoring tranzicionih procesa, zaštita ljudskih prava i sloboda, promocija vrijednosti građanskog društva u Crnoj Gori.

Tijela CEMI-ja su: skupština članova, Upravni odbor, izvršni direktor, nadzorni i programski savjet. Jedan od najznačajnijih CEMI-jevih uspjeha je otvorenost prema svim građanima koji iskažu interesovanje da učestvuju u njegovim aktivnostima. Ovu činjenicu najbolje ilustruje podatak da je više od 2000 punoljetnih građana sa pravom glasa bilo uključeno na volonterskoj osnovi u aktivnosti CEMI-ja, što čini oko 0,5% ukupnog biračkog tijela u Crnoj Gori. Ovaj broj je najbolji pokazatelj koliko važnu ulogu ima CEMI u demokratskom razvoju Crne Gore.

Donatori koji su u prethodnom periodu podržavali projekte CEMI-ja su: Norveška narodna pomoć NPA, Međunarodni centar Ulof Palme, Fondacija Instituta za otvoreno društvo, Američki konzulat, Švedski helsinški komitet, Balkan Trust for Democracy, Kanadska agencija za međunarodni razvoj CIDA, Freedom House iz Vašingtona, USAID ORT kroz Montenegro Advocacy Program MAP, Austrijska agencija za razvoj ADA, Delegacija Evropske komisije, USAID – OTI i mreža Akcija Constitutional and Legal Policy Institute, COLPI, OSCE – ODIHR Varšava, Ambasada Švajcarske, Ambasada Njemačke, Kraljevska ambasada Holandije, Ambasada Finske, Vlada Republike Crne Gore i Skupština Republike Crne Gore.

Partneri CEMI-ja su: CeSID, Beograd, CRNVO, Podgorica, CEDEM, Podgorica, Juventas, Podgorica, PR centar, Podgorica, Uprava za antikorupcijsku inicijativu Podgorica, Liga žena glasača, Nikšić, Komisija za utvrđivanje konflikta interesa.

Programi CEMI-ja su: izbori, vladavina prava, dobra uprava, civilno društvo i Evropska unija.

I IZBORI

• Građansko nadgledanje referenduma

Faza nadgledanja:

1. Monitoring medija;
2. Monitoring predreferendumske kampanje vođene od strane političkih partija i pokreta;
3. Monitoring promotivnih sastanaka;
4. Monitoring javnih nastupa;
5. Monitoring rada Republičke referendumske komisije;
6. Monitoring rada lokalnih referendumskih komisija;
7. Monitoring sprovođenja Zakona o referendumu.

Aktivnosti tokom referendumskog dana

1. Monitoring procesa glasanja i mogućih kršenja Zakona;
2. Izveštavanje o procesu glasanja, izlasnosti glasača i krajnjem ishodu referenduma;
3. Organizovanje pres konferencija kako bi šira javnost bila obaviještena o procesu glasanja na glasačkim mjestima, izlasnosti i konačnim rezultatima referenduma;
4. Prezentacija informacija putem interneta.

Postreferendumske aktivnosti

1. Priprema i objavljivanje preliminarne rezultata referenduma;
2. Priprema i objavljivanje detaljnog finalnog izvještaja o referendumu.

- **Monitoring izbora u Crnoj Gori: Predsjednički izbori:** 11. maj 2003, 09. februar 2003, 22. decembar 2002, **Parlamentarni izbori:** 20. oktobar 2002, 22. april 2001, 10. septembar 2006, **Lokalni izbori:** 29. decembar 2005. Mojkovac, 10. decembar 2005. Cetinje, 22. april 2005. Budva, 26. mart 2005. Nikšić, 12. mart 2005. Nikšić, 26. decembar 2004. Kotor, 12. decembar 2004. Kotor, 29. avgust 2004. Žabljak, 9. maj 2004. Herceg Novi, 2. maj 2004. Tivat, 18. april 2004. Tivat, 20. oktobar 2002. Podgorica i Tivat, 15. maj 2002, 11. jun 2000. Podgorica i Herceg Novi, 10. septembar 2006. 14 opština.
- Učešće u međunarodnim misijama: Predsjednički izbori u Azerbejdžanu u oktobru 2003. godine (kao dio OSCE/ODIHR misije), Predsjednički izbori u Kirgistanu u julu 2005. godine (kao dio OSCE/ODIHR misije), Predsjednički izbori u Ukrajini u decembru 2004. godine (kao dio ENEMO misije), Predsjednički izbori u Kirgistanu u martu 2005. godine (kao dio ENEMO misije), Parlamentarni izbori u Albaniji u julu 2005. godine (kao dio ENEMO misije), Predsjednički izbori u Kazahstanu u decembru 2005. godine (kao dio ENEMO misije), Parlamentarni izbori u Ukrajini u martu 2006 (kao dio ENEMO misije).
- Okrugli sto o statusu i ulozi nevladinih organizacija u društvu,
- Trening trenere političkih partija

II VLADAVINA PRAVA

- Monitoring poštovanja prava na odbranu i prezumpcije nevinosti
- Zakon o finansiranju političkih partija (usvojen u Skupštini Republike Crne Gore 2004. godine i trenutno dio pozitivnog zakonodavstva)
- Zakon o političkim partijama (usvojen u Skupštini Republike Crne Gore 2004. godine i trenutno dio pozitivnog zakonodavstva)
- Model Zakona o centralnom biračkom spisku
- Model Zakona o izboru odbornika i poslanika
- Model Zakona o državnoj izbornoj komisiji

III DOBRA UPRAVA

- Edukacija javnih funkcionera o konfliktu interesa
- Kampanja za uvođenje Ombudsmana u pravni sistem Crne Gore
- Javna rasprava o Zakonu o zaštitniku ljudskih prava i sloboda
- Studija slučaja – finansiranje političkih partija u Crnoj Gori
- Monitoring rada Zaštitnika ljudskih prava i sloboda
- Watchdog implementacije Zakona o finansiranju političkih partija i Zakona o političkim partijama
- Monitoring finansiranja političkih partija

IV CIVILNO DRUŠTVO

- PR centar - Centar za odnose sa javnošću nevladinih organizacija
- Upoznaj sistem da bi ga mijenjao – vršnjačka edukacija o političko-pravnom sistemu Crne Gore
- Monitoring rada popisivača na terenu prilikom popisa u Crnoj Gori
- Institut za građansko društvo i demokratiju
- Strategija kao sredstvo – povjerenje kao cilj

V EVROPSKE INTEGRACIJE

- Upoznaj Evropsku uniju – vršnjačka edukacija o EU i debatni klubovi
- Komunikaciona strategija u procesu pridruživanja EU
- Istraživanja javnog mnjenja

Više informacija o projektima i organizaciji može se naći na Internet prezentaciji www.cemi.cg.yu.

CIP - Каталогизација у публикацији
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

336:342.573(497.16)

ВУЈОВИЋ, Златко

Finansiranje političkih partija u Ctnoj Gori :
izvještaj 2005. godinu / [autori Zlatko
Vujić, Danijela Bošković, Branko Bošković]. -
Podgorica : Centar za monitoring - CEMI, 2006
(Podgorica : Grafo Zeta). - 113 str. : table ;
25 cm

Podatak o autorstvu preuzet iz impresuma. - Tiraž
500. - Bilješke uz tekst.

ISBN 86-85547-07-5

1. Гл. ств. насл. 2. Бошковић, Данијела 3.

Бошковић, Бранко

а) Политичке партије - Финансирање - Црна Гора

COBISS.CG-ID 10775056