



# Sprovedenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja

Monitoring  
parlamentarnih izbora  
u Crnoj Gori

20  
20



Ova publikacija je izrađena uz podršku Evropske unije i Britanske ambasade Podgorica. Svi iznijeti stavovi ne mogu se smatrati stavovima donatora i isključiva su odgovornost autora.



Britanska ambasada  
Podgorica



# Sprovođenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja

MONITORING  
PARLAMENTARNIH IZBORA  
U CRNOJ GORI 2020





# Impresum

**Naziv:**

Sprovođenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i  
izbornih kampanja

MONITORING PARLAMENTARNIH IZBORA U CRNOJ GORI 2020

**Izdavač:**

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS

**Urednik:**

Vanja Čalović Marković

**Autor:**

Ana Vukotić

**Podrška:**

Dejan Milovac  
Lazar Grdinić  
Marijana Subotić  
Filip Sekulić  
Veselin Bajčeta  
Milena Marinović  
Dušan Krivokapić  
Boris Đerković  
Nikola Sekulić

Štampa: 3M - Makarije



# SADRŽAJ

<b>SAŽETAK</b>	<b>6</b>
<b>FINANSIRANJE IZBORNE KAMPANJE</b>	<b>8</b>
Ključni nalazi	
<b>A.1. PRAVNI OKVIR</b>	<b>10</b>
<b>A.2. PRIJAVLJENI PRIHODI IZBORNIH LISTA</b>	<b>14</b>
<b>2.1. Ukupni prijavljeni prihodi</b>	<b>14</b>
2.1.1. Prihodi po izbornim listama	
2.1.2. Poređenje sa prethodnim izborima	
<b>2.2. Moguće zloupotrebe donacija fizičkih lica</b>	<b>20</b>
<b>A.3. PRIJAVLJENI TROŠKOVI IZBORNIH LISTA</b>	<b>25</b>
<b>3.1. Ukupni prijavljeni troškovi izborne kampanje</b>	<b>25</b>
3.1.1. Ukupni prijavljeni troškovi izbornih lista	
3.1.2. Vrste prijavljenih troškova izborne kampanje	
3.1.3. Najveći dobavljači u izbornoj kampanji	
<b>3.2. Prijavljeni troškovi izbornih lista</b>	<b>30</b>
<b>A.4. ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA</b>	<b>37</b>
<b>4.1. Analiza troškova oglašavanja u medijima</b>	<b>38</b>
4.1.1. Reklame na televizijama	
4.1.2. Dnevne novine i portali	
4.1.3. Radio stanice	
<b>4.2. Analiza drugih troškova promocije</b>	<b>56</b>
4.2.1. Reklamiranje na društvenim mrežama	
4.2.2. Izrada promotivnih spotova	
4.2.3. Bilbordi i drugi oglasni paneli	
4.2.4. Štampani materijali	
<b>4.3. Analiza troškova terenske kampanje</b>	<b>69</b>
4.3.1. Promotivni skupovi i prevoz	
4.3.2. Dnevnice	
4.3.3. Režijski i ostali troškovi	
<b>A.5. PRISTUP INFORMACIJAMA</b>	<b>74</b>
<b>5.1. Politički subjekti</b>	<b>74</b>
5.1.1. Postupanje partija po zahtjevima za informacijama	
5.1.2. Pristup informacijama o troškovima kampanje za parlamentarne izbore	
<b>5.2. Agencija za sprječavanje korupcije</b>	<b>81</b>



# SADRŽAJ

# B

## INSTITUCIONALNA PREDNOST VLADAJUĆIH PARTIJA 82

### B.1. INSTITUCIONALNA PREDNOST I LOKALNI CRNOGORSKI KONTEKST 84

- 1.1. Zarobljene institucije 85
- 1.2. Kontrola državnih resursa 86
- 1.3. Terenske aktivnosti javnih funkcionera u predizbornom periodu 88

### B.2. MEĐUNARODNI STANDARDI I NACIONALNI PRAVNI OKVIR 90

- 2.1. Međunarodni standardi 90
- 2.2. Nacionalni pravni okvir 91
- 2.3. Izmjene Zakona o finansiranju političkih subjekata u susret izborima 93

### B.3. KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI 95

- 3.1. Mjere protiv krize izazvane pandemijom 97
  - 3.1.1. Socijalna davanja i subvencije za električnu energiju
  - 3.1.2. Budžetska rezerva
  - 3.1.3. Izgradnja infrastrukture
  - 3.1.4. Institucionalna prednost
  - 3.1.5. Zapošljavanje
  - 3.1.6. Ostalo
  - 3.1.7. Tajne transakcije

## ULOGA TREĆIH STRANA U IZBORNOM PROCESU 139

# C

### C.1. MEĐUNARODNI STANDARDI I NACIONALNI PRAVNI OKVIR 140

- 1.1. Definicije i međunarodni standardi 140
- 1.2. Nacionalni pravni okvir 142

### C.2. DRUŠTVENO-POLITIČKI KONTEKST PARLAMENTARNIH IZBORA 2020 144

- 2.1. Crkva kao treća strana u izbornom procesu 145
- 2.2. Ostvarivanje izborne prednosti korišćenjem Crkve kao treće strane u izbornom procesu 148

### C.3. PREPORUKE ZA IZMJENE PRAVNOG OKVIRA 151

## ANEKS 152

## IZVORI 157



# SAŽETAK

Većina političkih subjekata je prikrila dio izvora finansiranja i stvarnih troškova kampanje za parlamentarne izbore koji su održani 2020. godine.

Loša praksa ubacivanja gotovine kroz donacije povezanih fizičkih lica primijećena je kod nekoliko političkih subjekata.

Nešto veća transparentnost finansiranja oglasa na Facebooku, nam je omogućila da otkrijemo tragove finansiranja ovog dijela troškova kampanje iz inostranstva. Neke izborne liste su odlagale da prijave svoje oglase kao političke, čime su izbjegle da podaci o dijelu njihovog oglašavanja budu poznati javnosti.

Većina učesnika na izborima je prijavila manje troškove terenske kampanje i izrade promotivnih spotova od realnih. Nastavljena je praksa korišćenja usluga povezanih firmi u izbornoj kampanji, a po prvi put među dobavljačima je i off shore kompanija.

Neki mediji su političkim subjektima davali popuste ili pružali usluge koje nisu bile predviđene cjenovnicima, dok su neki emitovali politički marketing, iako nisu predali cjenovnike u zakonskom roku.

Prema tumačenju ASK-a, agencije koje prodaju reklamni prostor u medijima nisu obveznici zakona, što je omogućilo netransparentno reklamiranje na jednoj televiziji i ostavilo ogroman prostor za zloupotrebu u budućim izbornim ciklusima.

Usvajanje paketa mjera pomoći vezanih za ekonomsku krizu izazvanu COVID pandemijom u toku izborne kampanje, vladajuća partija je koristila za sopstvenu promociju.

U toku izborne kampanje Vlada je iz budžetske rezerve isplatila najmanje 46 miliona eura ili 12 puta više nego u istom periodu prethodne godine. Većina tog novca isplaćena je nepoznatim fizičkim licima i kompanijama.

Neposredno pred izbore rektroaktivno su isplaćene penzije, shodno zakonu koji je parlamentarna većina usvojila početkom te godine.

Izgradnja infrastrukture, finansirana iz državnog budžeta, stavljena je u funkciju ostvarivanja izborne institucionalne prednosti partija na vlasti. U toku predizborne kampanje potrošena su višestruko veća sredstva za izgradnju i rekonstrukciju infrastrukture nego u istom periodu prethodne godine.



# SAŽETAK

Neke institucije su za tri mjeseca kampanje potrošile cijeli godišnji budžet za izgradnju puteva, a druge su gradile uoči raspisivanja izbora, pa su ta gradilišta u kampanji otvarali visoki funkcioneri vladajuće partije. U predizbornom periodu na najmanje 65 javnih događaja funkcioneri su najavljivali ili otvarali različite infrastrukturne projekte, a vladajuća partija je te projekte predstavljala i u promotivnim materijalima, pod svojim logom.

U predizbornoj kampanji neke institucije su potrošile i po 20 puta više sredstava za ugovore o djelu, nego u istom periodu prethodne godine, dok su troškovi konsultantskih usluga pojedinih budžetskih korisnika bili preko deset puta veći.

U toku kampanje udvostručeni su nekategorisani troškovi, a značajno su povećane i isplate nevladinim organizacijama.

Čak 55 transakcija realizovanih u toku izborne kampanje je proglašeno tajnim, pa javnost nema uvid ni u iznos potrošenih sredstava, niti kome i zašto su ona uplaćena. Praćenje potrošnje u velikoj mjeri su ograničile kumulativne isplate za više lica na račune poslovnih banaka, iz kojih se ne mogu utvrditi krajnji korisnici sredstava.

U uslovima aktualizacije pitanja crkvene imovine u izbornoj godini od strane prethodne parlamentarne većine, Srpska pravoslavna crkva je, kroz pružanje otpora Zakonu o slobodi vjeroispovijesti, bila na strani suprotstavljenj vladajućoj partiji i tokom predizborne kampanje.

Analizom poznatih predizbornih aktivnosti Crkve nije utvrđen bilo koji vid kršenja Zakona o finansiranju političkih partija. Međutim, poistovjećivanje pojedinih političkih subjekata sa ciljevima Crkve, nesumnjivo je doprinijelo njihovom boljem izbornom rezultatu.

Političko profitiranje direktnih učesnika izbora 'naslanjanjem' na kampanju trećih strana, sa kojima formalno nisu povezani, a na koje se ne odnose ista pravila koja uređuju izborne aktivnosti političkih subjekata, zakonom nije propisano ili nije jasno precizirano, pa samim tim nije ni zabranjeno, što ostavlja prostor za zloupotrebe.

Međutim, upravo specifična situacija u kojoj se u predizbornom periodu našla Crkva, u svojstvu treće strane, ukazuje na obavezu poštovanja zagarantovanih prava na javno obraćanje i slobode javnog izražavanja u toku predizbornih kampanja.

Stoga je neophodno izmijeniti Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i preciznije regulisati aktivnosti trećih strana u izbornom procesu, ali uz puno uvažavanje svih relevantnih međunarodnih standarda.



# FINANSIRANJE IZBORNE KAMPANJE



## Ključni nalazi

Ukupni **prihodi** koje su prijavile sve izborne liste u kampanji za Parlamentarne izbore 2020. godine iznosili su preko 2,5 miliona eura. Većini izbornih listi dominantan izvor finansiranja su bila **sopstvena sredstva**, stečena u toku njihovog redovnog rada, što je omogućeno poslednjim izmjenama zakona. Međutim, u tim slučajevima nije jasno šta su početni izvori novca – donacije ili državni budžet.

**Donacije fizičkih lica** su drugi najveći izvor finansiranja izborne kampanje, iako su ih prijavile samo neke izborne liste. I na ovim izborima su se ponovile sumnje da se donacije stranačkih funkcionera i drugih povezanih lica koriste za ubacivanje gotovine i prikrivanje nezakonitih izvora finansiranja. Međutim, po prvi put podaci ukazuju da sličnu praksu imaju dvije najveće političke strukture.

U zvaničnim izvještajima o finansiranju izborne kampanje prijavljene su veoma skromne **donacije pravnih lica**, kao i izuzetno mali nenovčani prilozi. Takvi podaci, ipak, ne djeluju pouzdano jer je do drastične promjene prakse došlo prije nekoliko izbornih ciklusa, kada su zakonom zabranjeni prilozi kompanija koje posluju sa državom. Agencija za sprječavanje korupcije ne provjerava da li su donatori partija istovremeno i vlasnici kompanija koje posluju sa državom, pa je i na ovim izborima na takvo kršenje ukazao MANS.

Izborne liste su prijavile ukupno oko **četiri miliona eura troškova** kampanje. Najveće troškove je prijavila lista ZBDCG, oko 1,5 milion eura, DPS oko 850 hiljada eura, koalicija MIRNN oko 640 hiljada eura. Zvanični troškovi SD-a su bili oko 385 hiljada eura, SDP-a 235 hiljada eura, a koalicije CNB skoro 190 hiljada eura. Dok je Albanska lista prijavila troškove od preko 70 hiljada eura, koalicija "Jednoglasno" je za izbornu kampanju zvanično potrošila oko 56 hiljada eura. BS je prijavila troškove od oko 40 hiljada eura, HGI i HRS po oko 30 hiljada eura.

Za **reklame u medijima** sve izborne liste su potrošile skoro 1,8 miliona eura, od čega se preko 1,3 miliona odnosi na televizijske reklame. Neki mediji su davali popuste ili pružali usluge koje nisu bile predviđene cjenovnicima. Pojedini mediji su emitovali politički marketing, iako nisu predali cjenovnike u zakonskom roku, čak i nakon što je ASK, po prijavi MANS-a, utvrdio kršenje zakona.



# FINANSIRANJE IZBORNE KAMPANJE

Prema tumačenju ASK-a, **agencije koje prodaju reklamni prostor** u medijima nisu obveznici zakona, što je omogućilo netransparentno reklamiranje na jednoj televiziji i ostavilo ogroman prostor za zloupotrebu u budućim izbornim ciklusima.

Izborne liste su prijavile oko 245 hiljada eura troškova **reklamiranja na društvenim mrežama**, skoro deset puta više nego na prethodnim parlamentarnim izborima. Neke izborne liste su odlagale da prijave svoje oglase kao političke, čime su izbjegle da podaci o dijelu njihovog oglašavanja budu poznati javnosti. Nešto veća transparentnost finansiranja oglasa na Facebooku, nam je omogućila da otkrijemo tragove finansiranja ovog dijela troškova kampanje iz inostranstva.

Prema zvaničnim podacima, za izradu **promotivnih spotova** izborne liste su potrošile ukupno preko 220 hiljada eura, ali podaci ukazuju da prijavljeni troškovi nisu realno iskazani. Za izradu spotova jedne koalicije bila je angažovana off shore kompanija skrivenih vlasnika i finansija. Jedan od spotova sniman je na lokacijama kojima je ograničen pristup, pa postoji sumnja da je u pitanju zloupotreba institucionalne prednosti.

Izborne liste su prijavile skoro 440 hiljada eura troškova reklamiranja na **bilbordima i drugim uličnim panelima**. Vlasnik kompanije koja je bila jedan od najvećih dobavljača je u rukovodstvu partije koja je učestvovala na izborima. Ukupni prijavljeni troškovi štampanog materijala svih izbornih lista su bili oko 486 hiljada eura, a najveći dobavljač je bila Pošta Crne Gore koja je pakovala i distribuirala promotivni materijal jedne izborne liste.

Zvanični podaci navode na sumnju da su mnoge izborne liste prikazale manje troškove **terenske kampanje** od stvarnih. Samim tim, skriveni dio troškova je morao biti plaćen iz nelegalnih izvora. Posebno su izražene nelogičnosti u prijavljenim troškovima najvećih izbornih lista koje ukazuju da su prijavljeni troškovi podcijenjeni, odnosno znatno manji od realnih.



# 1 PRAVNI OKVIR

Finansiranje izbornih kampanja regulisano je Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja [1] kojim se, između ostalog, nastoji obezbijediti zakonitost i transparentnost prihoda i rashoda političkih subjekata u izbornoj kampanji. Taj zakon je, nakon više faza političkih pregovora, na samom kraju 2019. godine, Skupština usvojila na predlog poslanika vladajuće većine, bez ozbiljnije rasprave i uz bojkot tadašnje opozicije. [2]

Zakonom je propisano da sredstva za izbornu kampanju, kao i za redovan rad, politički subjekti mogu sticati iz javnih izvora (u daljem tekstu budžetska sredstva) i privatnih izvora. [3] Pravo na budžetska sredstva imaju politički subjekti koji na parlamentarnim ili lokalnim izborima pređu izborni prag, odnosno osvoje barem jedan poslanički/odbornički mandat; kao i podnosioci potvrđenih i proglašanih izbornih lista.

**Visina budžetskih sredstava** zakonom je definisana na iznos od 0,25% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, umanjene za sredstva kapitalnog budžeta i budžeta državnih fondova (tekući budžet) za godinu za koju se budžet donosi. Raspodjela budžetskih sredstava vrši se na način što se 20% predviđenih sredstava raspodjeljuje svim potvrđenim izbornim listama u jednakim iznosima, dok se preostalih 80% raspodjeljuje onim listama koje su prešle izborni prag, proporcionalno procentu osvojenih glasova, nakon objavljivanja konačnih rezultata izbora. [4]

Jedna od značajnih novina važećeg zakona o finansiranju koji je usvojen u decembru 2019. jeste uvođenje mogućnosti **finansiranja izborne kampanje iz sredstava sa redovnog računa**. [5] Ova odredba zakona ne obezbjeđuje princip egalitarnosti među kandidatima, obzirom da u povoljniji položaj stavlja političke subjekte koji se u periodu trajanja izborne kampanje već finansiraju iz budžeta.

Izborne liste mogu prikupljati sredstva iz privatnih izvora kroz **donacije** pravnih ili fizičkih lica. Izmjenama zakona udvostručeni su gornji limiti donacija, pa za finansiranje političkog subjekta, fizičko lice može da uplati najviše 5.000 eura, a pravno lice najviše 20.000 eura na godišnjem nivou. [6]

**Visina sredstava iz privatnih izvora** koje politički subjekt može prikupiti za finansiranje izborne kampanje tokom njenog trajanja ne može preći tridesetostruki iznos budžetskih sredstava koja su mu data iz budžetskih sredstava nakon potvrđivanja izborne liste. [7]

[1] Vidi: Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, "Službeni list CG", br. 3/20 i 38/20.

[2] Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja je raspravljao i usvojen na istoj sjednici kao i kontroverzni Zakon o slobodi vjeroispovijesti. U aprilu 2020. godine izmijenjene su odredbe koje su u izbornoj godini ograničavale potrošnju budžetske rezerve, sa obrazloženjem da je to neophodno zbog pomoći privredi i pojedincima u vezi sa pandemijom COVID-a, o čemu je više informacija dato u poglavlju Uloga trećih strana u izbornom procesu

[3] Ovim zakonom, javni izvori se definišu kao sredstva koja se izdvajaju iz budžeta Crne Gore i lokalne samouprave, dok se privatnim izvorima smatraju članarine, prilazi, legati i zaduživanje kod banaka i drugih finansijskih institucija u Crnoj Gori. Vidi: Isto, članovi 6. i 7.

[4] Vidi: Čl. 20.

[5] Vidi: čl. 17.

[6] Vidi: čl. 15.

[7] Član 23 stav 2 Visina sredstava iz privatnih izvora, koja politički subjekt prikupi za finansiranje troškova izborne kampanje za izbor poslanika i odbornika, ne može preći tridesetostruki iznos sredstava koja mu pripadaju u smislu člana 20 stav 2 ovog zakona. Član 20 stav 2: Sredstva iz stava 1 ovog člana u visini od 20% raspodjeljuju se u jednakim iznosima političkim subjektima, u roku od osam dana od isteka roka za dostavljanje izbornih lista.



# 1 PRAVNI OKVIR

Dakle, maksimalan iznos sredstava koje politički subjekt može prikupiti iz privatnih izvora zavisi od dva parametra: ukupnog iznosa tekućeg budžeta, pa time i sredstava koja se dijele za izbornu kampanju, ali i broja potvrđenih izbornih lista.

$$\text{Maksimalan iznos sredstava iz privatnih izvora za jednu izbornu listu} = 30 \times \frac{20\% \text{ ukupnih budžetskih sredstava za izbornu kampanju}}{\text{Broj potvrđenih izbornih lista}}$$

Zakon zabranjuje političkim subjektima primanje materijalne i finansijske pomoći i nenovčanih priloga od

- drugih država,
- pravnih lica van teritorije Crne Gore, i fizičkih lica koji nemaju biračko pravo u Crnoj Gori,
- anonimnih darodavaca,
- javnih ustanova, pravnih lica sa učešćem državnog kapitala ili tromjesečnim neizmirenim dospjelim obavezama prema zaposlenima,
- organizacija civilnog društva (sindikati, vjerske zajednice, NVO),
- priređivača igara na sreću; kao i od
- lica pravnosnažno osuđenih za krivično djelo sa elementima korupcije i organizovanog kriminala. [8]

Pored ovoga, zakon predviđa i veliki broj zabrana i ograničenja kojima se nastoje ograničiti zloupotreba institucionalne prednosti i drugi vidovi nezakonitog korišćenja državnih resursa za potrebe ostvarivanja prednosti na izborima. [9]

Za potrebe finansiranja izborne kampanje politički subjekti su dužni da u svrhu prikupljanja sredstava za finansiranje troškova izborne kampanje otvore **poseban žiro račun**, najkasnije narednog dana od dana utvrđivanja izborne liste, ili prije početka izborne kampanje, u slučaju da izbornu kampanju započne prije potvrđivanja izborne liste. [10]

Za namjensko trošenje sredstava i podnošenje relevantnih izvještaja Agenciji, politički subjekti određuju **odgovorno lice**, narednog dana od dana utvrđivanja liste kandidata. [11]

[8] Vidi: čl. 33.

[9] Vidi Poglavlje o Institucionalnoj prednosti i drugim vidovima zloupotreba službenih resursa

[10] Vidi: čl. 24.

[11] Vidi: čl. 27.



# 1 PRAVNI OKVIR

Zakonom je propisano da se **troškovi** izborne kampanje odnose na predizborne skupove, reklamne spotove i reklamni materijal, medijsko predstavljanje, oglase i publikacije, istraživanja javnog mnjenja, angažovanje opunomoćenih predstavnika političkog subjekta u prošireni sastav organa za sprovođenje izbora, režijske troškove i opštu administraciju, kao i troškove prevoza u periodu izborne kampanje. [12]

**Kontrolu i nadzor** finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja vrši Agencija za sprečavanje korupcije. [13] Ovo uključuje obračune nenovčanih priloga,[14] plaćenog medijskog oglašavanja, kao i pomenute zabrane i ograničenja propisane zakonom. [15]

U toku izborne kampanje, politički subjekti su dužni da vode evidenciju o sredstvima prikupljenim iz privatnih izvora i troškovima izborne kampanje. [16] Agenciji se petnaestodnevno dostavljaju **izvještaji** političkih subjekata o priložima pravnih i fizičkih lica. [17] Pet dana prije održavanja izbora, politički subjekti Agenciji dostavljaju privremeni izvještaj o troškovima izborne kampanje,[18] a u roku od 30 dana od održavanja izbora, politički subjekti su dužni da Agenciji podnesu izvještaj o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava iz javnih i privatnih izvora za izbornu kampanju, sa pratećom dokumentacijom. Sve navedene izvještaje, Agencija je dužna da objavi u zakonom propisanom roku.

U roku od sedam dana prije dana održavanja izbora, politički subjekti su dužni da Agenciji dostave izvještaj o **medijskom oglašavanju** u izbornoj kampanji na propisanom obrascu, uključujući podatke o iznosu cijene za pružene usluge i ostvarenom eventualnom popustu za medijsko oglašavanje izborne kampanje.

**Cjenovnici** medijskih usluga koje se pružaju političkim subjektima moraju biti dostavljeni Agenciji i ne smiju semijenjati u toku izborne kampanje, a subjekti koji pružaju usluge medijskog oglašavanja u izbornoj kampanji dužni su da Agenciji dostave i ugovore u vezi sa izbornom kampanjom koje su zaključili sa političkim subjektima. [19]

[12] Vidi: čl. 16. stav 1.

[13] Pored Agencije, kontrolnu nadležnost ima i Državna revizorska institucija, koja vrši reviziju godišnjih finansijskih izvještaja svih političkih subjekata koji imaju parlamentarni status. Vidi: čl. 55. i 63.

[14] Nenovčani prilozi spadaju u privatne izvore finansiranja i zakonom su definisani kao "pružanje usluge ili proizvoda političkom subjektu bez naknade ili pod uslovima u kojima se taj politički subjekt stavlja u povlašćeni položaj u odnosu na druge potrošače, zaduživanje kod banaka i drugih finansijskih institucija i organizacija pod uslovima koji odstupaju od tržišnih, kao i otpis dijela dugova." Vidi: čl. 7, stav 3, tačka 2.

[15] Vidi: čl. 58. Stav 4.

[16] Vidi: čl. 58, stav 1.

[17] Vidi: čl. 53.

[18] Vidi: čl. 54.

[19] Vidi: čl. 16.



# 1 PRAVNI OKVIR

U slučaju povrede zakona, Agencija ima mogućnost da izriče mjere upozorenja kada u postupku kontrole utvrdi nedostatke koji se mogu ukloniti, pokreće prekršajne postupke,[20] i donosi odluke o privremenoj obustavi prenosa budžetskih sredstava političkom subjektu, u skladu sa zakonom. Takođe, na osnovu odluke Agencije, politički subjekt može djelimično ili potpuno izgubiti pravo na budžetska sredstva za finansiranje troškova izborne kampanje kada stiče prihode ili koristi sredstva suprotno zakonu. [21] Pored redovnih izvještaja, u procesu utvrđivanja eventualne povrede zakona, politički subjekti su takođe dužni da Agenciji na zahtjev dostave i druge potrebne podatke. [22]

Za kršenje Zakona propisane su **novčane kazne** od 5.000 do 20.000 eura za pravna lica, odnosno od 500 do 2.000 eura za fizička lica. Visina propisane kazne za političke subjekte predviđene su u iznosima od 5.000 do 20.000 [23] i 10.000 do 20.000 eura,[24] dok su kazne za odgovorna lica u političkim subjektima određene na visinu od 500 do 2.000 eura. Isti iznosi su predviđeni i za prekršaje počinjene od strane odgovornih lica u političkom subjektu, dok je za odgovorna lica u državnom organu, organu državne uprave, lokalne samouprave, javnoj ustanovi, državnom fondu i privrednom društvu čiji je osnivač država visina prekršajne kazne određena na iznos od 200 do 2.000 eura.

U roku od 60 dana od proglašenja konačnih rezultata izbora, Agencija objavljuje izvještaj o kontroli i nadzoru finansiranja izborne kampanje. [25]

Analiza važećih zakonskih odredbi međunarodnog eksperta u oblasti finansiranja političkih partija je dostupna na: <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2020/07/Tilman-uskla%C4%91enost-Crne-Gore-sa-preporukama-.pdf>.

[20] Postupak za utvrđivanje eventualne povrede zakona Agencija pokreće po službenoj dužnosti, na osnovu sopstvenih saznanja ili po prijavi fizičkog ili pravnog lica, vidi čl. 56.

[21] Vidi: čl. 60

[22] Vidi: čl. 58, stav 3

[23] Vidi: čl. 65, stav 1, tačke 1-11. Za ove prekršaje izriče se i kazna za odgovorno lice u političkom subjektu novčanom kaznom u iznosu od 500 do 2.000 eura.

[24] Vidi: čl. 66. Za ove prekršaje izriče se i kazna za odgovorno lice u političkom subjektu novčanom kaznom u iznosu od 500 do 2.000 eura.

[25] Vidi: čl. 58, stav 6.

# 2

## PRIJAVLJENI PRIHODI IZBORNIH LISTA

Ukupni prihodi koje su sve izborne liste prijavile u kampanji za Parlamentarne izbore 2020. godine su bili preko 2,5 miliona eura.

Prema zvaničnim podacima, većina izbornih lista je finansirala kampanju za Parlamentarne izbore iz sopstvenih sredstava i donacija fizičkih lica. Najveće prihode je prijavila DPS, a na drugom mjestu je koalicija ZBDCG.

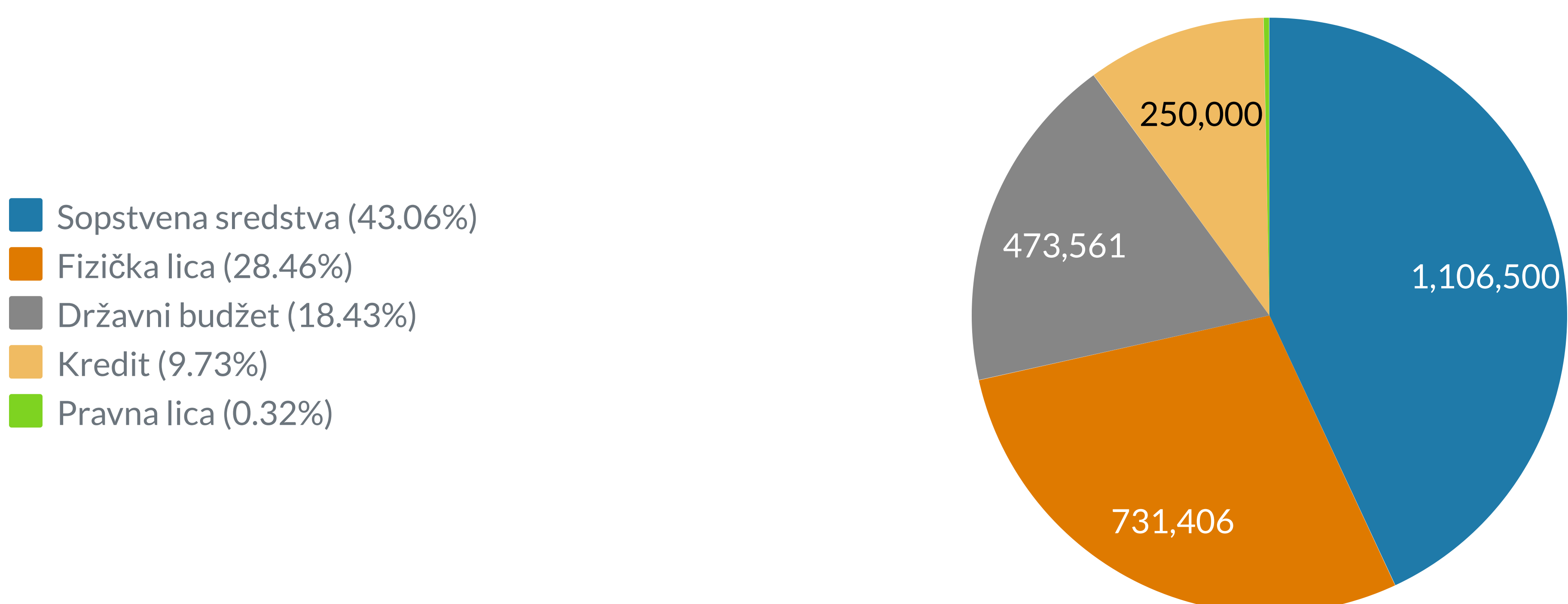
Međutim, konkretni primjeri navode na sumnju da političke partije prikrivaju prave izvore svog finansiranja, i ubacuju gotovinu preko donacija stranačkih funkcionera i drugih lica. Sve do poslednjih izbora, takvu praksu je imala uglavnom DPS, a od ovih i koalicija ZBDCG.

### 1. Ukupni prijavljeni prihodi

Ukupni prihodi koje su sve izborne liste prijavile u kampanji za Parlamentarne izbore 2020. godine su bili preko 2,5 miliona eura. [26]

Preko 40% tog novca partije su obezbijedile iz sopstvenih sredstava, odnosno iz budžeta za njihovo redovno finansiranje. Kroz donacije fizičkih lica, prema zvaničnim izvještajima partija, obezbijeđena je skoro trećina novca, a nepunu petinu su činile uplate iz državnog budžeta. Oko 10% novca je obezbijeđeno iz kredita, ali nije poznato čijom mjenicom je garantovano vraćanje. [27] Prijavljene donacije pravnih lica su bile veoma skromne i manje su od 1%.

Ukupni prijavljeni prihodi svih izbornih lista za finansiranje kampanje za Parlamentarne izbore 2020.



[26] Ukupni prijavljeni prihodi svih izbornih lista su bili 2.569.591,27 eura.

[27] Riječ je o Socijaldemokratama Crne Gore čije finansije nisu dostupne javnosti, osim vrlo šturog zvaničnog izvještaja.



# 2

## PRIJAVLJENI PRIHODI IZBORNIH LISTA

Izmjenama zakona koje su usvojene krajem 2019. godine, političkim partijama je omogućeno da za finansiranje koriste sopstvena sredstva, a njihov iznos potvrđuje da takva rješenja predstavljaju veliku barijeru za nove političke subjekte. Međutim, i prije nego što je takva praksa dozvoljena zakonom, partije su nalazile različite načine da ta sredstva koriste, bilo tako što su ih direktno prebacivale na žiro-račune otvorene za potrebe finansiranja izborne kampanje, ili uzimanjem kredita za čije vraćanje su garantovali gotovinom iz redovnog finansiranja. [28]

**Poseban problem sa sopstvenim sredstvima je što je njihov izvor suštinski nepoznat, jer se bez detaljnog sagledavanja finansiranja redovnog rada političkih partija ne može zaključiti iz kojih izvora su ih partije stekle.**

Sredstva iz državnog budžeta koje su partije prijavile predstavljaju samo dio koji se, shodno zakonu, uplaćuje potvrđenim izbornim listama, dok se ostatak uplaćuje nakon izbora, prema ostvarenom rezultatu. [29]

Zanimljivo je da je obim prijavljenih donacija pravnih lica dramatično smanjen, nakon što su ranijim izmjenama zakona propisana ograničenja za kompanije koje su učestvovala na javnim tenderima.

### 1.1. Prihodi po izbornim listama

---

Najveće prihode je prijavila DPS, preko million eura, od čega polovina dolazi iz donacija fizičkih lica, a pola iz sopstvenih sredstava, dok su prihodi pravnih lica bili samo oko hiljadu eura.

ZBDCG je, prema njihovim izvještajima, za kampanju skupila oko 450 hiljada eura. U njihovom slučaju oko 43% prijavljenih prihoda je iz donacija, a ostalo su sopstvena sredstva.

Na trećem mjestu je SD sa preko 310 hiljada, od kojih 80% dolazi iz kredita, oko 11 hiljada iz donacija fizičkih lica i oko 8,5 hiljada od pravnih lica.

[28] Detaljnije u: Finansiranje izbornih kampanja-Sprovođenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (2016 - 2018.)

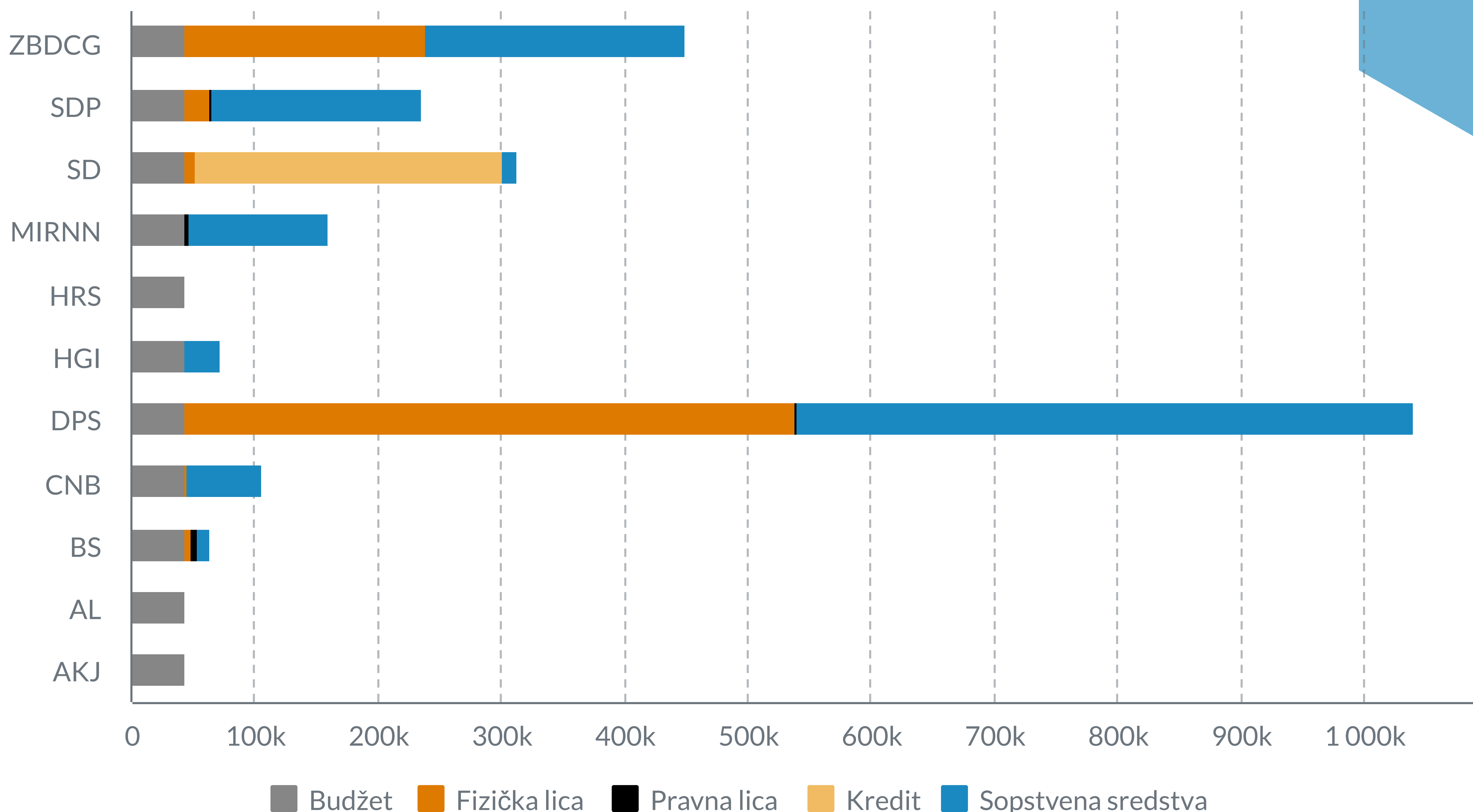
[29] Detaljnije objašnjenje je dato u poglavlju Pravni okvir.



# 2

## PRIJAVLJENI PRIHODI IZBORNIH LISTA

Prijavljeni prihodi izbornih lista za finansiranje kampanje za Parlamentarne izbore 2020. (po vrstama)



SDP sa oko 235 hiljada, koji je preko 70% finansija za kampanju obezbijedio iz sopstvenih sredstava, a sakupio je i oko 20 hiljada eura donacija fizičkih lica.

Koalicija MIRNN je prijavila prihode od skoro 160 hiljada od kojih preko 70% dolazi iz sopstvenih sredstava, dok su donacije fizičkih i pravnih lica vrlo skromne.

Koalicija CNB je prijavila prihode od oko 105 hiljada, od kojih skoro 60% dolazi iz sopstvenih sredstava. HGI je prijavila 73 hiljade prihoda od kojih je preko 40% iz sopstvenih izvora.

BS je prijavila oko 63, gdje oko 15% prihoda čine sopstvena sredstva, a ostalo uključuju donacije fizičkih lica od nekoliko hiljada eura, kao i skromne donacije pravnih lica.

Tri izborne liste, AKJ, AL, HRS, su kao jedine prihode prijavile sredstva iz budžeta koja su iznosila oko 43 hiljade eura.



## 2

# PRIJAVLJENI PRIHODI IZBORNIH LISTA

A

Partija	Državni budžet	Fizička lica	Pravna lica	Kredit	Sopstvena sredstva	Ukupno po partijama
AKJ	43.051					43.051
AL	43.051					43.051
BS	43.051	6.470	4.000		10.000	63.521
CNB	43.051	1.925			61.000	105.976
DPS	43.051	496.452	1.000		500.000	1.040.503
HGI	43.051				30.000	73.051
HRS	43.051					43.051
MIRNN	43.051	750	2.541		113.500	159.842
SD	43.051	8.500		250.000	11.000	312.551
SDP	43.051	21.616	583		170.000	235.250
ZBDCG	43.051	195.693			211.000	449.744
<b>Ukupno po vrsti prihoda</b>	<b>473.561</b>	<b>731.406</b>	<b>8.124</b>	<b>250.000</b>	<b>1.106.500</b>	<b>2.569.591</b>

Sve partije su prijavile da su imale ukupno 7664.62 eura nenovčanih priloga.

ZBCG je prijavio dva nenovčana prihoda fizičkog lica od 3.025 i oko 200 eura od istog fizičkog lica koje je plaćalo troškove oglašavanja na internetu.

Koalicija MIRNN je prijavila 2.691 eura nenovčanih donacija od pravnog lica od koga je inače iznajmljivala bilborde, i dodatnih 150 eura od jednog fizičkog lica.

SDP je prijavio ukupno 1.748 eura nenovčanih donacija, i to 583 eura od jednog pravnog lica takođe za bilborde, i dvije donacije u istom iznosu od fizičkih lica.

Ostale partije nisu imale nenovčanih donacija.



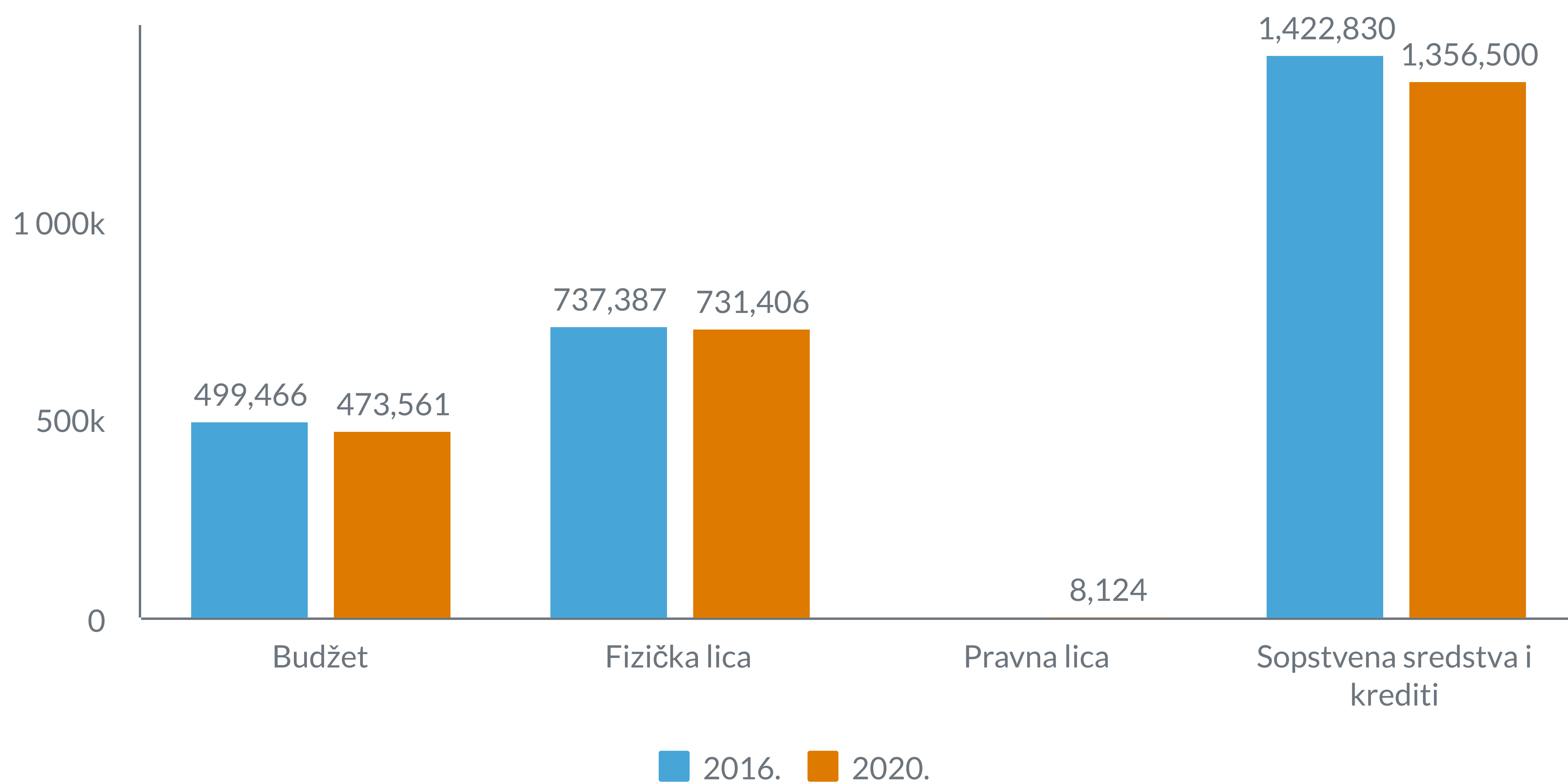
# 2

## PRIJAVLJENI PRIHODI IZBORNIH LISTA

### 1.2. Poređenje sa prethodnim izborima

Dok su na poslednjim parlamentarnim izborima ukupni prijavljeni prihodi za finansiranje kampanje bili oko 2,5 miliona eura, četiri godine ranije izborne liste su prijavile ukupne prihode preko 2,6 miliona eura. Razlika se odnosi uglavnom na smanjenje iznosa prijavljenih sopstvenih sredstava od oko 100 hiljada eura. [30]

Ukupni prijavljeni prihodi izbornih lista  
na Parlamentarnim izborima 2020. i 2016. godine (po vrstama)



Napominjemo da smo prikazali podatke o sopstvenim sredstvima i kreditima u istoj kategoriji, jer je u slučaju izbora održanih 2016. godine, kada je finansiranje iz sopstvenih sredstava bilo zabranjeno, većina partija polagala ta sredstva kao garanciju za kredit i tako formalno izbjegavala propisano ograničenje.

Kada su u pitanju prihodi po izbornim listama, primjetne su značajne razlike. [31]

Prvo, na poslednjim izborima je učestvovalo manje lista nego 2016. godine, pa su i sredstva iz budžeta gotovo duplirana, odnosno povećana su nepunih 23 na oko 43 hiljade eura koliko je isplaćeno svakoj izbornoj listi koja je potvrđena.

[30] Važno je napomenuti da su na Parlamentarnim izborima 2016. neke izborne liste prijavljivale kredite, a ne sopstvena sredstva, iako su polagali sredstva partije u banku kao garanciju za vraćanje kredita.

[31] Podaci o finansiranju nekoliko izbornih lista na Parlamentarnim izborima održanim 2020. godine su potpuno ili donekle uporedivi sa podacima o listama koje su izašle na izbore 2016. godine.



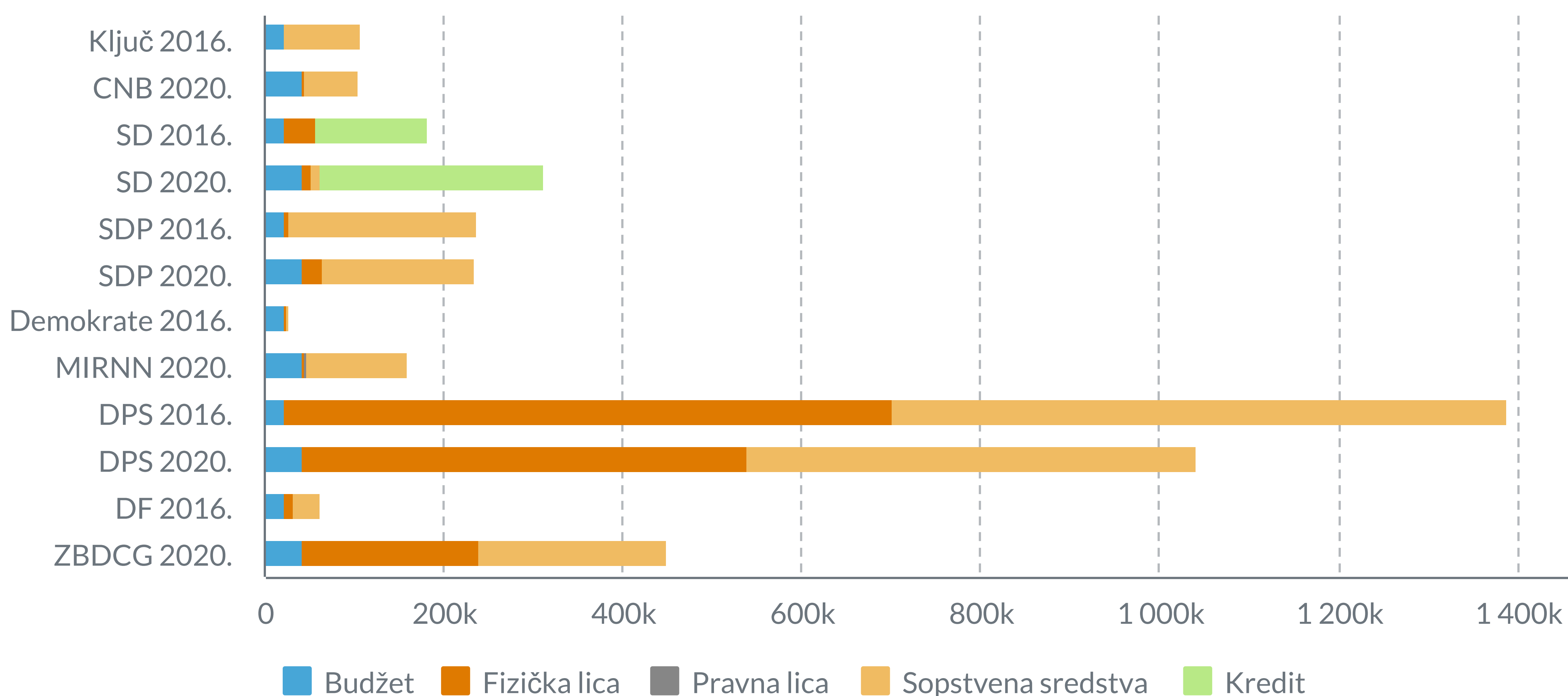
# 2

## PRIJAVLJENI PRIHODI IZBORNIH LISTA

DPS, koji je prijavio najveće prihode je na poslednjim izborima skupio oko 180 hiljada manje donacija fizičkih lica, nego na prethodnim izborima, a ta partija je uložila i oko 186 hiljada eura manje iz sopstvenih sredstava. U zvaničnom izvještaju DPS-a je čak navedeno da je inicijalno bilo obezbijeđeno oko 150 hiljada eura više iz sopstvenih sredstava, ali su ta sredstva ipak vraćena i zvanično nisu utrošena za izbornu kampanju.

Sa druge strane, koalicija ZBDCG je prijavila po 180 hiljada eura veće prihode od fizičkih lica i sopstvenih sredstava nego DF na izborima održanim 2016. godine. Važno je napomenuti da ZBDCG uključuje i SNP kao i druge, manje partije, ali je okosnica te koalicije DF. Zbog toga su podaci o prihodima i troškovima te dvije izborne liste u velikoj mjeri uporedivi.

Prijavljeni prihodi pojedinih izbornih lista na Parlamentarnim izborima 2020. i 2016. godine (po vrstama)



Koalicija MIRNN je prijavila oko 110 hiljada eura veće troškove iz sopstvenih sredstava nego Demokrate na prethodnim parlamentarnim izborima. I u ovom slučaju podaci o prihodima i troškovima su u velikoj mjeri uporedivi, jer su Demokrate noseća partija koalicije MIRNN.

SD je prijavio oko 125 hiljada veći kredit nego na prethodnim izborima, kao i oko 25 hiljada eura manje donacije fizičkih lica.

SDP je prijavio oko 17 hiljada eura veće donacije fizičkih lica, dok je iznos sopstvenih sredstava smanjen za 40 hiljada.

Lista CNB je na poslednjim izborima prijavila oko 23 hiljade eura manja sopstvena sredstva nego Ključ, ali se podaci o tim koalicijama teško mogu uporediti. U Ključ su, pored CNB-a, bili i SNP i DEMOS, koji su se na ovim izborima priključili koalicijama ZBDCG, odnosno MIRNN. Sa druge strane u CNB se, pored URE nalaze i drugi, manji politički subjekti.



## 2. Moguće zloupotrebe donacija fizičkih lica

Studije slučaja date u ovom poglavlju sadrže konkretne primjere koji navode na sumnju da političke partije prikrivaju prave izvore svog finansiranja, i ubacuju gotovinu u svoje zvanične finansije najčešće preko stranačkih funkcionera, ali i drugih lica.

Poslednja studija pokazuje da su lica kojima je zabranjeno davanje donacija finansirala kampanje pojedinih političkih partija, što je Agencija utvrdila tek nakon prijave MANS-a.

### Studija slučaja: Neki funkcioneri donirali i više nego što su zaradili

Više funkcionera ZBDCG je istoga dana uplaćivalo maksimalne iznose donacija, što podsjeća na praksu DPS-a sa prethodnih izbora. Neki funkcioneri su toj koaliciji uplatili više nego što su zaradili za nekoliko mjeseci, iako nisu imali ušteđevinu, a morali su plaćati i rate za kredite.

Ta koalicija je prijavila da je za potrebe izborne kampanje za parlamentarne izbore kroz donacije fizičkih lica prikupila preko 192.000 eura. [32]

Uplaćeno je ukupno 58 pojedinačnih novčanih donacija, a skoro pola njih je maksimalnog iznosa od pet hiljada eura.

Najveći dio priloga je uplaćen između 10. i 12. avgusta 2020. godine, kada je koalicija prikupila preko 120.000 eura. [33] Najviše je uplaćeno 12. avgusta kada je 18 lica uplatilo ukupno 60.475 eura, odnosno skoro jednu trećinu ukupne sume donacija koje su prikupljene tokom predizborne kampanje.

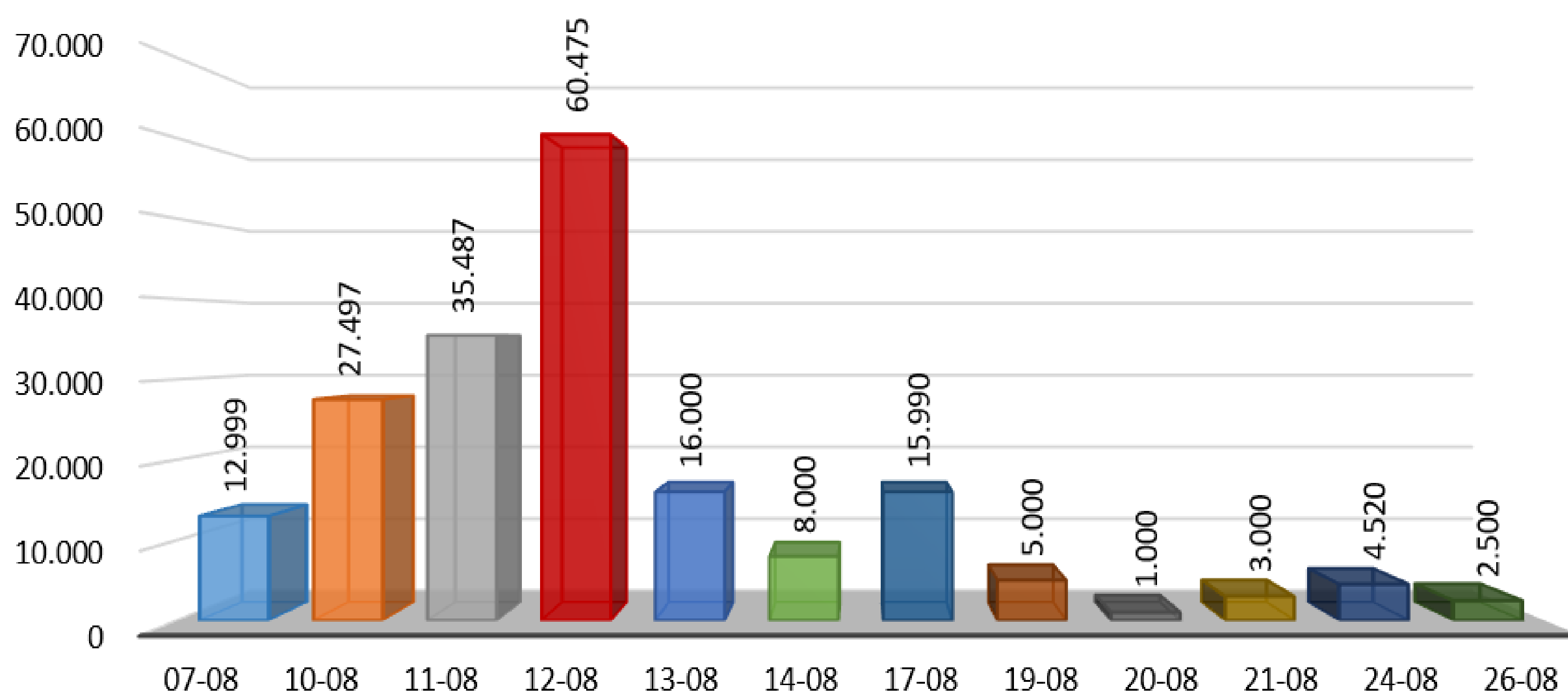


Tabela: Ukupne prijavijene uplate donacija ZBDCG za finansiranje kampanje za Parlamentarne izbore 2020., po danima

[32] Tačna cifra je 192.468,54 eura

[33] Tačna cifra je 123.459,00 eura



# 2

## PRIJAVLJENI PRIHODI IZBORNIH LISTA

Novčane priloge su uglavnom uplaćivali funkcioneri političkih partija, dok za samo četiri lica ne postoji direktna veza sa koalicijom koje su partije formirale. Čak 26 funkcionera partija koje su činile koaliciju je uplatilo maksimalan iznos od oko pet hiljada eura, a sve njihove uplate su realizovane u samo tri dana avgusta 2020. godine.

**Maksimalne donacije su uplaćivali funkcioneri sa skromnim zvaničnim primanjima koji nisu prijavili ušteđevinu iz koje bi mogli izdvojiti tako velike iznose za finansiranje svojih partija.**

Funkcioner Demokratske narodne partije (DNP), Dragan Bojović, je donirao maksimalan iznos od pet hiljada eura. Prema imovinskom kartonu koji je predao po stupanju na funkciju poslanika, u toku 2020. godine je primao naknadu od 110 eura kao odbornik u Skupštini Opštine Danilovgrad. [34] U 2019. godini, pored odborničke naknade od 110 eura Bojović je imao i mjesečni honorar od 300 eura.

Poslanica iste partije, Maja Vukićević je takođe donirala isti, maksimalan iznos, iako je do imenovanja u Skupštini, u prvih osam mjeseci 2020. godine zvanično prihodovala ukupno 3.900 eura. Ta poslanica nije prijavila ušteđevinu iz koje je mogla uplatiti donaciju, već ima i kredit za koji je mjesečna rata nepunih 100 eura.

Jelena Kljajević iz iste partije je takođe donirala pet hiljada eura, odnosno skoro kompletne svoje godišnje prihode iz 2019. godine. [35]

Funkcionerka Demokratskog fronta (DF), Marina Jočić je tokom 2020. godine imala kreditne obaveze sa mjesečnim ratama od preko 800 eura. Ona je dala donaciju od skoro pet hiljada eura, što je činilo skoro trećinu njenih ukupnih prihoda do momenta održavanja izbora. U imovinskom kartonu koji je kao poslanica podnijela na kraju 2019. godine nije prijavila ušteđevinu, kao ni u posljednjem kartonu koji se odnosi na 2020. godinu.

Maksimalan iznos od pet hiljada eura donirao je i poslanik DF-a, Jovan Vučurović, koji je prema posljednjem imovinskom kartonu koji je predao ASK-u, a koji se odnosi na 2019. godinu, primao poslaničku platu od 1.391 euro mjesečno, ali i otplaćivao rate dva kredita u ukupnom iznosu od 500 eura mjesečno. Ni poslanik Vučurović u svom imovinskom kartonu nije prijavio da na kraju 2019. godine ima ušteđevinu koju je mogao iskoristiti za donaciju svojoj partiji, dok podaci o njegovim primanjima za prošlu godinu još uvijek nisu poznati.

Sličan slučaj bio je i sa bivšim poslanikom DF-a, Milutinom Đukanovićem, koji je u toku 2020. godine mjesečno zarađivao po oko 1,400 eura i plaćao rate za dva kredita preko 800 eura mjesečno. Ni on nije prijavio ušteđevinu, ali je uplatio maksimalnu donaciju od pet hiljada eura.

**I drugi visoki funkcioneri su uplaćivali maksimalne iznose donacija ili više od tri prosječne poslaničke plate:** Nebojša Medojević, Branka Bošnjak, Budimir Aleksić i Slaven Radunović.

# A

[34] U tom kartonu navodi se i da je u toku cijele 2020. godine primao poslaničku platu, što ne može biti tačno pošto je Bojović postao poslanik tek u septembru prošle godine.

[35] U izvještaju iz marta 2020. godine koji se odnosi na 2019. godinu Kljajević je prijavila ukupnu godišnju zaradu od oko 5.300 eura, a podaci u njenom posljednjem izvještaju nisu potpuni.



# 2

## PRIJAVLJENI PRIHODI IZBORNIH LISTA

Medojević u posljednjem dostupnom imovinskom kartonu za 2019. godinu, nije prijavio ušteđevinu, već samo poslaničku platu iz te godine, koja je varirala između 1.100 i 1.700 eura mjesečno.

Prema izvještaju koji se odnosi na 2019. godinu, Branka Bošnjak je pored poslaničke plate od oko 1.000 eura mjesečno imala i prihode sa Univerziteta Crne Gore u iznosu od oko 600 eura mjesečno. Ona nije prijavila da je na kraju te godine posjedovala ušteđevinu.

Budimir Aleksić, u svom imovinskom kartonu predatom u oktobru 2020. godine, navodi da je u toku prošle godine, do momenta održavanja izbora, kao poslanik zaradio nešto manje od 13.000 eura, a imao je i dodatne prihode od 2.700 eura.

Slaven Radunović je u toku 2019. godine zarađivao 1.640 eura mjesečno kao poslanik, a u 2020. godinu, za koju još uvijek nisu poznati njegovi prihodi, ušao je sa ušteđevinom od 8.000 eura, koja je u ranijim godinama bila i veća.

### Studija slučaja: Vatrogasci donirali po nekoliko plata

Zaposleni u Službi zaštite i spasavanja Opštine Danilovgrad su organizovano i na isti dan uplatili 16.000 eura za potrebe poslednje izborne kampanje DPS-a, a pojedinačne uplate su bile višestruko veće od njihovih mjesečnih zarada. I članovi opštinskih odbora su istog dana uplaćivali donacije veće od njihovih primanja.

Prema podacima Sindikata uprave i pravosuđa Crne Gore, vatrogasci imaju prosječnu mjesečnu zaradu od 550 eura, što nije predstavljalo prepreku da doniraju i iznose od 1.000 do 1.500 eura. [36]

Sve donacije vatrogasaca iz Danilovgrada uplaćene su istog dana, 7. jula ove godine, a na sličan način su postupale i njihove kolege iz Podgorice kada su podržale kampanju DPS-a za izbore održane 2016. godine. [37] Takav je bio i slučaj sa radnicima "Čistoće" koji su za tu izbornu kampanju uplaćivali značajne iznose u odnosu na njihove zvanične zarade. [38]

I članovi opštinskih odbora iz Bijelog Polja, Berana, Petnjice i Šavnika su svoje priloge uplaćivali određenim danima, a nerijetko i u iznosima koji su premašivali njihove mjesečne zarade.

Tako je pet članova bjelopoljskog opštinskog odbora DPS-a, uključujući i predsjednika te opštine Petra Smolovića i predsjednika Skupštine Opštine Abaza Dizdarevića, uplatilo ukupno 4.500 eura. Osim njih, iz Bijelog Polja su donacije partiji uplatili i Emin i Hajro Kajević, i to ukupno 3.500 eura. Sve donacije od članova i aktivista iz Bijelog Polja uplaćene su istog dana, 17. jula 2020. godine.

[36] Detaljnije na: [www.mans.co.me/vatrogasci-pomogli-kampanju-dps-a-sa-16-000-eura/](http://www.mans.co.me/vatrogasci-pomogli-kampanju-dps-a-sa-16-000-eura/)

[37] Detaljnije na: [www.mans.co.me/kako-je-dps-kreirao-sistem-za-ubacivanje-gotovine-svi-predsjednikovi-ljudi/](http://www.mans.co.me/kako-je-dps-kreirao-sistem-za-ubacivanje-gotovine-svi-predsjednikovi-ljudi/)

[38] Detaljnije na: [www.mans.co.me/radnici-cistoce-donirali-18-000-eura-za-kampanju-dps-a/](http://www.mans.co.me/radnici-cistoce-donirali-18-000-eura-za-kampanju-dps-a/)



# 2

## PRIJAVLJENI PRIHODI IZBORNIH LISTA

Dan ranije, kampanju je podržalo i šest članova beranskog odbora DPS-a, i to u ukupnom iznosu od 2.480 eura. Partiju je podržao i petnjički odbor, odakle je 16. jula stiglo pet priloga – i to u ukupnom iznosu od 1.400 eura.

Iako Šavnik važi za jednu od najsiromašnijih crnogorskih opština, funkcioneri DPS-a su privrženost svojoj partiji pokazivali i time što su donirali cijele mjesečne zarade kako bi pomogli izbornu kampanju. Jugoslav Jakić, predsjednik Skupštine Opštine Šavnik, uplatio je partiji hiljadu, iako je njegova plata prošle godine iznosila između 800 i 950 eura.

Gotovo cijelu platu donirala je Milijana Ašanin, glavna administratorica Opštine Šavnik, dok je odbornica Sanja Bušaj i pored mjesečnih prihoda od 800 eura, za partiju izdvojila čak hiljadu. DPS je podržala i Vaska Zorić, koja je uplatila 500 eura, dok je kao direktorica Turističke organizacije Šavnik prošle godine zarađivala 565 eura. Četiri od pet članova šavničkog odbora uplatilo je donaciju na isti dan, 10. jula 2020. godine.

### Studija slučaja:

### Donacije lica koja ne smiju finansirati izborne kampanje

**Demokratska partija socijalista (DPS) primila je nezakonite novčane donacije od vlasnika i direktora kompanija koje gazduju malim hidroelektranama.**

Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja propisuje da „pravna lica, privredna društva i preduzetnici i sa njima povezana pravna i fizička lica, koji su, na osnovu ugovora sa nadležnim organima, u skladu sa zakonom, vršili poslove od javnog interesa ili su zaključili ugovor u postupku javnih nabavki, u periodu od dvije godine koji prethodi zaključivanju ugovora, za vrijeme trajanja tog poslovnog odnosa, kao i dvije godine nakon prestanka tog poslovnog odnosa, ne mogu davati priloge političkim subjektima.“

Dodatno, Zakon o energetici u članu 86. prepoznaje proizvodnju električne energije kao djelatnost od javnog interesa.

**MANS je detaljno objasnio veze lica koja su donirala DPS sa kompanijama koje su vlasnici malih hidroelektrana i na osnovu naše inicijative ASK je odlučio da je u ovom slučaju prekršen zakon.**

Naime, Igor Mašović, brat predsjednika Opštine Andrijevića Srđana Mašovića, vlasnik je 60% kapitala kompanije „Hidroenergija Andrijevića“, koja je prošle godine dobila koncesiju i zaključila ugovore za izgradnju malih hidroelektrana Umska i Štitska. S obzirom da su ugovori važeći, jasno je da je izborni zakon Mašoviću zabranjivao da donira novac bilo kom političkom subjektu, što DPS nije spriječilo da prihvati njegovu donaciju.

# A



# 2

## PRIJAVLJENI PRIHODI IZBORNIH LISTA

Takođe, Mašović je vlasnik kompanije „Igma Grand“, koja sa kćerkom kompanijom „Igma Energy“ gazduje malim hidroelektranama Bradavec i Piševska rijeka. Mašović je u prvih pet mjeseci ove godine, za rad te dvije elektrane, prihodovao blizu 300 hiljada eura.

Mašovićeva „Igma Energy“ je i vlasnik 29% kapitala kompanije „Nord Energy“, koja vodi elektranu Šeremet potok zajedno sa kompanijom „Veletex“ i Radenom Vuletićem i Jasminom Vlahović. Za rad elektrane njenim vlasnicima je za prvih pet mjeseci ove godine isplaćeno blizu 100 hiljada eura.

„Igma Energy“ je i vlasnik 33% kapitala kompanije „Green Solutions“, koja u konzorcijumu sa „Popović Elektro Sistem“ i kompanijama „Small Hydro Power Plant Mojanska“ i „Small Hydro Power Plant Kutska“ vodi elektrane Mojanska 1, 2 i 3 i Kutska 1 i 2. Za tih pet elektrana, pobrojane kompanije prihodovale su od januara do juna ove godine oko 450 hiljada eura.

### ZAKLJUČKE

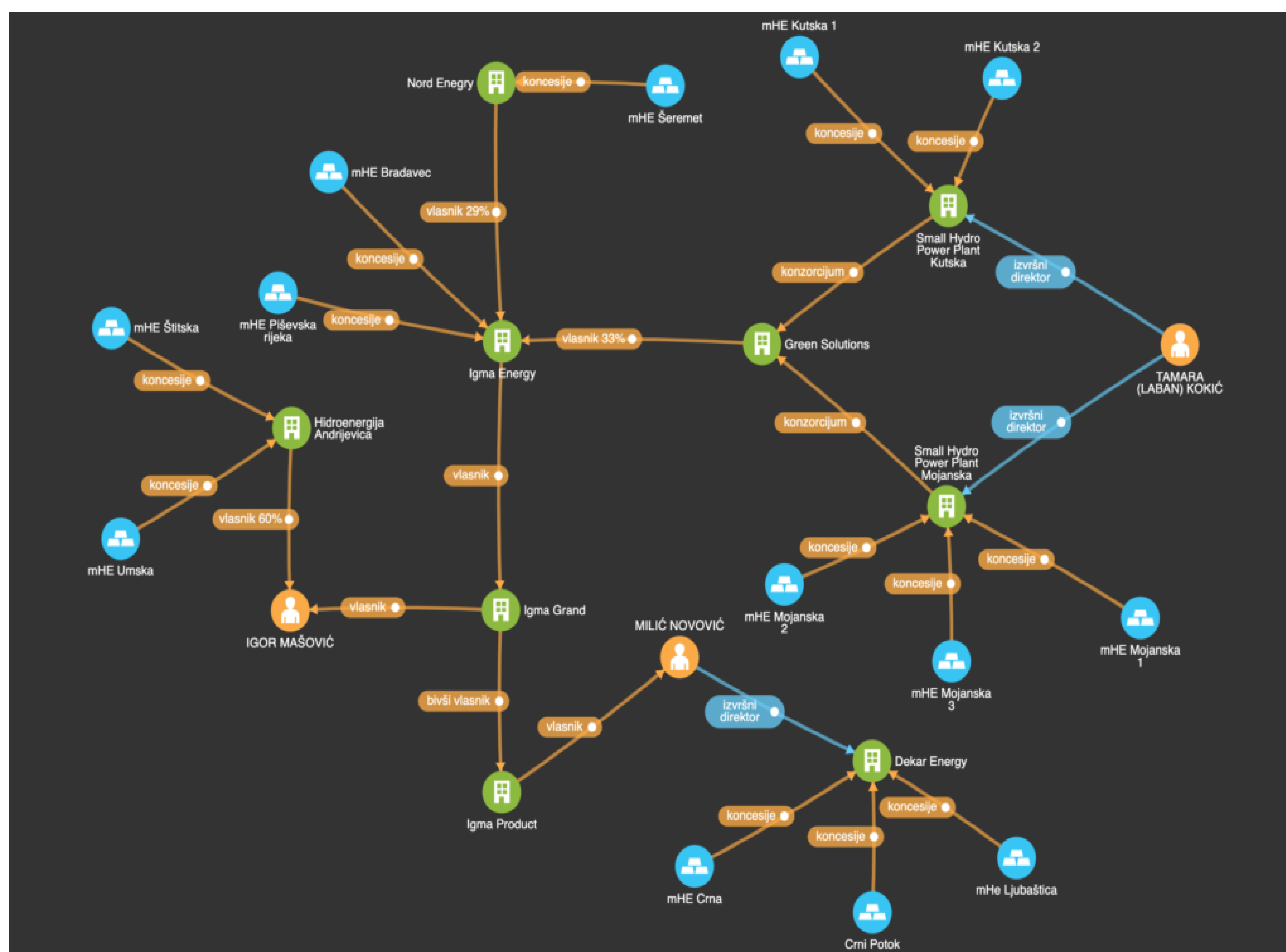
1. Vlada je usvojila Izvještaj o postupku davanja koncesije na osnovu energetske dozvole za izgradnju male hidroelektrane „Štitska“ na dijelu vodotoka Štitske rijeke.

2. Vlada je donijela Odluku o davanju koncesije na osnovu energetske dozvole za izgradnju male hidroelektrane „Štitska“ na dijelu vodotoka Štitske rijeke.

Odluka će se objaviti u „Službenom listu Crne Gore“.

3. Vlada je prihvatila Ugovor o koncesiji na osnovu energetske dozvole za izgradnju male hidroelektrane „Štitska“ na dijelu vodotoka Štitske rijeke.

4. Ovlašćuje se Dragica Sekulić, ministarka ekonomije, da, u ime Vlade, s privrednim društvom „Hidroenergija Andrijevića“ d. o. o. Andrijevića potpiše Ugovor iz tačke 3. ovih zaključaka.



Tamara Kokić je izvršni direktor upravo kompanija „Small Hydro Power Plant Mojanska“ i „Small Hydro Power Plant Kutska“. Ona je i član Opštinskog odbora DPS-a iz Andrijevice, a na sajtu partije navodi se da je Kokić upošljena i kao finansijski direktor Mašovićeve kompanije „Igma Grand“.

Konačno, Milić Novović je izvršni direktor kompanije „Dekar Energy“, koja je u vlasništvu kompanije „Dekar“. Te dvije kompanije grade elektrane Crna, Ljubaštica i Crni Potok u Opštini Kolašin, što je nedavno problematizovano od strane mještana. Novović je i direktor i vlasnik kompanije „Igma Product“, koja je bila u vlasništvu kompanije „Igma Grand“.

# A



# 3 PRIJAVLJENI TROŠKOVI IZBORNIH LISTA

Sve izborne liste su prijavile da su potrošile ukupno oko četiri miliona eura za kampanju za Parlamentarne izbore 2020. godine.

Najveće troškove je prijavila lista ZBDCG, oko 1,5 milion eura, dok je DPS prijavio troškove od 850 hiljada eura. Na prethodnim parlamentarnim izborima, koalicija okupljena oko DF-a je prijavila preko pola miliona eura manje, a DPS oko pola miliona eura veće troškove nego na ovim izborima.

Zvanični troškovi kampanje koalicije MIRNN, čiju okosnicu su činile Demokrate, su bili oko 640 hiljada, dok je na prethodnim izborima ta partija izašla sama i prijavila troškove od oko 280 hiljada eura. Dok je SD povećala troškove kampanje za 75%, na 385 hiljada, SDP je imao 25% manje troškove, odnosno 235 hiljada eura. Koalicija CNB, predvođena URA-om, je imala troškove od skoro 190 hiljada eura, dok je Ključ u kome je učestvovala URA, SNP i Demos, imao dvostruko veće.

BS je prijavila da je potrošila oko 40 hiljada eura, dok je na prethodnim izborima imala preko 70 hiljada eura. Zvanični troškovi HGI su bili nepunih 30 hiljada eura, dvostruko manji nego na prethodnim izborima, na kojima nije učestvovala HRS, koja je prijavila gotovo iste troškove. Albanske partije su na ovim izborima izašle u dvije, a na prethodnim u tri kolone, a prijavili su troškove od oko 130, odnosno 110 hiljada eura.

## 1. Ukupni prijavljeni troškovi izborne kampanje

Ukupni zvanični troškovi kampanje za Parlamentarne izbore 2020. godine su bili oko četiri miliona eura, isto kao i 2016. godine. [39] U kampanji je učestvovalo 11 izbornih lista, četiri manje nego na prethodnim parlamentarnim izborima (15).

Sve izborne liste su obavezne da Agenciji za sprječavanje korupcije podnesu izvještaje o prihodima i troškovima izborne kampanje, koje ta institucija objavljuje na svojoj internet stranici. [40] U ovom poglavlju je dat pregled podataka iz zvaničnih izvještaja političkih partija.

A

[39] 4.025.167,10 za Parlamentarne izbore 2020. godine i 4.052.690,13 za Parlamentarne izbore 2016. godine  
[40] Detaljnije informacije u Poglavlju A.1. Pravni okvir



# 3 PRIJAVLJENI TROŠKOVI IZBORNIH LISTA

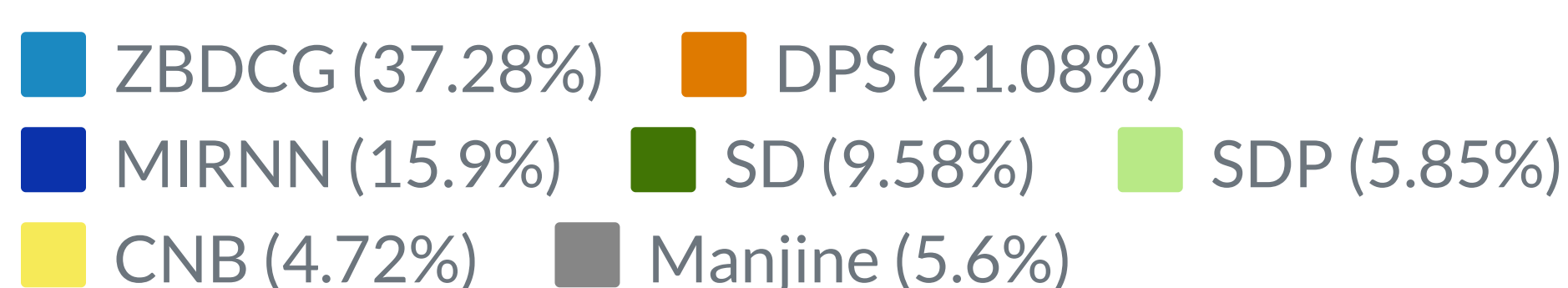
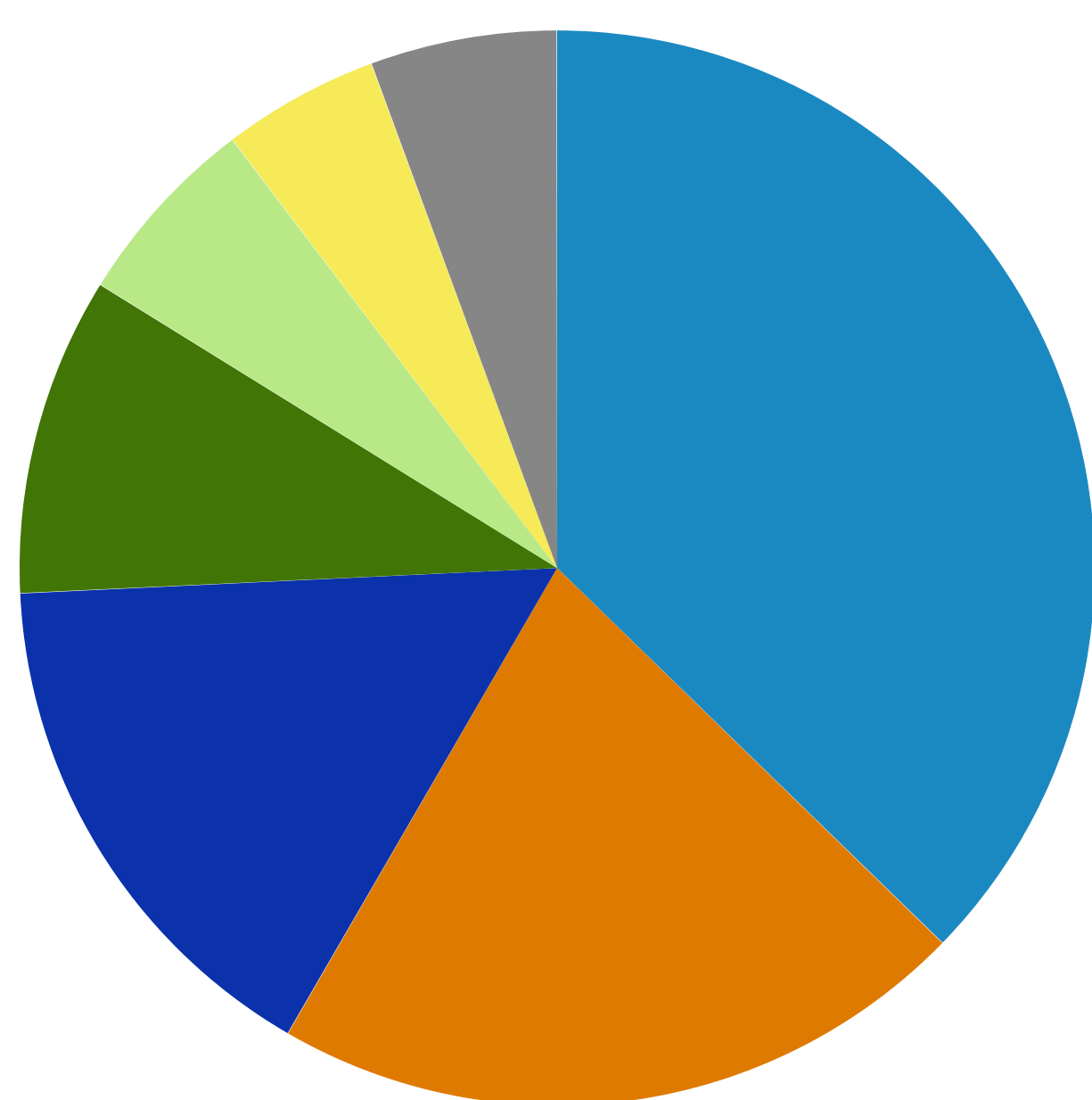
**NAPOMENA:** U zvaničnim izvještajima partije su dijelile troškove po kategorijama, ali postoje značajne razlike među partijama po vrsti troškova koje uključuju u pojedine kategorije. Podaci dati u ovom poglavlju oslikavaju zvanične izvještaje partija, a detaljna analiza strukture troškova po kategorijama je data u sledećem poglavlju. [41]

## 1.1. Ukupni prijavljeni troškovi izbornih lista

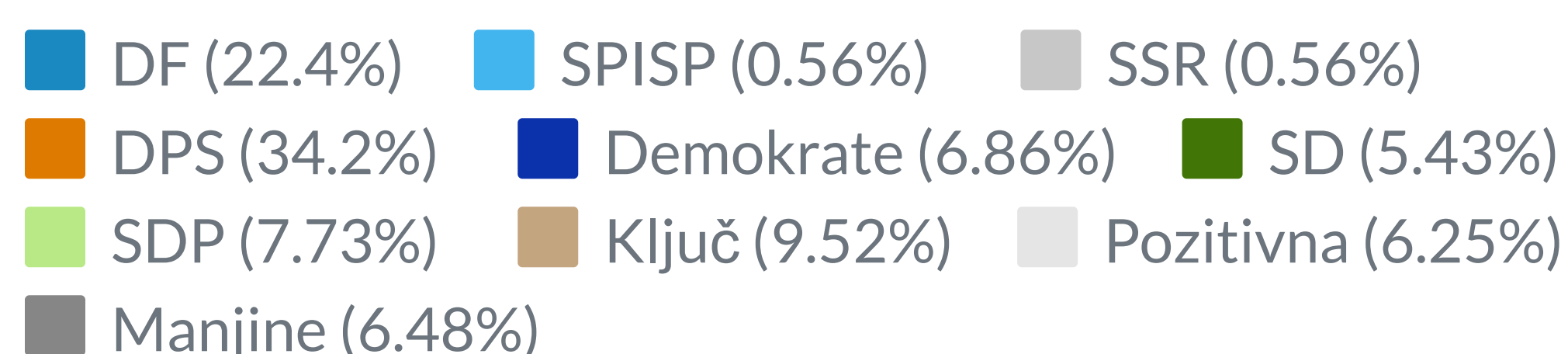
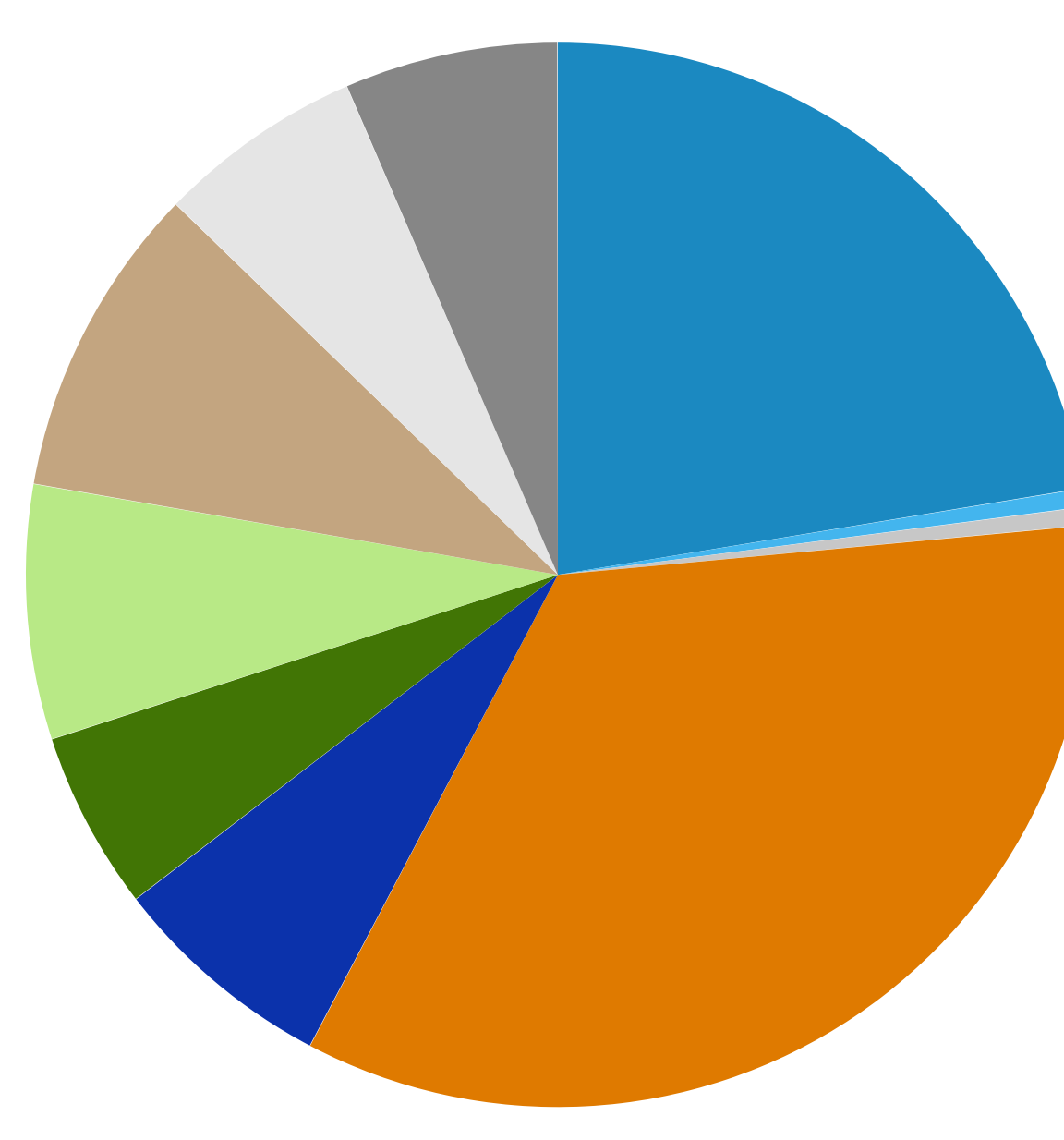
Koalicija ZBDCG je prijavila ukupne troškove kampanje od 1,5 milion eura i imala je najveće učešće u ukupnim troškovima - čak 37%. Na prethodnim izborima koalicija okupljena oko DF-a je prijavila skoro 600 hiljada eura manje troškove i u ukupnim troškovima kampanja svih izbornih lista je učestvovala sa oko 22%. Činjenica da ZBDCG uključuje više partija od koalicije DF-a iz 2016. godine, sama po sebi ne može da objasni ovako značajno povećanje troškova te koalicije čiju okosnicu čine iste političke strukture. [42]

Zvanični troškovi DPS-a za poslednje parlamentarne izbore su bili nepunih 850 hiljada eura, ili preko 500 hiljada manji nego na prethodnim. Prijavljeni troškovi su činili petinu ukupnih troškova kampanje na poslednjim izborima, dok se 2016. godine trećina svih zvaničnih troškova kampanje odnosila na tu partiju.

Parlamentarni izbori 2020.



Parlamentarni izbori 2016.



Učešće zvaničnih troškova izbornih lista u ukupnim troškovima kampanje

[41] U poglavlju A.4. Analiza troškova izbornih lista

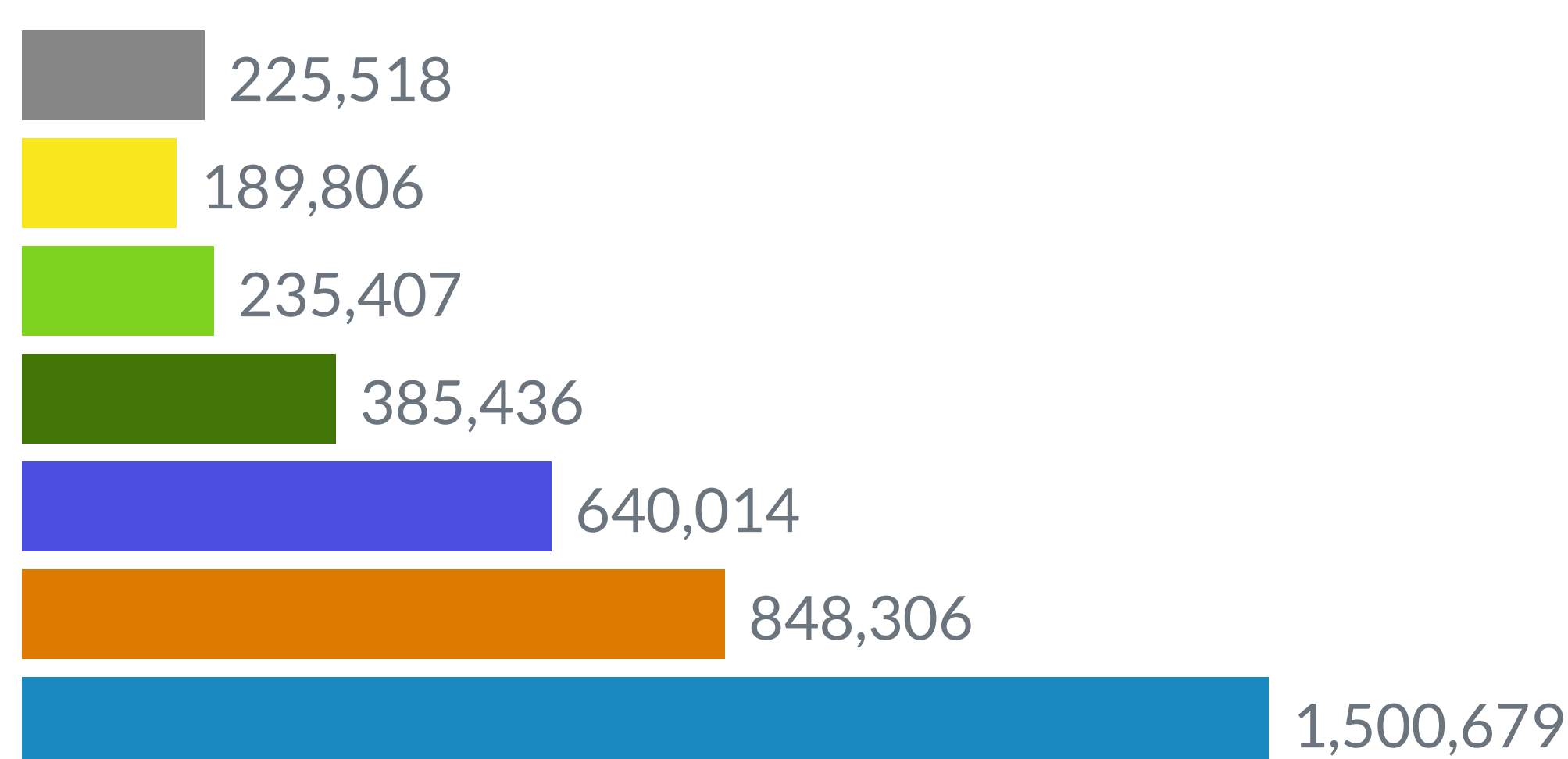
[42] ZBDCG, pored ostalog uključuje i SNP koja je na prethodnim izborima nastupala u okviru koalicije Ključ, dio Demosa koji je prerastao u novu stranku, koji je takođe bio dio Ključ-a, kao i nekoliko vanparlamentarnih stranaka. Finansije kompletne koalicije Ključ, u kojoj je bila i URA, su bile manje od 400 hiljada eura. Sa druge strane, ZBDCG je imala za 592.824,01 eura veće zvanične troškove od DF-a.



# 3 PRIJAVLJENI TROŠKOVI IZBORNIH LISTA

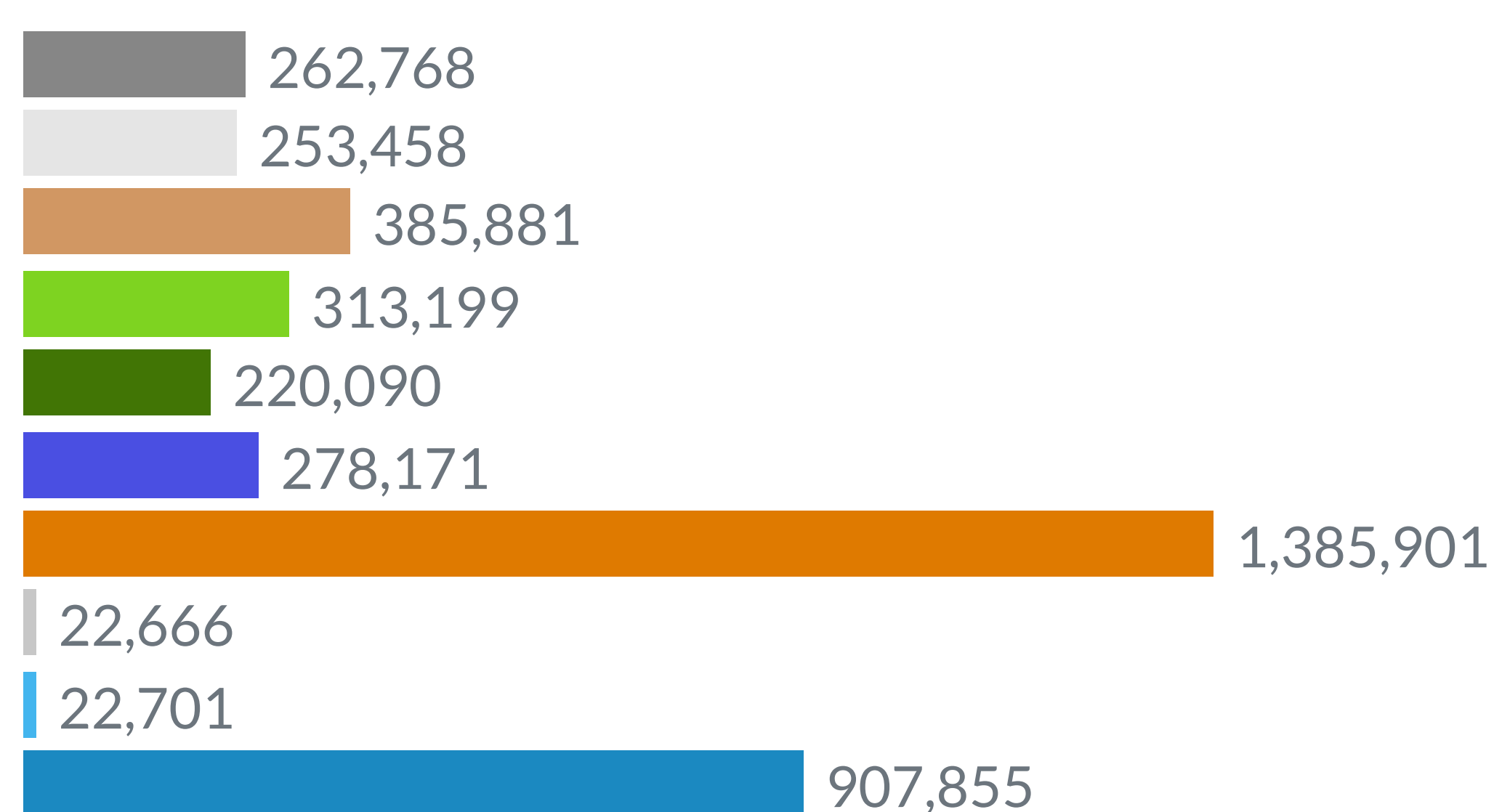
Zvanični troškovi kampanje koalicije MIRNN, čiju okosnicu su činile Demokrate, su bili oko 640 hiljada, dok je na prethodnim izborima ta partija izašla sama i prijavila troškove od 278 hiljada eura. Povećanje od 130% ili preko 360 hiljada eura ukazuje na veće ulaganje Demokrata u kampanju, nego na prethodnim izborima, i ne može se pripisati samo udruživanju sa Demosom i Novom ljevicom. [43]

Parlamentarni izbori 2020.



Manjine CNB SDP SD  
MIRNN DPS ZBDCG

Parlamentarni izbori 2016.



Manjine Pozitivna Ključ SDP  
SD Demokrate DPS SSR  
SPISP DF

*Ukupni zvanični troškovi izbornih lista za kampanju*

SD i SDP su samostalno izašle u oba ciklusa parlamentarnih izbora. Dok je SD povećala troškove kampanje za 75%, sa 220 na 385 hiljada eura, SDP je imao 25% manje troškove, odnosno 235 u odnosu na 313 hiljada eura.

Koalicija CNB je imala troškove od skoro 190 hiljada eura, dok je Ključ 2016. godine imao dvostruko veće ili oko 385 hiljada. Pošto je u Ključu učestvovala URA, SNP i Demos – partije sa sličnom finansijskom snagom, trećina troškova njihove kampanje iz 2016. godine je bila oko 130 hiljada eura. Imajući u vidu da je URA, ključni faktor koalicije CNB, može se zaključiti da je taj politički pokret uložio veća sredstva u kampanju nego na izborima 2016. godine.

BS je prijavila da je potrošila oko 40 hiljada eura, dok je na prethodnim izborima imala preko 70 hiljada eura.

Zvanični troškovi HGI su bili nepunih 30 hiljada eura, dvostruko manji nego na prethodnim izborima, na kojima nije učestvovala HRS, koja je prijavila gotovo iste troškove.

Albanske partije su na ovim izborima izašle u dvije, a na prethodnim u tri kolone, a prijavili su nešto veće troškove od oko 130, u odnosu na 110 hiljada eura.

[43] Slično kao u slučaju ZBDCG, naime Demos je bio u koaliciji Ključ na prethodnim izborima, a ta partija se u međuvremenu podijelila, dok je Nova ljevica pokret građana.

# 3 PRIJAVLJENI TROŠKOVI IZBORNIH LISTA

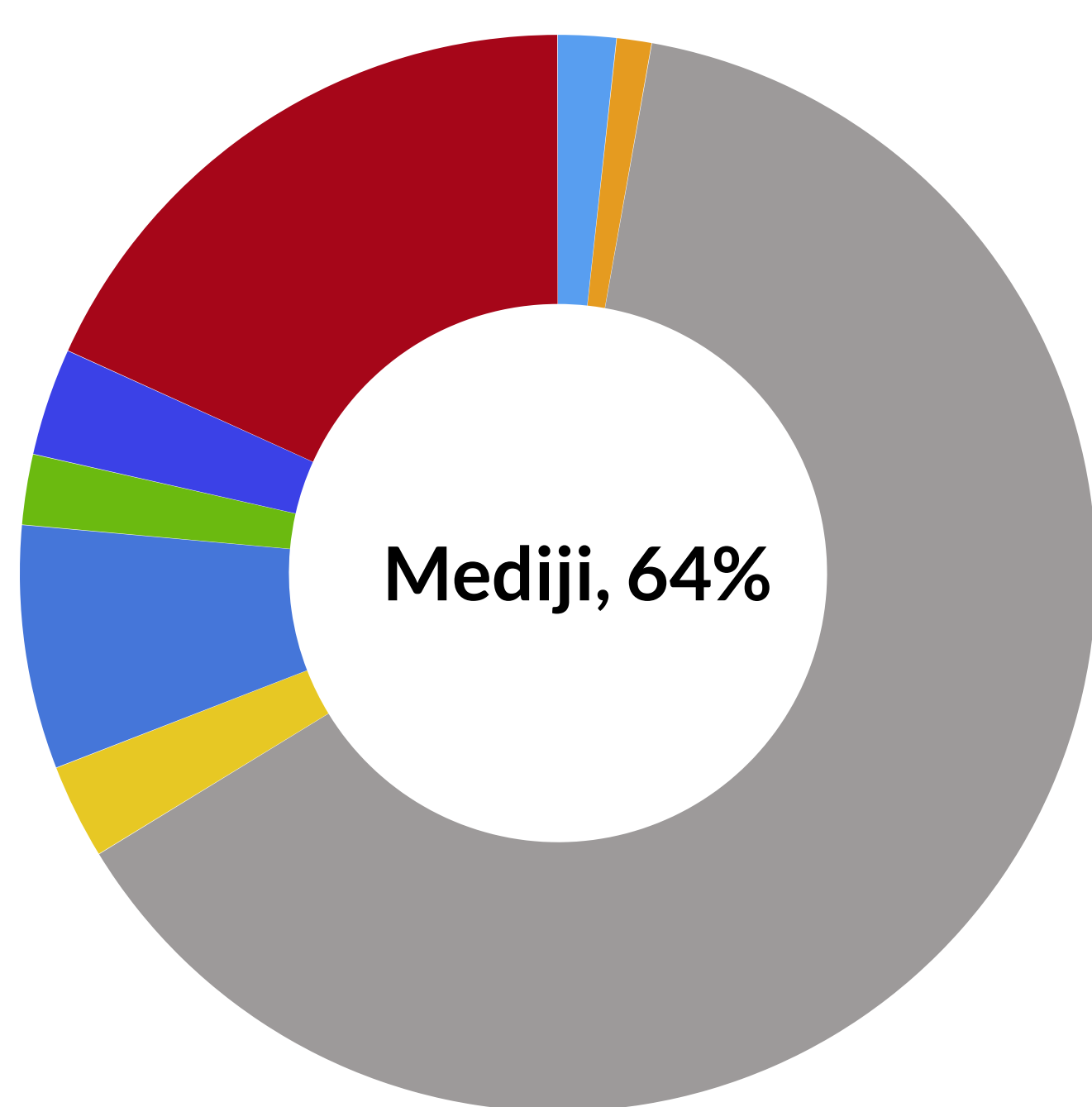
## 1.2. Vrste prijavljenih troškova izborne kampanje [44]

Skoro dvije trećine zvaničnih troškova izborne kampanje se odnosi na reklame u medijima, za koje je potrošeno oko 2,5 miliona eura, dok su na prethodnim Parlamentarnim izborima ti troškovi bili oko pola miliona eura manji.

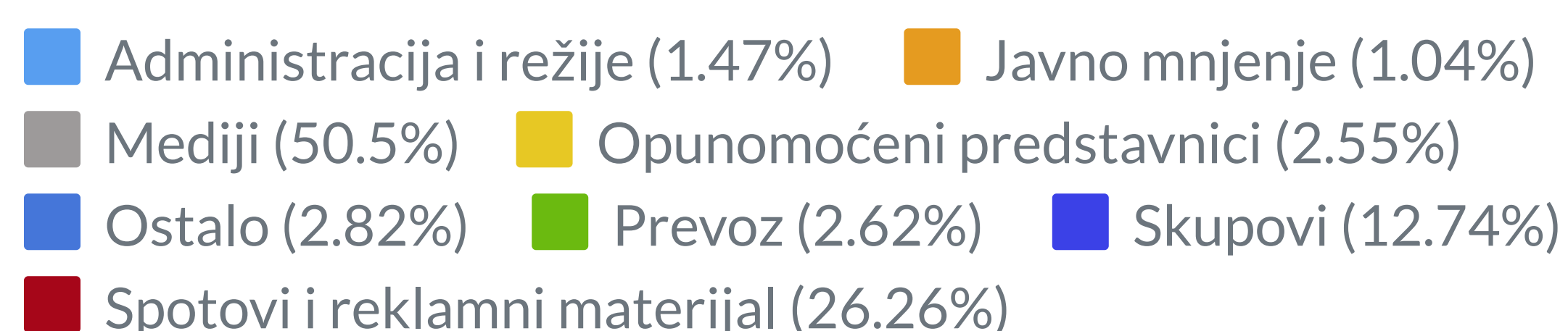
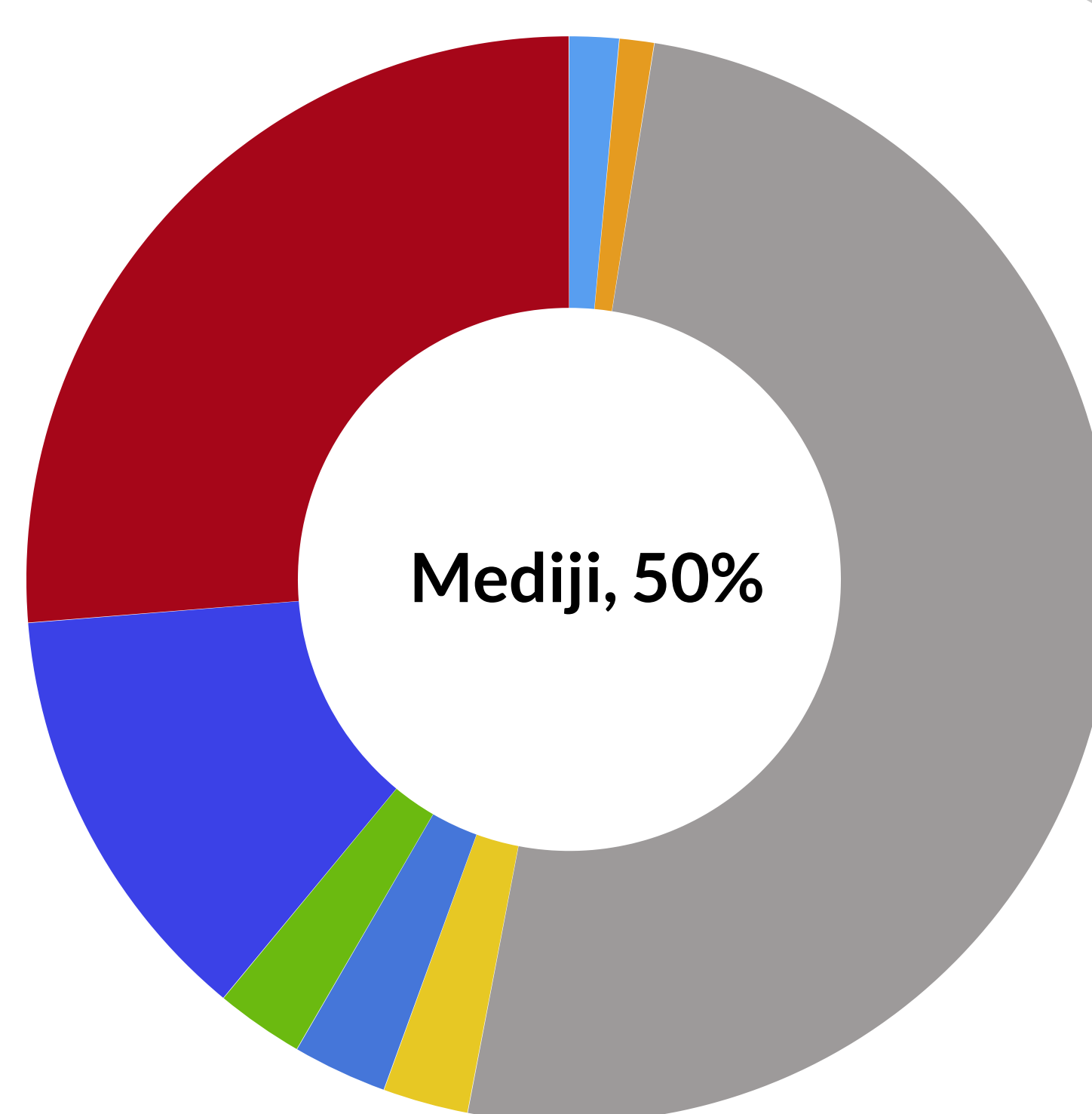
Na drugom mjestu su troškovi izrade spotova i reklamnog materijala koji su zvanično iznosili oko 700 hiljada, dok su na prethodnim parlamentarnim izborima bili oko milion eura.

Troškovi skupova su oko četiri puta manji – pali su sa preko pola miliona eura na oko 130 hiljada, ali su troškovi prevoza samo neznatno smanjeni i iznose oko 85 hiljada eura.

Troškovi istraživanja javnog mnjenja, opunomoćenih predstavnika, administracije i režije su na istom nivou kao i na prethodnim parlamentarnim izborima, dok su ostali troškovi kampanje duplirani i iznosili su oko 300 hiljada eura.



Parlamentarni izbori 2020.



Parlamentarni izbori 2016.

Struktura ukupnih prijavljenih troškova kampanje

[44] Ukazujemo da su podaci dati u ovom poglavlju preuzeti iz zvaničnih izvještaja partija, te da su u nekim slučajevima određeni troškovi klasifikovani u neadekvatnu grupu. U sledećem poglavlju je data precizna analiza troškova na osnovu detaljnijih podataka dobijenih od izbornih lista.



# 3 PRIJAVLJENI TROŠKOVI IZBORNIH LISTA

## 1.3. Najveći dobavljači u izbornoj kampanji

Najveći dobavljač svih političkih partija u izbornoj kampanji je bila Televizija Vijesti sa 585 hiljada eura ili 15% ukupnih troškova izborne kampanje koje su partije prijavile. Na drugom mjestu je Pink Media M, kompanija koja prodaje oglase na Televiziji Pink sa oko 370 hiljada eura.

Na trećem je Montenegro Metropolis Media, koja prodaje bilborde, na četvrtom novine i portal Vijesti, a na petom mjestu je Televizija Prva.

Naziv dobavljača	Ukupan iznos	Učešće u ukupnim troškovima
Televizija Vijesti	585.811	15%
Pink Media M (kompanija za oglase na Pinku)	371.805	9%
Montenegro Metropolis Media	235.222	6%
Daily press doo (novine i portal Vijesti)	195.164	5%
Televizija Prva (AST doo)	138.541	3%
Đoković doo	124.603	3%
Televizija Nova M	102.231	3%
BBA-Agregati	99.772	2%
Pošta Crne Gore	91.497	2%
Google AdWords	88.963	2%
Ju Media Mont (novine Dan, radio D)	87.585	2%
Montenegro Advertising and Production Agency doo	76.230	2%
A Media Team	70.741	2%
Facebook	61.567	2%
CTRL-S doo	60.500	2%
Ras Press doo	51.256	1%
Limanaki Studios LTD	50.000	1%
M Promo doo	47.267	1%
Jugopetrol AD	42.328	1%
QLQL doo	38.398	1%

A

# 3 PRIJAVLJENI TROŠKOVI IZBORNIH LISTA

## 2. Prijavljeni troškovi izbornih lista

Najveće troškove kampanje prijavila je izborna lista ZBDCG, preko 1,5 milion eura. DPS je prijavio nepunih 850 hiljada, a Mir je naša nacija oko 640 hiljada eura.

Naziv izborne liste	Skraćenica	Ukupni prijavljeni troškovi kampanje
Za budućnost Crne Gore	ZBDCG	1.500.679,46
Demokratska partija socijalista	DPS	848.305,72
Mir je naša nacija	MIRNN	640.014,38
Socijaldemokrate Crne Gore	SD	385.436,23
Socijaldemokratska partija Crne Gore	SDP	235.407,03
Crno na bijelo	CNB	189.806,27
Albanska lista	AL	71.061,81
Albanska koalicija "Jednoglasno"	AKJ	56.480,41
Bošnjačka stranka	BS	43.100,25
Hrvatska građanska inicijativa	HGI	28.587,47
Hrvatska reformska stranka	HRS	26.288,07

Tabela: Prijavljeni troškovi kampanje za Parlamentarne izbore 2020, po izbornim listama

### Za budućnost Crne Gore

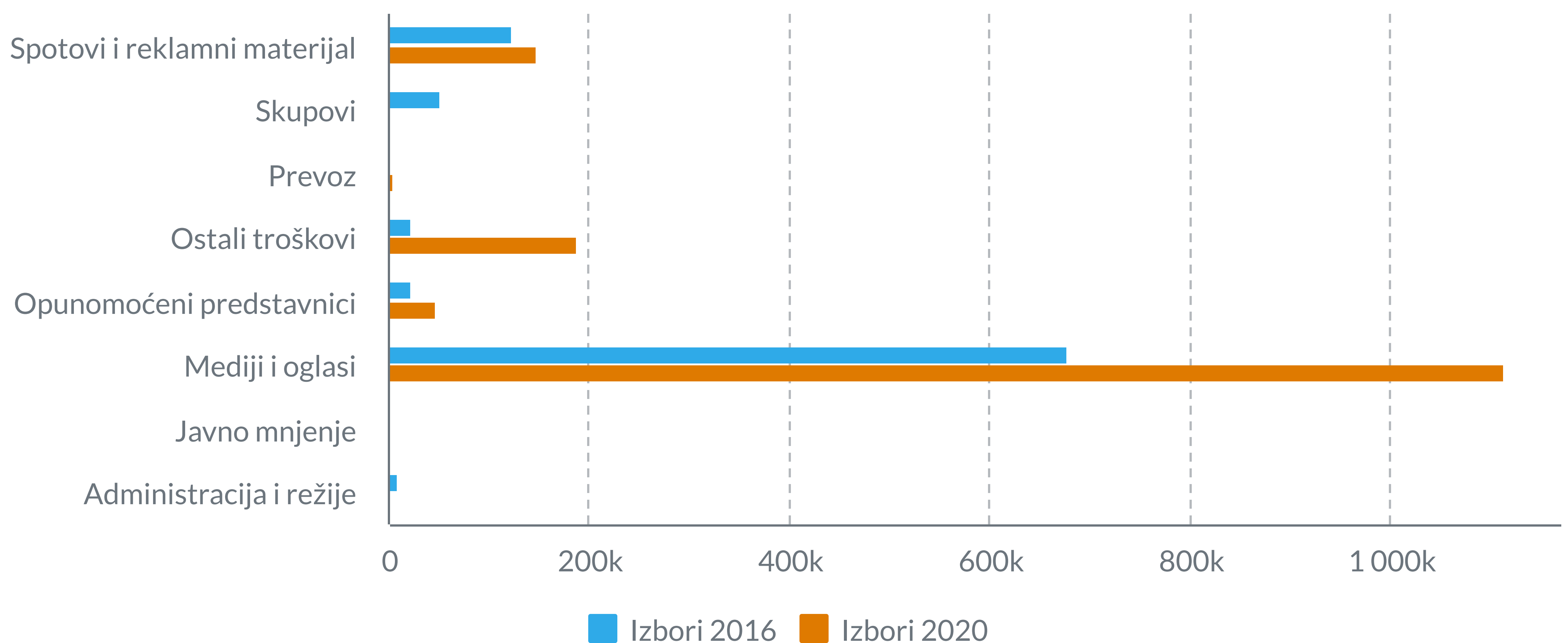
Koalicija ZBDCG je prijavila oko 1,1 milion eura troškova medijskog predstavljanja, oglasa i publikacija, skoro 190 hiljada datih za ostale troškove kampanje i nepunih 150 hiljada za izradu spotova i reklamnog materijala. Prijavljeni su i troškovi angažovanja opunomoćenih predstavnika, odnosno dnevnicе isplaćene članovima biračkih odbora i izbornih komisija od oko 46 hiljada, kao i troškovi prevoza od oko četiri hiljade i troškovi administracije od nepune dvije hiljade eura.

Najveći rast zvaničnih troškova ZBDCG, u odnosu na prethodne Parlamentarne izbore, se odnosi na reklame u medijima. Povećani su i ostali troškovi kampanje, dok su troškovi skupova manji. Zanimljivo je da su veći i troškovi izrade spotova i reklamnog materijala, iako je njihov kvalitet neuporedivo lošiji nego spotovi koje je koristio DF na prethodnim Parlamentarnim izborima. Ta koalicija nije prijavljivala troškove ispitivanja javnog mnjenja u oba izborna ciklusa.

A



## ZBDCG i DF - Struktura prijavljenih troškova kampanja za Parlamentarne izbore 2020 i 2016.

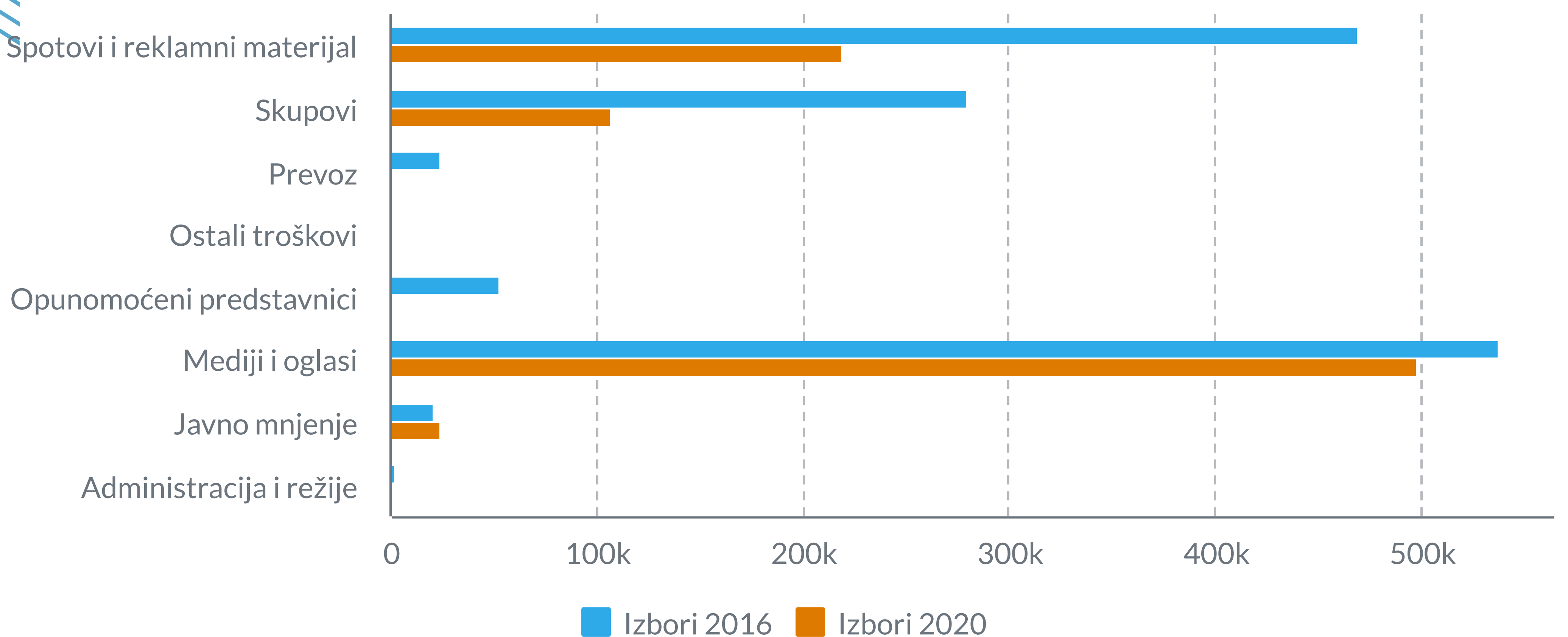


## Demokratska partija socijalista

Prema zvaničnom izvještaju, DPS je potrošio nepunih pola miliona eura za medijsko predstavljanje, oglase i publikacije, dok je za izradu reklamnih spotova i materijala potrošio oko 220 hiljada eura. Za predizborne skupove prijavljeni su troškovi od 106 hiljada eura, oko 24 hiljade za istraživanje javnog mnjenja i oko hiljadu eura troškova administracije.

DPS je prijavio manje troškove oglašavanja u medijima, nego na izborima održanim 2016. godine, kao i dvostruko manje troškove izrade spotova i reklamnog materijala i predizbornih skupova. Na ovim izborima ta partija nije prijavila ni troškove prevoza, niti bilo kakve isplate opunomoćenim predstavnicima, a nije imala ni režija, niti ostalih troškova kampanje.

## DPS - Struktura prijavljenih troškova kampanja za Parlamentarne izbore 2020 i 2016.

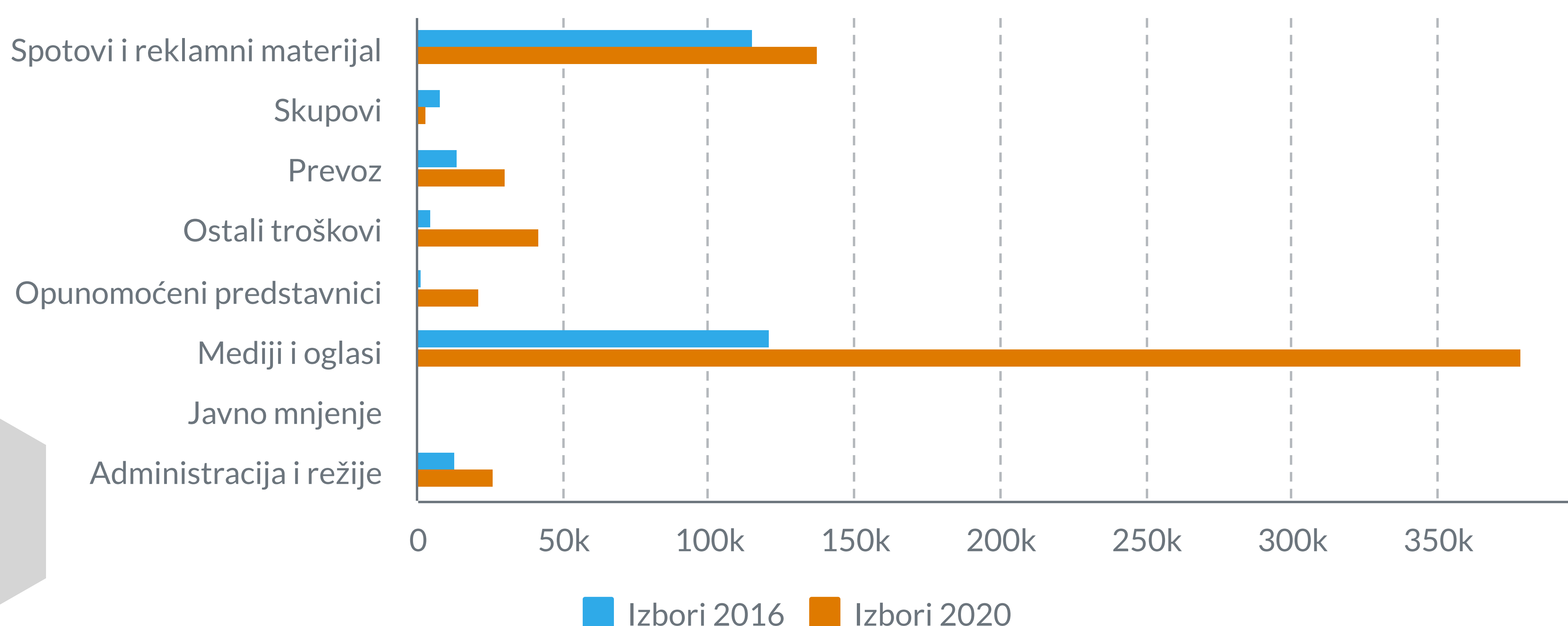


## Mir je naša nacija

Ova koalicija je prijavila nepunih 380 hiljada eura troškova medijskog predstavljanja, oglasa i publikacija, kao i skoro 140 hiljada za izradu reklamnih spotova i materijala. Ostali troškovi su bili oko 42 hiljade, troškovi prevoza oko 30 hiljada, administracije i režija oko 26 hiljada. Prijavljena je 21 hiljada troškova opunomoćenih predstavnika u biračkim odborima i izbornim komisijama, kao i nepunih tri hiljade eura za troškove predizbornih skupova.

Koalicija MIRNN je prijavila trostruko veće troškove oglašavanja u medijima nego Demokrate na prethodnim Parlamentarnim izborima. Nešto veći su i troškovi izrade spotova i reklamnog materijala, udvostručeni su troškovi prevoza, a višestruko su uvećani prijavljeni izdaci za opunomoćene predstavnike i ostali troškovi kampanje. Ni MIRNN, a ni Demokrate nisu prijavljivale troškove istraživanja javnog mnjenja za potrebe izborne kampanje.

MIRNN i Demokrate - Struktura prijavljenih troškova kampanja za Parlamentarne izbore 2020 i 2016.



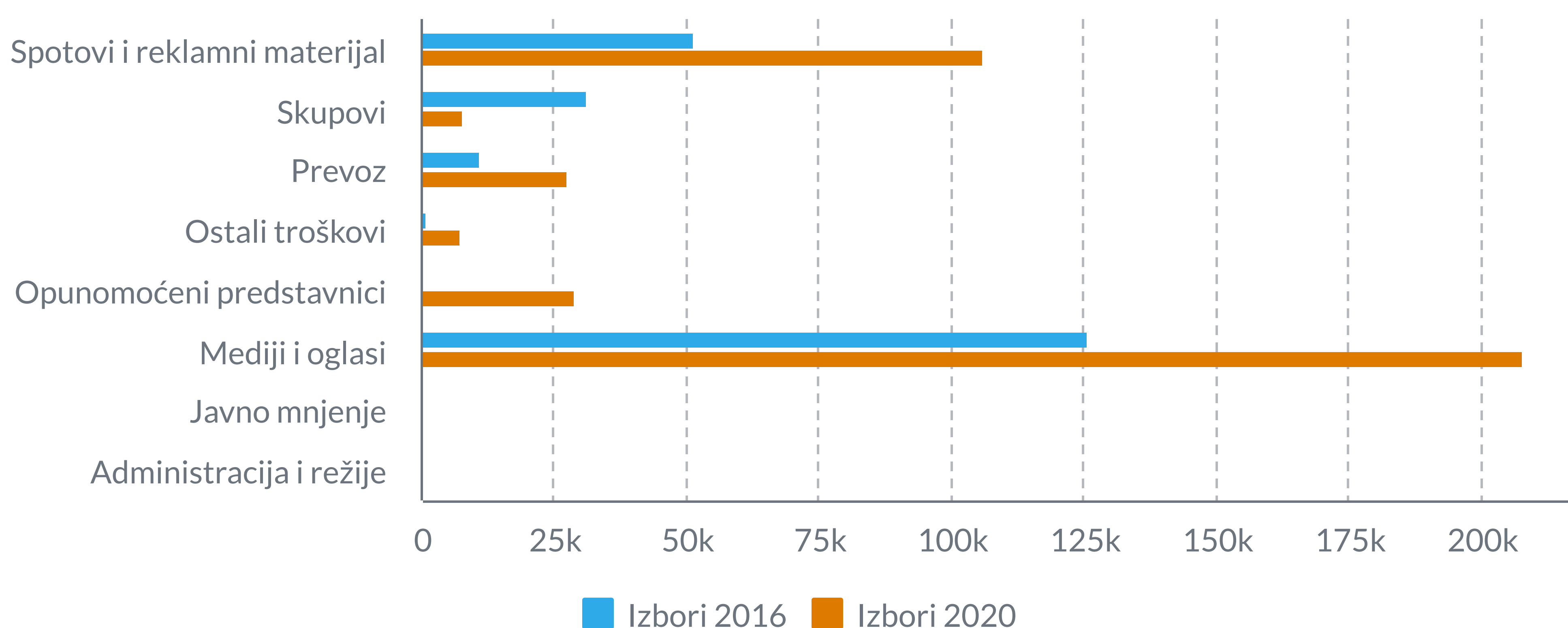
## Socijaldemokrate Crne Gore

SD je prijavio nepunih 210 hiljada eura troškova medijskog predstavljanja, oglasa i publikacija, kao i 106 hiljada za izradu reklamnih spotova i materijala. Oko 28 hiljada je potrošeno za opunomoćene predstavnike u biračkim odborima i izbornim komisijama, a preko 27 hiljada za prevoz. Prijavljeni troškovi organizacije skupova su bili nepunih osam hiljada, isto kao i ostali troškovi kampanje, dok su administrativni i režijski troškovi bili nepunih 200 eura.

Ova partija je potrošila znatno više za oglase i reklame u medijima, kao i izradu spotova i reklamnog materijala, nego na prethodnim parlamentarnim izborima. Za razliku od prethodnih izbora, na ovima su prijavili honorare za opunomoćene predstavnike, kao i skromne ostale troškove kampanje. Posebno je interesantno da su prijavljeni veći troškovi prevoza nego u prethodnom izbornom ciklusu, dok su troškovi skupova višestruko manji. Ni u ovom, a ni u prethodnom izbornom ciklusu nisu prijavljeni troškovi istraživanja javnog mnjenja, a suštinski nema ni troškova režija.



SD - Struktura prijavljenih troškova kampanja za Parlamentarne izbore 2020 i 2016.

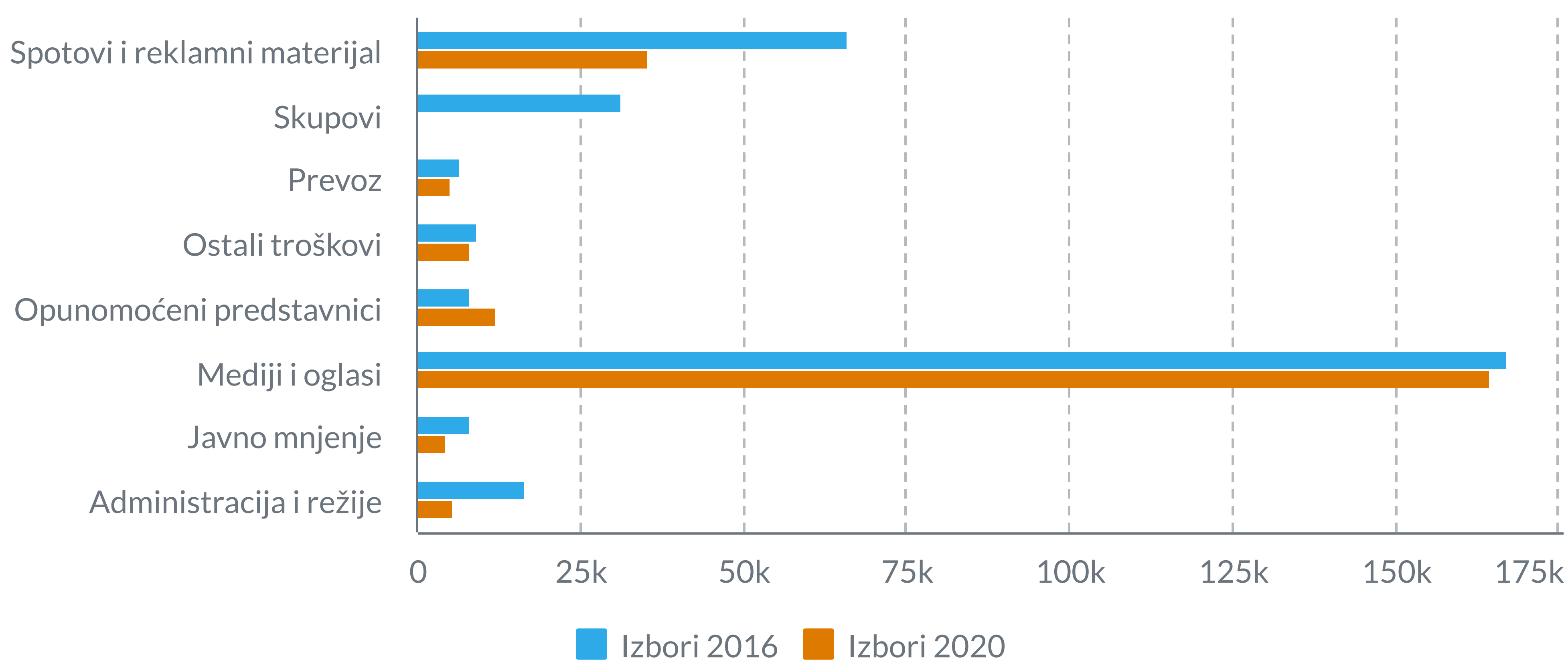


## Socijaldemokratska partija Crne Gore

Za medijsko predstavljanje, oglase i publikacije SDP je prijavio trošak od oko 165 hiljada eura, dok je cijena izrade reklamnih spotova i materijala bila oko 35 hiljada. Oko 12 hiljada je isplaćeno opunomoćenim predstavnicima, a oko osam hiljada su bili ostali troškovi kampanje. Troškovi administracije i režija su bili oko pet hiljada, kao i troškovi prevoza i istraživanja javnog mnjenja.

Ova partija je prijavila skoro iste troškove kao i na prethodnim parlamentarnim izborima. Jedina razlika je što u ovom izbornom ciklusu nisu prijavljeni troškovi predizbornih skupova, a udvostručeni su troškovi izrade spotova i reklamnog materijala.

SDP - Struktura prijavljenih troškova kampanja za Parlamentarne izbore 2020 i 2016.

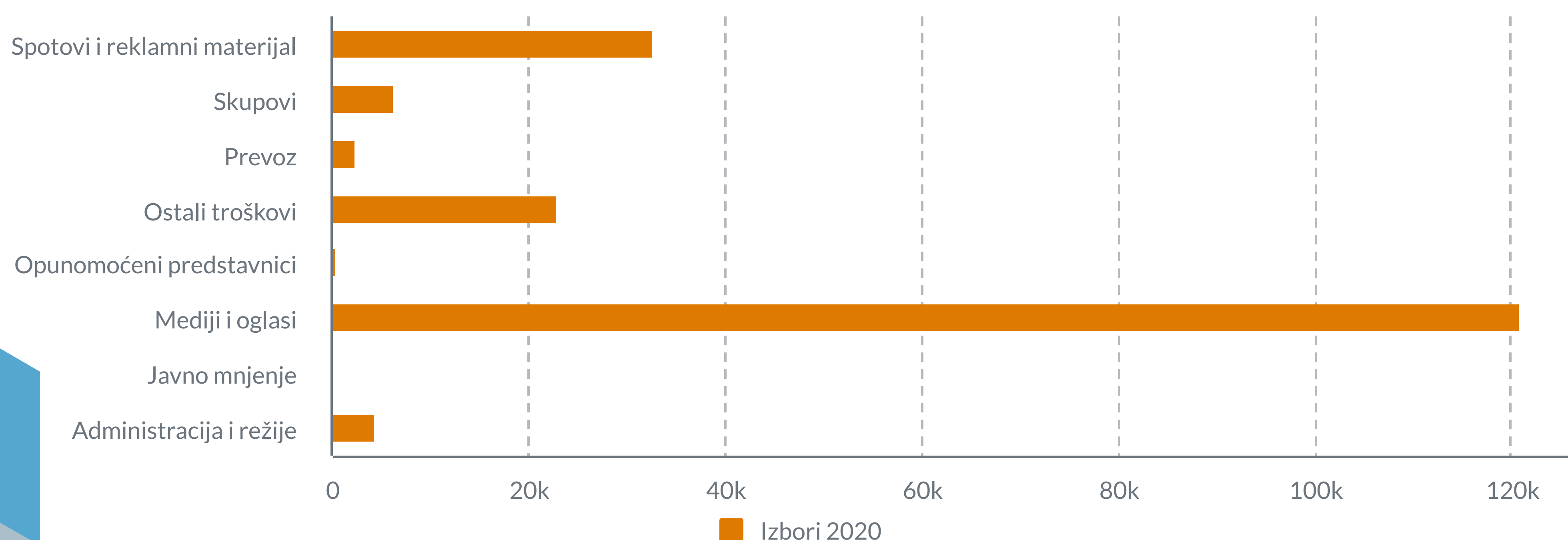


## Crno na bijelo

CNB je za medijsko predstavljanje, oglase i publikacije prijavio trošak od oko 120 hiljada eura, dok je cijena izrade reklamnih spotova i materijala bila oko 33 hiljade. Ostali troškovi kampanje su bili oko 22 hiljade, dok su troškovi skupova bili oko šest. Troškovi administracije i režija su bili oko četiri hiljade, troškovi prevoza oko dvije, a opunomoćenih predstavnika samo 400 eura. Nisu prijavljeni troškovi istraživanja javnog mnjenja.

Kako je već navedeno, troškove koalicije Crno na bijelo nije moguće uporediti sa podacima o troškovima na prethodnim izborima, kada je bila u sastavu mnogo veće koalicije „Ključ“.

CNB - Struktura prijavljenih troškova kampanja za Parlamentarne izbore 2020.

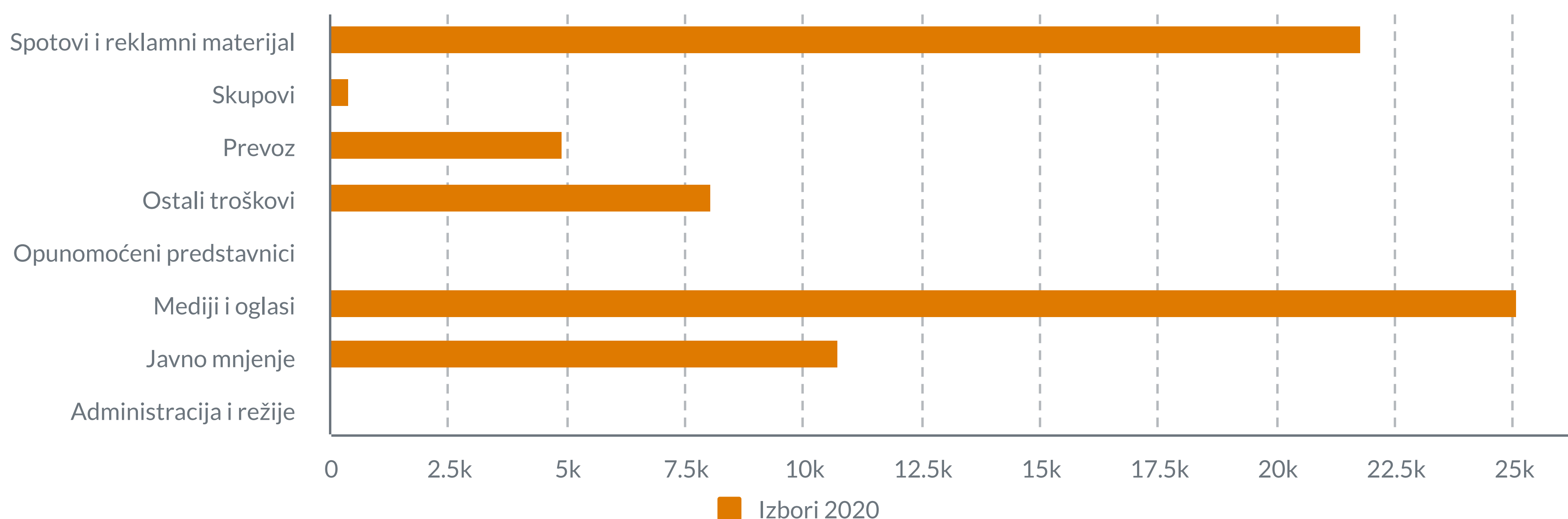


## Albanska lista

AL je prijavila oko 25 hiljada eura troškova medijskog predstavljanja, oglasa i publikacija, kao i nepune 22 hiljade za izradu reklamnih spotova i materijala. Oko 10 hiljada je potrošeno za istraživanje javnog mnjenja, a oko osam hiljada za ostale troškove kampanje. Prijavljeni su troškovi prevoza od skoro pet hiljada eura i oko 400 eura troškova organizacije skupova. Nisu prijavljeni troškovi opunomoćenih predstavnika u biračkim odborima i izbornim komisijama, niti administrativni i režijski troškovi.

Kao i u slučaju CNB, ni troškovi Albanske liste nisu uporedivi sa prethodnim izborima.

AL - Struktura prijavljenih troškova kampanja za Parlamentarne izbore 2020.



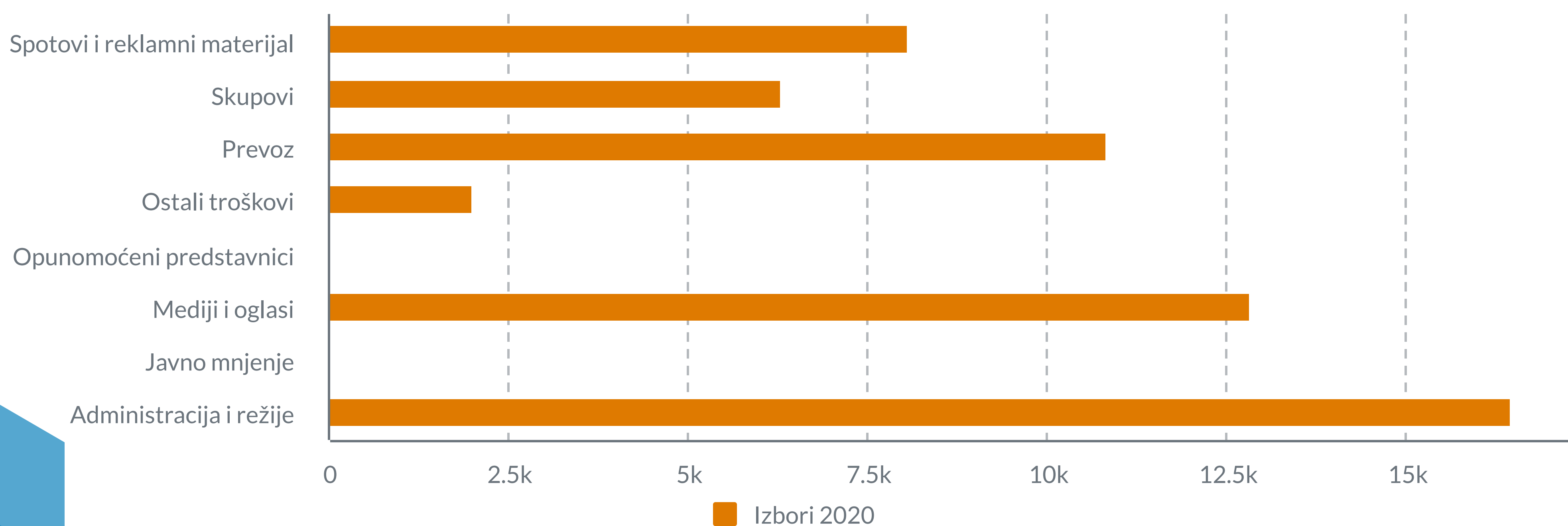


## Albanska koalicija “Jednoglasno”

Ove koalicija je prijavila najveće troškove u kategoriji administracije i režija i to preko 16 hiljada, a troškovi medijskog predstavljanja, oglasa i publikacija su nepunih 13 hiljada. Prijavljeni su troškovi prevoza od skoro 11 hiljada, oko osam hiljada za izradu reklamnih spotova i materijala, oko šest hiljada za organizaciju skupova, kao i oko dvije hiljade ostalih troškova kampanje. Nisu prijavljeni troškovi opunomoćenih predstavnika, niti istraživanja javnog mnjenja.

Ni u slučaju ove kolacije podaci nisu uporedivi sa prethodnim izbornim ciklusom.

AKJ - Struktura prijavljenih troškova kampanja za Parlamentarne izbore 2020.

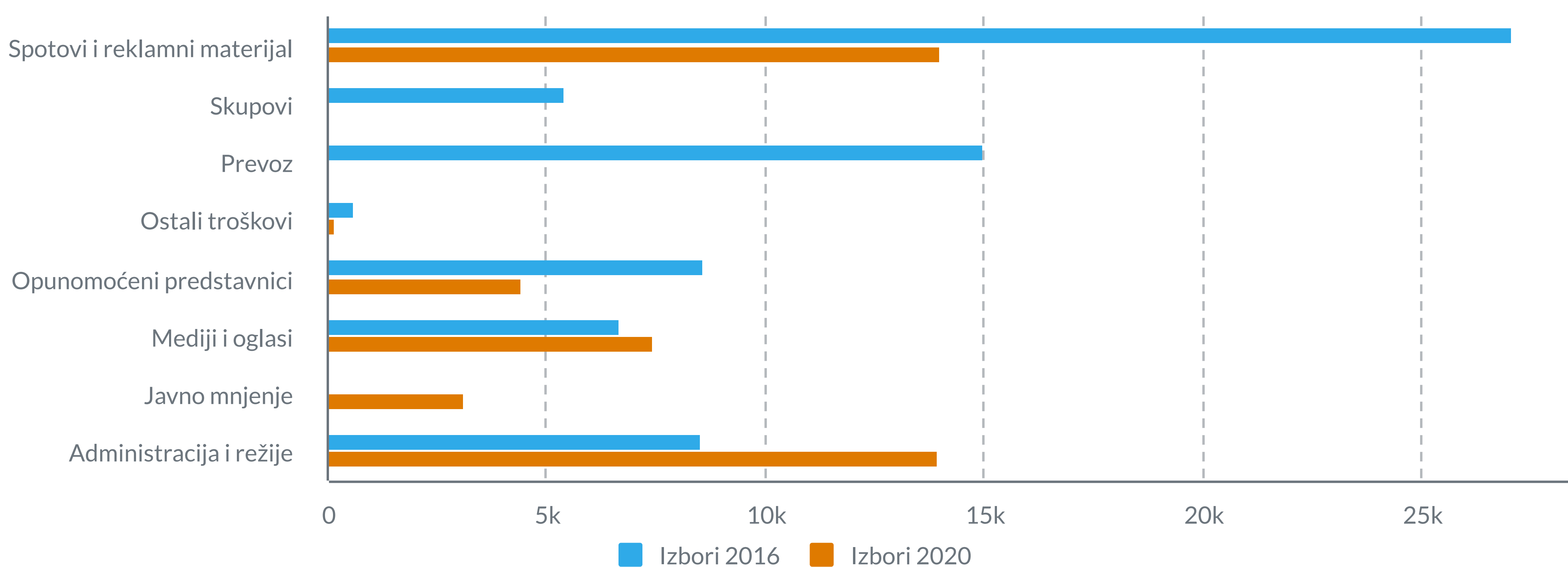


## Bošnjačka stranka

BS je prijavila oko 14 hiljada eura troškova izrade reklamnih spotova i materijala, skoro 14 hiljada troškova administracije i režija, i oko 7,5 hiljada eura troškova medijskog predstavljanja, oglasa i publikacija. Oko 4,5 hiljade je potrošeno za opunomoćene predstavnike, oko tri za istraživanje javnog mnjenja, a nepunih 200 eura za ostale troškove kampanje. Nisu prijavljeni troškovi prevoza, niti organizacije skupova.

U ovom izbornom ciklusu BS je potrošila znatno manje sredstava za izradu spotova i promo materijala, dok su troškovi reklama i oglasa na približnom nivou. Na prethodnim parlamentarnim izborima, ova partija je prijavila veće troškove opunomoćenih predstavnika, predizbornih skupova i prevoza.

BS - Struktura prijavljenih troškova kampanja za Parlamentarne izbore 2020 i 2016.

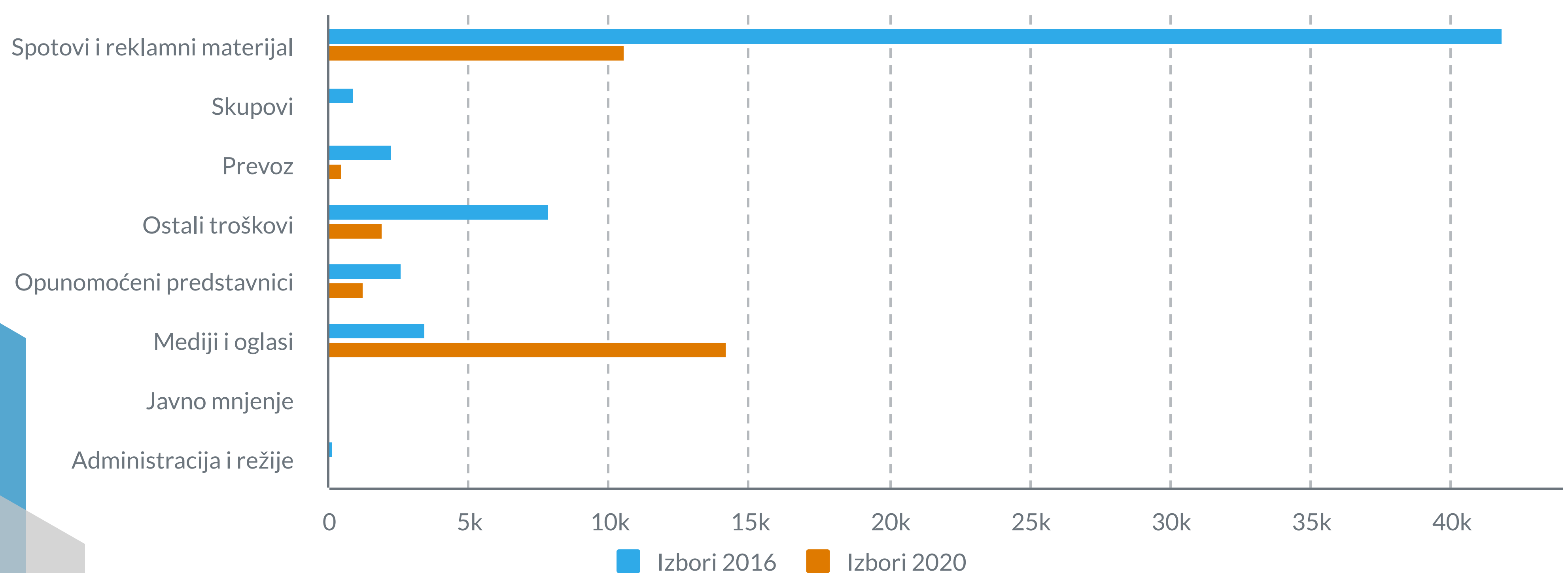


## Hrvatska građanska inicijativa

Za medijsko predstavljanje, oglase i publikacije HGI je prijavio trošak od oko 14 hiljada eura, dok je cijena izrade reklamnih spotova i materijala bila oko 10 hiljada. Prijavljeni su ostali troškovi kampanje od nepune dvije hiljade eura, oko hiljadu eura isplaćenih za opunomoćene predstavnike i oko 500 eura troškova prevoza. Nisu prijavljeni troškovi skupova, ispitivanja javnog mnjenja, niti administracije i režija.

U odnosu na prethodne izbore ova partija je prijavila višestruko manje troškove u svim kategorijama a posebno za izradu spotova i reklamnog materijala. Na ovim izborima povećani su samo troškovi medijskog predstavljanja, oglasa i publikacija.

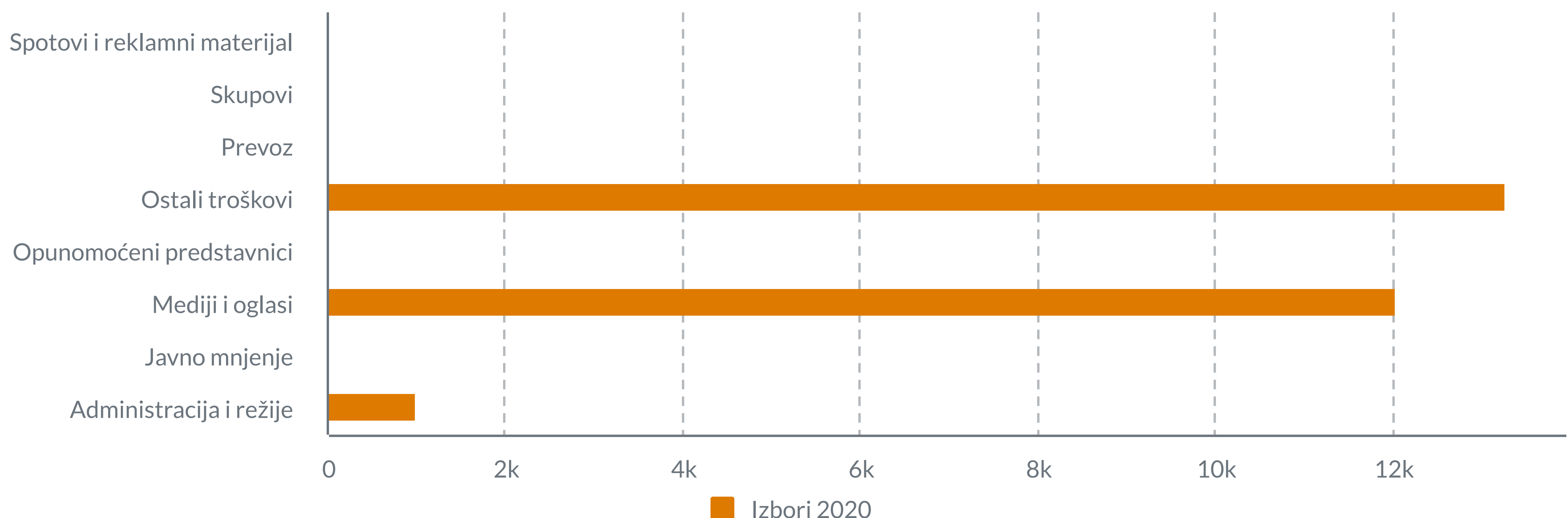
HGI - Struktura prijavljenih troškova kampanja za Parlamentarne izbore 2020 i 2016.



## Hrvatska reformska stranka

HRS je prijavila oko 13 hiljada eura ostalih troškova kampanje, oko 12 hiljada troškova medijskog predstavljanja, oglasa i publikacija i nepunih hiljadu eura troškova administracije i režija. Ova partija nije učestvovala na prethodnim Parlamentarnim izborima.

HRS - Struktura prijavljenih troškova kampanja za Parlamentarne izbore 2020.





# 4 ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

Za reklame u medijima sve izborne liste su potrošile skoro 1,8 miliona eura, od čega se preko 1,3 miliona odnosi na televizijske reklame. Više medija je davalo popuste ili pružalo usluge koje nisu bile predviđene cjenovnicima. Nakon naših prijava, ASK je utvrdila da neki mediji nisu predali cjenovnike u zakonskom roku, ali su oni i nakon toga nesmetano nastavili da emituju politički marketing. Tumačenje ASK-a da agencije koje prodaju reklamni prostor u medijima nisu obveznici zakona je omogućilo krajnje netransparentno reklamiranje na jednoj televiziji, i ostavilo ogroman prostor za zloupotrebu u budućim izbornim ciklusima.

Izborne liste su prijavile oko 245 hiljada eura troškova reklamiranja na društvenim mrežama, skoro deset puta više nego na prethodnim parlamentarnim izborima. Neke izborne liste su odlagale da prijave svoje oglase kao političke, čime su izbjegle da podaci o dijelu njihovog oglašavanja budu poznati javnosti. Veća, iako nedovoljna, transparentnost finansiranja oglasa na Facebooku nam je omogućila da otkrijemo tragove finansiranja ovog dijela troškova kampanje iz inostranstva.

Prema zvaničnim podacima, za izradu promotivnih spotova izborne liste su potrošile ukupno preko 220 hiljada eura, ali podaci ukazuju da prijavljeni troškovi nisu realno iskazani. Za izradu spotova jedne koalicije bila je angažovana off shore kompanija skrivenih vlasnika i finansija. Jedan od spotova sniman je na lokacijama kojima je ograničen pristup, pa postoji sumnja da je u pitanju zloupotreba institucionalne prednosti.

Izborne liste su prijavile skoro 440 hiljada eura troškova reklamiranja na bilbordima i drugim uličnim panelima. Vlasnik kompanije koja je bila jedan od najvećih dobavljača je u rukovodstvu partije koja je učestvovala na izborima. Ukupni prijavljeni troškovi štampanog materijala svih izbornih lista su bili oko 486 hiljada eura, a najveći dobavljač je bila Pošta Crne Gore koja je pakovala i distribuirala promotivni materijal jedne izborne liste.

A



# 4 ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

Zvanični podaci navode na sumnju da su mnoge izborne liste prikazale manje troškove terenske kampanje od stvarnih. Samim tim, skriveni dio troškova je morao biti plaćen iz nelegalnih izvora. Posebno su izražene nelogičnosti u prijavljenim troškovima najvećih izbornih lista koje, na primjer, uopšte nisu prijavile troškove fiksnih ili mobilnih telefona.

**NAPOMENA:** MANS je svim izbornim listama tražio ugovore sa dobavljačima i fakture za sve troškove u izbornoj kampanji na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Podatke iz zvaničnih izvještaja partija smo uporedili sa dobijenom finansijskom dokumentacijom i grupisali troškove u adekvatne kategorije. Na taj način smo postupili i sa podacima koje smo, po istoj metodologiji, prikupili i za Parlamentarne izbore održane 2016. godine. Analiza data u ovom poglavlju se zasniva na tim podacima, kao i informacijama prikupljenim kroz naš monitoring, uključujući praćenje aktivnosti izbornih lista, prikupljanje njihovog materijala, oglasa u štampanim medijima i reklama na nacionalnim televizijama.

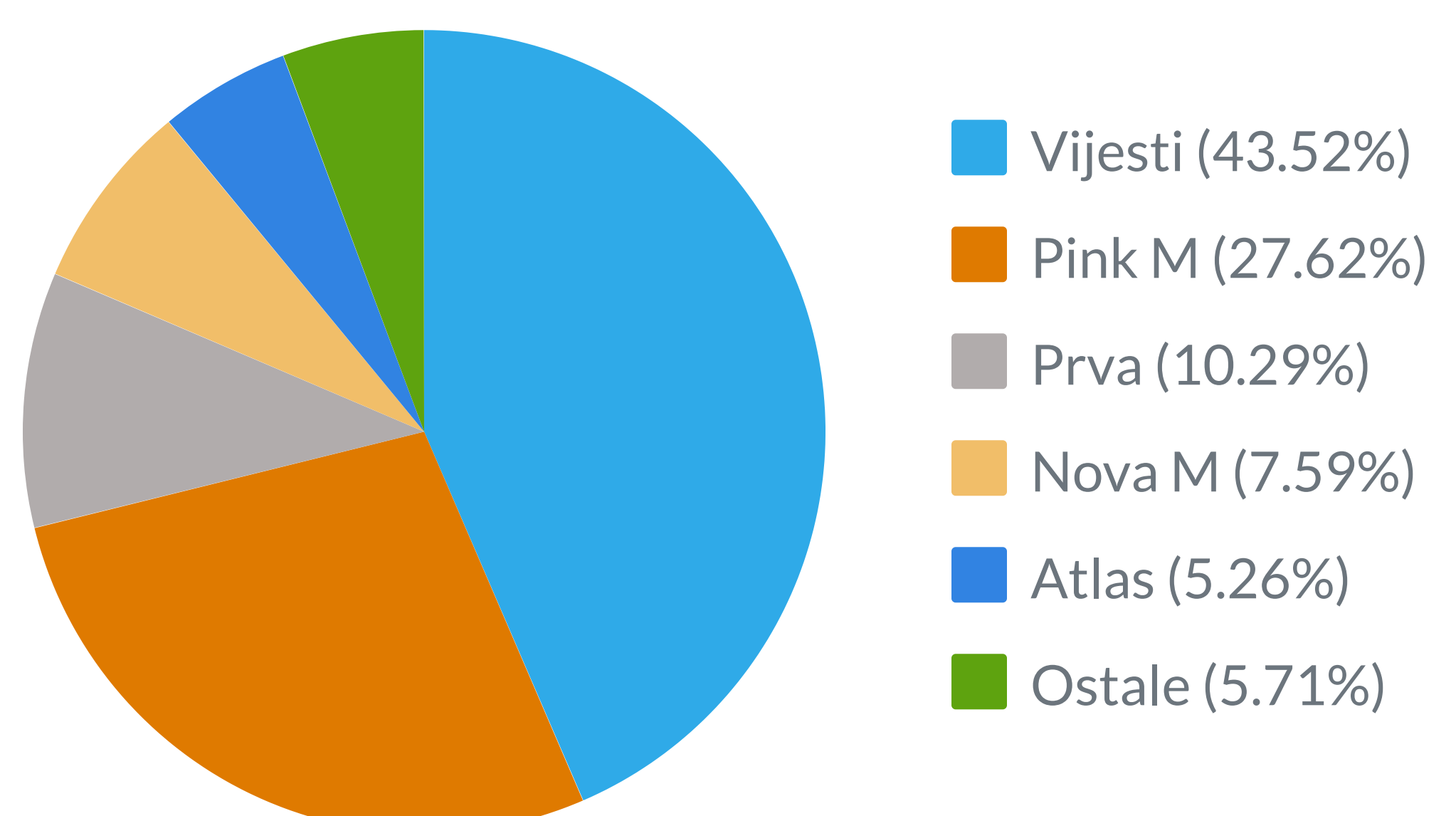
## 1. Analiza troškova oglašavanja u medijima

Za reklame u medijima sve izborne liste su potrošile skoro 1,8 miliona eura. Od toga je preko 1,3 miliona potrošeno za televizijske reklame, za oglašavanje u štampanim medijima i na portalima oko 370 hiljada eura, a na radio stanicama oko 61 hiljada eura.

### 1.1. Reklame na televizijama

Izborne liste su potrošile preko 1,3 miliona eura za televizijske reklame, što čini skoro trećinu svih prijavljenih troškova izborne kampanje. Preko 40% tog iznosa se odnosi na oglašavanje na televiziji Vijesti, a skoro 30% na televiziji Pink M.

Troškovi oglašavanja na televizijama u toku kampanje za Parlamentarne izbore 2020.





# 4

## ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

\* **NAPOMENA:** Dio troškova reklama na TV Vijesti na izborima održanim 2016. plaćen je preko posredničke firme, ali nije moguće utvrditi koliko je plaćeno televiziji, a koliko novinari i portalu. Ukupan dodatni iznos ugovoren preko agencija od strane DF-a i Ključa je bio 374 hiljade eura.

Polarizacija na političkoj i medijskoj sceni u velikoj mjeri je oslikana troškovima oglašavanja izbornih lista u toku izborne kampanje. Na televiziji, portalu i dnevnom listu Vijesti najviše se reklamirala lista ZBDCG, a oglašavale su se i druge izborne liste, osim DPS-a. Ta partija se dominantno reklamirala na televizijama Prva i Nova M, kao i na TV Pink M. Međutim, za razliku od prethodnih izbora, na Pinku su dominantno bile zastupljene reklame ZBDCG.

Najveće troškove oglašavanja na TV Vijesti prijavila je koalicija ZBDCG, koja je imala ubjedljivo najveće prisustvo i na TV Pink. CNB i SDP su se reklamirali samo na televiziji Vijesti, dok je koalicija MIRNN plaćala oglase na TV Vijesti i Prvoj TV.

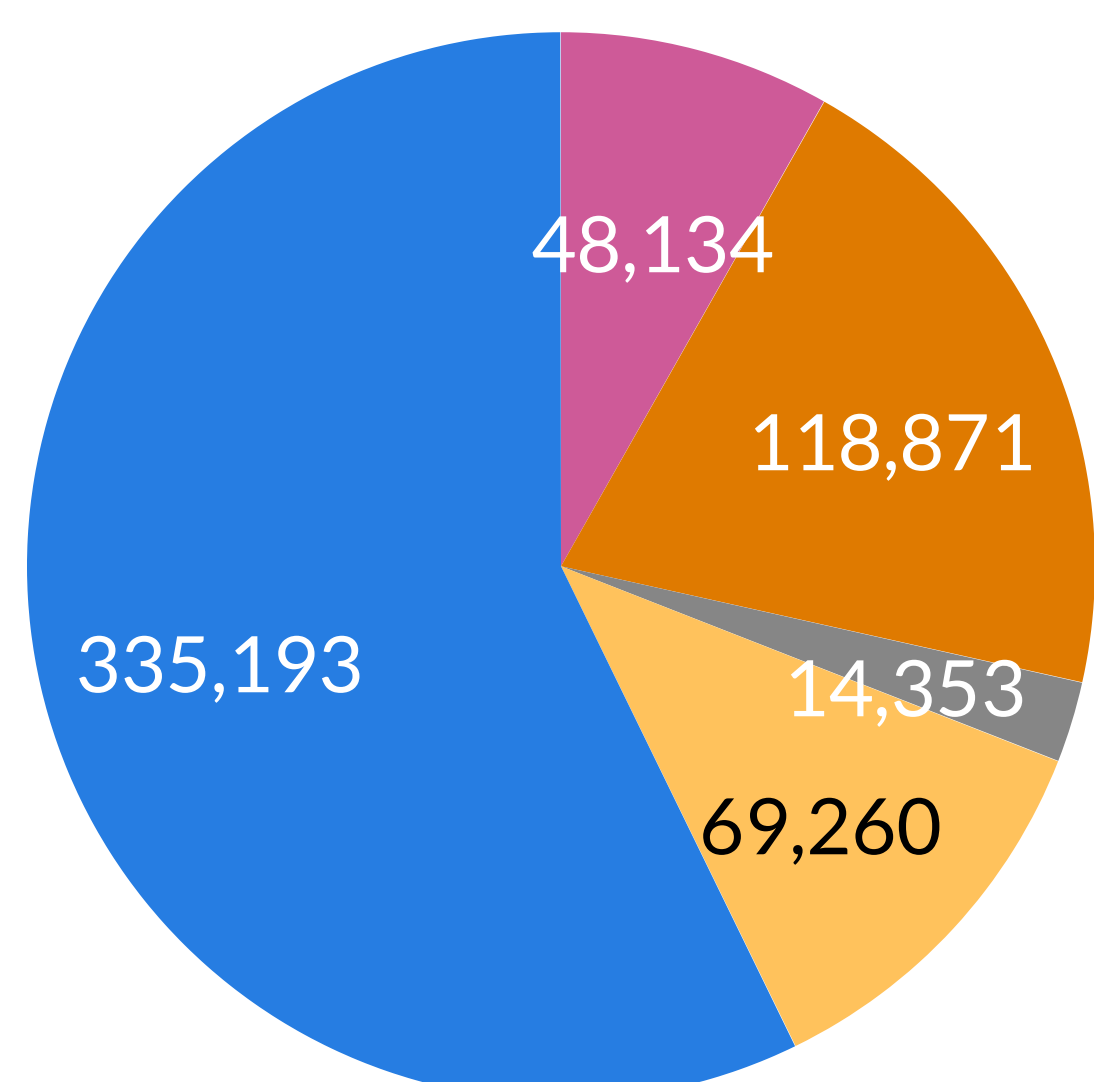
DPS se reklamirao na TV Prva, Nova M i Pink. Dok je SD imao oglase na svim posmatranim televizijama, najveća sredstva su usmjerena ka televiziji Prva. Partije manjina nisu imale plaćene oglase, osim HGI koji se skromno reklamirao na Prvoj TV.

Televizija	Izbori 2020.	Izbori 2016.
Vijesti	585.811	312.801 *
Pink M	371.805	251.685
Prva	138.541	209.797
Nova M	102.201	
Atlas	70.741	19.460
Boin Tuzi	20.831	4.279
Srpska	18.323	7.140
Novi TV	10.454	11.543
Teuta Ulcinj	11.041	9.164
Pljevlja	9.216	6.534
Rožaje	2.000	
Budva	1.452	32.572
D media	907	
Nikšić	840	7.020
Ostale	2.117	11.695

Tabela: Troškovi televizijskih reklama u toku izborne kampanje, sve izborne liste

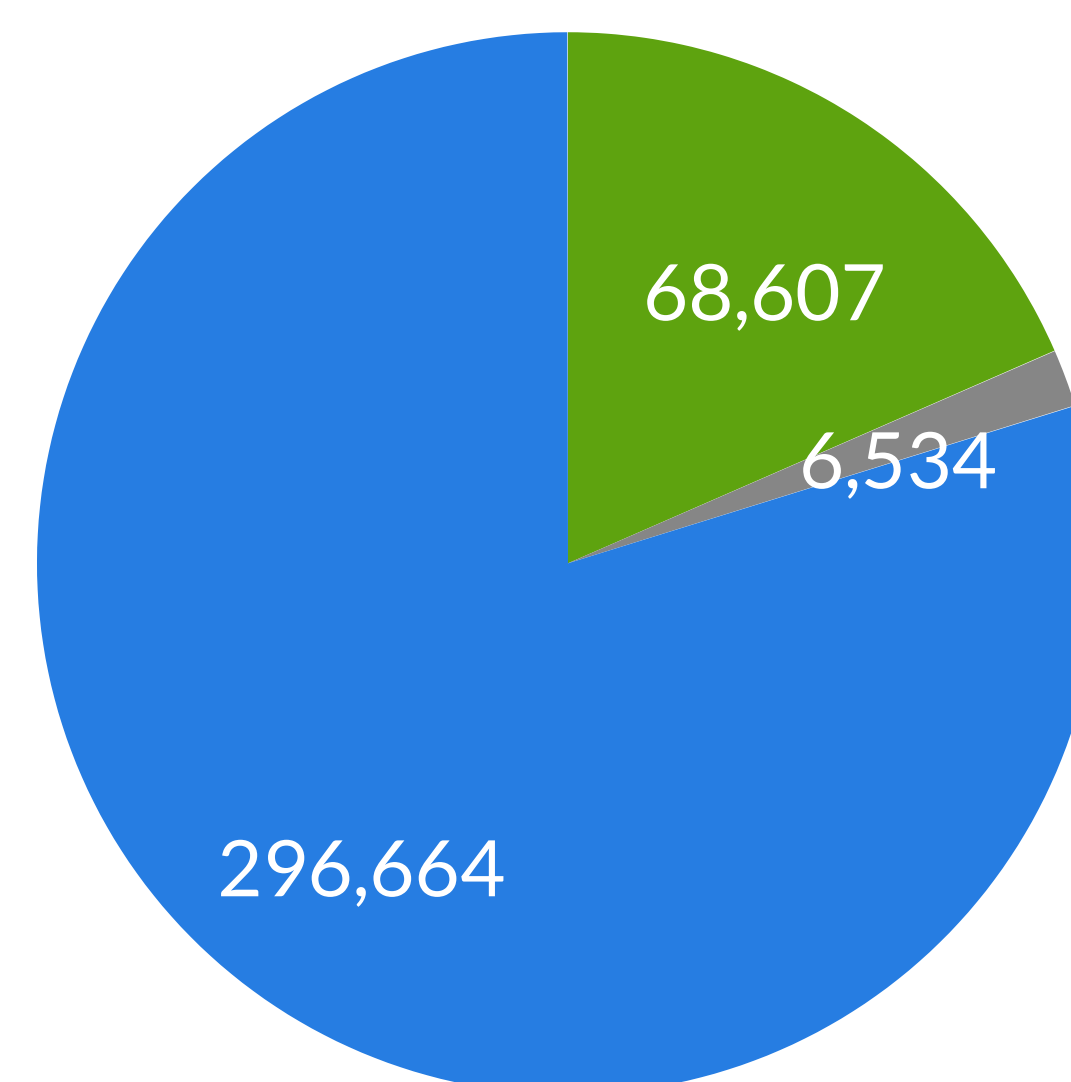
Troškovi televizijskih reklama za kampanju za Parlamentarne izbore 2020. godine, po medijima i izbornim listama

### Televizija Vijesti



CNB (8.22%)   MIRNN (20.29%)   SD (2.45%)  
SDP (11.82%)   ZBDCG (57.22%)

### Televizija Pink

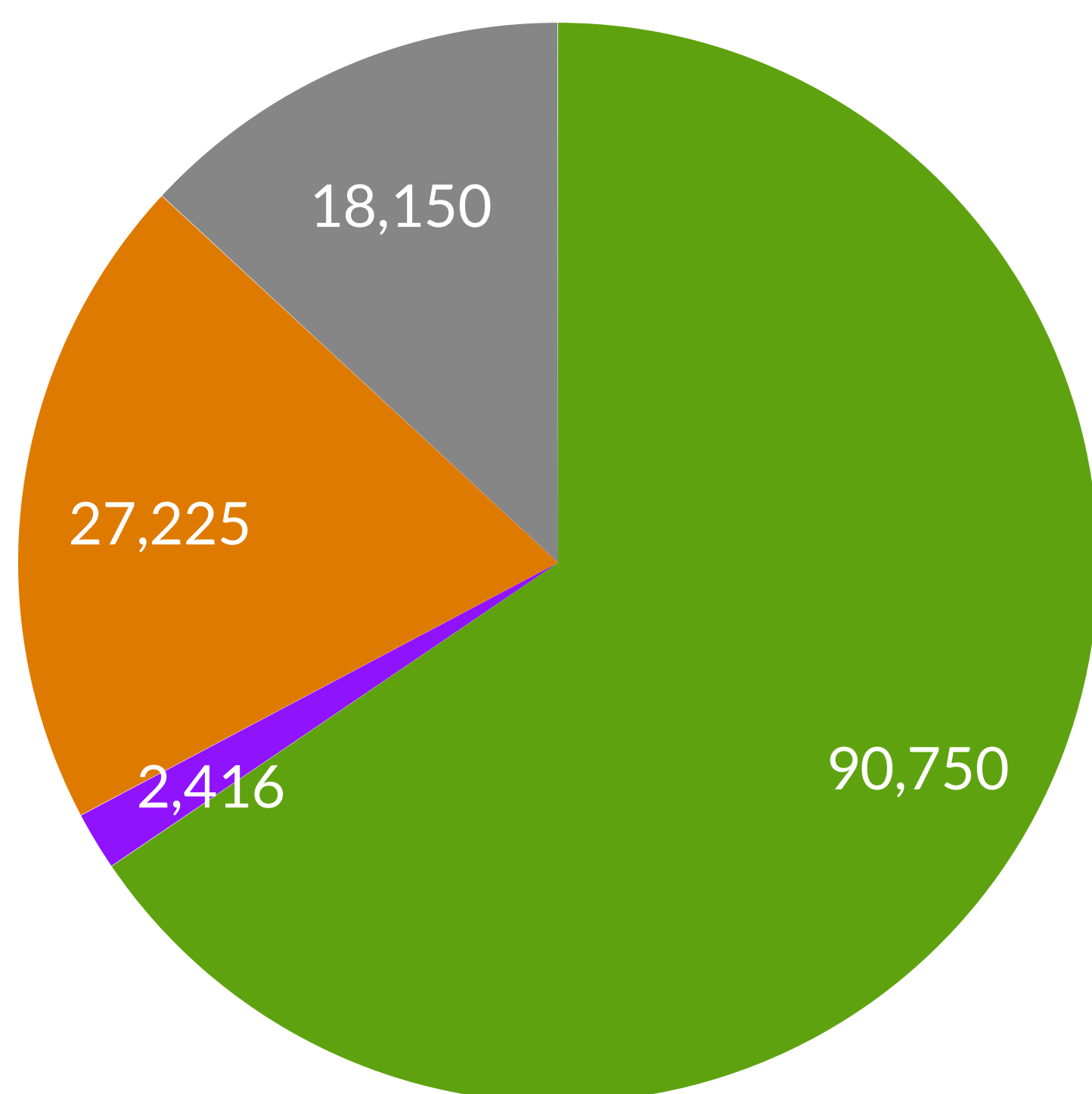


DPS (18.45%)   SD (1.76%)  
ZBDCG (79.79%)

## 4

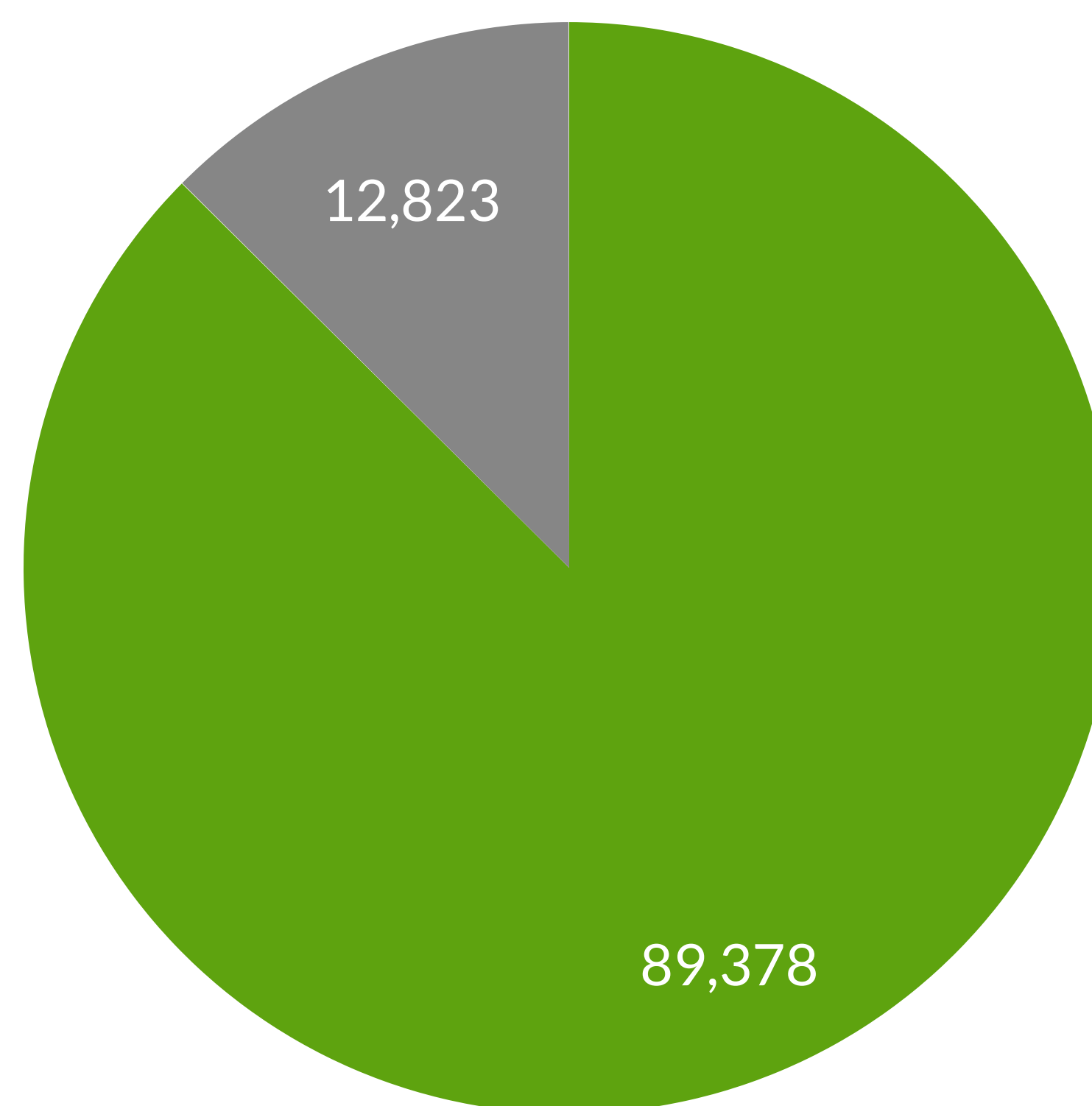
# ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

## Televizija Prva



■ DPS (65.5%) 
 ■ HGI (1.74%) 
 ■ MIRNN (19.65%) 
 ■ SD (13.1%)

## Televizija Nova M



■ DPS (87.45%) 
 ■ SD (12.55%)

Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja obavezuje medije da u određenom roku ASK-u dostave svoje cjenovnike i ugovore zaključene sa izbornim listama. [45] Zakon ne omogućava izmjene cjenovnika u toku izborne kampanje, kako bi se spriječilo direktno ugovaranje cijena i povlašten odnos nekih političkih subjekata.

Studije slučaja pokazuju da se najmanje dvije televizijske kuće nisu držale zakona, već su mimo cjenovnika ugovarale popuste i posebne termine za reklamiranje.

[45] Član 16 Zakona



# 4

## ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

### Studija slučaja:

### Tajni popusti mimo cjenovnika - Prva TV

Pojedinim izbornim listama TV Prva je dala znatno veće popuste nego što je predvidjela cjenovnikom, a u ugovorima dostavljenim ASK-u je zatamnila te informacije.

Iako Zakon propisuje da se cjenovnik ne može mijenjati u toku izborne kampanje, ASK nije pokrenula postupak protiv te televizije. Umjesto toga, ta institucija je zabranila pristup dokumentaciji koje su joj dostavile izborne liste.

TV Prva je u svom cjenovniku navela skalu popusta koja se kreće do 49%, kao i dva paketa usluga za budžete veće od 100 hiljada eura.

#### SKALA POPUSTA - POPUST SE OBRACUNAVA NA CIJENU SEKUNDE I ODRAŽAVA SE NA UKUPNU FREKVENCIJU SPOTOVA

od 1.000 - 9.999 eur	6%
od 10.000 - 19.999 eur	11%
od 20.000 - 29.999 eur	18%
od 30.000 - 39.999 eur	25%
od 40.000 - 49.999 eur	35%
od 50.000 - 59.999 eur	40%
od 60.000 - 69.999 eur	45%
od 70.000 - 99.999 eur	49%

#### ZA BUDŽETE PREKO 100.000 EUR PRIMJENJUJU SE SLJEDEĆI PAKETI:

**PAKET 1:** 650 sekundi dnevno  
Uključeno 5 emitovanja reportaža do 3 min  
sa promotivnih događaja u terminima od  
16h do 20h  
**CIJENA: 149.999 eur bez PDV**

**PAKET 2:** 900 sekundi dnevno  
Uključeno 9 emitovanja reportaža do 3 min  
sa promotivnih događaja u terminima od  
16h do 20h  
**CIJENA: 199.999 eur bez PDV**

\* Napomena: Paketi su važeći za kampanje koje su u vremenskom intervalu od minimum tri sedmice, maksimalno pet

Izvod iz cjenovnika TV Prve za Parlamentarne izbore 2020. godine

MANS je pratio reklame na svim televizijama sa nacionalnom frekvencijom, uključujući i TV Prva.

Prema podacima iz našeg monitoringa, DPS je u prosjeku dnevno imao reklame u trajanju od 976 sekundi, što znači da je trebao da plati i više od cijene Paketa 2 koji iznosi skoro 200 hiljada eura. Umjesto toga, prema podacima iz zvaničnih izvještaja DPS je toj televiziji platio oko 90 hiljada eura, pa je ta politička partija dobila popust od najmanje 55%.

MIRNN su u prosjeku dnevno imali reklame u trajanju od 335 sekundi, što pokazuje da nisu ispunjavale uslove predviđene Paketom 1 i Paketom 2, već da su popusti mogli biti obračunati na osnovu posebne skale.

# A

# 4

# ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

# A

Prema podacima iz našeg monitoringa političkog oglašavanja na televizijama, MIRNN je imao preko 6,3 hiljade sekundi reklama na Prvoj, što prema cjenovniku te kuće iznosi preko 100 hiljada eura. Umjesto toga, ta koalicija je platila oko 27 hiljada eura, pa je odobreni popust bio čak 75%.

Slično je i sa SD-om koji je trebalo da plati oko 40 hiljada eura, ali mu je obračunato samo 18 hiljada, pa je popust oko 65%. HGI nije dobila popust na oglašavanje, a platili su reklame nepune 2,5 hiljade eura.

Posebno je zanimljivo što je Prva TV u ugovorima dostavljenim ASK-u sakrila podatke o popustima za tri izborne liste, dok je objavila kompletan ugovor sa HGI kojima su troškovi obračunati po cjenovniku.

Naime, iz ugovora su izbrisani ili zatamnjeni djelovi teksta u kojima se definišu cijene i trajanje reklama, kao i način i rokovi plaćanja, iako je u njima navedeno da mogu biti javni:

“6.1 Ugovorne strane su saglasne da uslovi, podaci i informacije u vezi realizacije ovog Ugovora mogu biti javni i saopšteni Agenciji za sprečavanje korupcije.”

DEMOKRATSKA PARTIJA SOCIJALISTA  
CRNE GORE  
PODGORICA

Organizacija	06	06	06	06
Broj	1005			
Vrijednost				

UGOVOR O ZAKUPU VREMENA ZA POLITIČKO OGLAŠAVANJE

zaključen dana 12. avgusta 2020. godine u Podgorici između sjedećih ugovornih strana:

- AST doo, sa sjedištem u Podgorici, Bulevar Džordža Vašingtona 56/6, kula C, PIB: 02650860, kojeg zastupa izvršni direktor Sonja Drobac (u daljem tekstu: "PLAY"), sa jedne strane;
- DEMOKRATSKA PARTIJA SOCIJALISTA, sa sjedištem u Podgorici, Jovana Tomaševića bb, koju zastupa Milka Vujović (u daljem tekstu: "DPS" ili "Klijent" ili "Politička stranka"), sa druge strane;

(u daljem tekstu: „Ugovor“).

**PREAMBULA**

**BUDUĆI DA:**

- je PLAY komercijalni distributivni servis, sa važećom dozvolom Agencije za Elektronske Medije Crne Gore, za emitovanje radijskog programa sa nacionalnim pokrivanjem u Crnoj Gori, te da ima namjeru da u svom programu emituje kako predizborne oglasne poruke,
- Klijent ima interesa da realizuje dio svoje predizborne kampanje kroz emitovanje predizbornih radio spotova i/ili plaćenih priloga u okviru predizbornih plaćenih termina na PLAY-u.

PLAY i Klijent zaključuju ovaj Ugovor na način i pod uslovima kako slijedi:

- PREDMET UGOVORA**
  - Ugovorne strane su se sporazumjele da ostvare poslovnu saradnju u vezi sa kupovinom oglasnog prostora namijenjenog emitovanju predizbornih oglasnih poruka za lokalne i parlamentarne izbore 2020. u Crnoj Gori. To će se realizovati kroz predizborne plaćene termine na PLAY-u. DPS kupuje vrijeme emitovanja za potrebe realizovanja predizborne kampanje u vremenskom periodu trajanja ovog Ugovora i pod uslovima utvrđenim ovim Ugovorom.
- PREDIZBORNE OGLASNE PORUKE**
  - U okviru navedene poslovne saradnje PLAY se obavezuje da obezbijedi DPS-u emitovanje predizbornih oglasnih poruka, radio spotova čije trajanje i vrsta su određeni cjenovnikom [REDACTED]
  - Predizborne oglasne poruke i spotovi iz prethodnog stava ovog člana biće emitovane u oglasnim terminima u vremenskom periodu emitovanja određenom u cjenovniku PLAY-a. Tačan [REDACTED]

rapored emitovanja predizbornih oglasnih poruka u okviru oglasnih termina određenih u cjenovniku PLAY-a, naći će se u media planu koji će biti odobren od strane ovlašćenih lica DPS-a i PLAY-a.

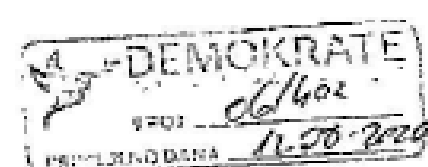
- NAČIN I ROKOVI PLAĆANJA**
  - [REDACTED]
  - PLAY će DPS-u ispostaviti fakturu koja će sadržati informaciju o tipu usluge, neto vrijednost usluge i vrijednost usluge sa uračunatim PDV-om. Fakturu će izraditi služba finansija računovodstva PLAY-a.
- DRUGA PRAVA I OBAVEZE UGOVORNIH STRANA**
  - Radi uspješne realizacije poslovne saradnje PLAY se obavezuje da:
    - prilikom određivanja rasporeda emitovanja poštuje princip jednakosti kod predstavljanja političkih stranaka koje učestvuju u predizbornoj kampanji, a žele političko oglašavanje
    - objaviti DPS-u svakom eventualnom odstupanju od plana emitovanja koji je utvrdila, te da za svako nerealizovano emitovanje obezbijedi, uz dogovor sa klijentom, drugo odgovarajuće emitovanje i termin.
  - Takođe, radi uspješne realizacije poslovne saradnje DPS se obavezuje da:
    - blagovremeno, a najkasnije 12 sati prije početka emitovanja, direktno ili posredstvom ovlašćenog zastupnika ili Kreativne agencije dostavi ovlašćenom licu programa, marketinga i promocije PLAY-a dispozicije, predizborne oglasne poruke na odgovarajućim profesionalnim trakama sa kompletno montiranim materijalom spremnim za emitovanje ili putem elektronske pošte ili preko linka za preuzimanje. Materijal se dostavlja direktno na adresu-sjedište PLAY-A u Podgorici, Bulevar Džordža Vašingtona 56/6, ili putem elektronske pošte ili linkom za preuzimanje ovlašćenom licu za programski sadržaj, marketing i promociju PLAY-a: [ivan.vukcevic@prvatv.me](mailto:ivan.vukcevic@prvatv.me) +382 67 249 079.
    - uz sav materijal namijenjen emitovanju dostavi i uredno popunjenu i ovjerenu deklaraciju u skladu sa odredbama Zakona o oglašavanju Crne Gore.
  - Obije strane - PLAY i Klijent dužni su da poštuju odredbe:
    - Zakona o elektronskim medijima
    - Pravilnika o programskim standardima Agencije za elektronske medije
  - PLAY je dužna da poštuje i pravila propisana Kodeksom novinara Crne Gore



# ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

# 4

# A



AST  
07.08.20  
11.08.20

## UGOVOR O ZAKUPU VREMENA ZA POLITIČKO OGLAŠAVANJE

zaključen dana 11. avgusta 2020. godine u Podgorici između sljedećih ugovornih strana:

1. **AST doo**, sa sjedištem u Podgorici, Bulevar Đorđija Vašingtona 56/6, kula C, PIB: 02650860, kojeg zastupa izvršni direktor Sonja Drobac i ovlaštena zastupnica Jelena Agatunović (u daljem tekstu: "PRVA"), sa jedne strane,

2. **DEMOKRATSKA CRNA GORA** sa sjedištem u Podgorici, 8. Marta 72, PIB 03034526 koju zastupa V.D. direktor Momčilo Leković (u daljem tekstu: "DCG" ili "Klijent" ili "Politička stranka"), sa druge strane;

(u daljem tekstu: „Ugovor“).

### PREAMBULA

#### BUDUĆI DA:

- Je PRVA komercijalni distributivni servis, sa važećom dozvolom Agencije za Elektronske Medije Crne Gore, za emitovanje televizijskog programa sa nacionalnim pokrivanjem u Crnoj Gori, te da ima namjeru da u svom programu emituje kako predizborne oglasne poruke, tako i predizborne plaćene priloge,

- Klijent ima interesa da realizuje dio svoje predizborne kampanje kroz emitovanje predizbornih TV spotova i/ili plaćenih priloga u okviru predizbornih plaćenih termina na PRVOI,

PRVA i Klijent zaključuju ovaj Ugovor na način i pod uslovima kako slijedi:

### 1. PREDMET UGOVORA

1.1. Ugovorne strane su se sporazumjele da ostvare poslovnu saradnju kroz emitovanje predizbornih oglasnih poruka za lokalne i parlamentarne izbore 2020. u Crnoj Gori. To će se realizovati kroz predizborne plaćene termine na PRVOI. DCG vrši rezervaciju emitovanja za potrebe realizovanja predizborne kampanje u vremenskom periodu trajanja ovog Ugovora i pod uslovima utvrdjenim ovim Ugovorom.

### 2. PREDIZBORNE OGASNE PORUKE

2.1. U okviru navedene poslovne saradnje PRVA se obavezuje da obezbijedi DCG-u emitovanje predizbornih oglasnih poruka TV spotova čije trajanje i vrsta su određeni cjenovnikom

1

2.2. Predizborne oglasne poruke i spotovi iz prethodnog stava ovog člana biće emitovane u oglasnim terminima u vremenskom periodu emitovanja određenom u cjenovniku PRVE. Tačan raspored emitovanja predizbornih oglasnih poruka u okviru oglasnih termina određenih u cjenovniku PRVE, naći će se u media planu koji će biti odobren od strane ovlaštenih lica DCG-a i PRVE.

### 3. NAČIN I ROKOVI PLAĆANJA

PRVA će DCG-u ispostaviti fakturu koja će sadržati informaciju o tipu usluge, neto vrijednosti usluge i vrijednosti usluge sa uračunatim PDV-om. Fakturu će izdati služba finansija i računovodstva PRVE.

### 4. DRUGA PRAVA I OBAVEZE UGOVORNIH STRANA

4.1. Radi uspješne realizacije poslovne saradnje PRVA se obavezuje da:

- prilikom određivanja rasporeda emitovanja poštuje princip jednakosti kod predstavljanja političkih stranaka koje učestvuju u predizbornoj kampanji, a žele političko oglašavanje
- obavijesti DCG o svakom eventualnom odstupanju od plana emitovanja koji je utvrdila, te da za svako nerealizovano emitovanje obezbijedi, uz dogovor sa klijentom, drugo odgovarajuće emitovanje i termin.

4.2. Takođe, radi uspješne realizacije poslovne saradnje DCG se obavezuje da:

- blagovremeno, a najkasnije 12 sati prije početka emitovanja, direktno ili posredstvom ovlaštenog zastupnika ili Kreativne agencije dostavi ovlaštenom licu programa, marketinga i promocije PRVE dispozicije, predizborne oglasne poruke na odgovarajućim profesionalnim trakama sa kompletno montiranim materijalom spremnim za emitovanje ili putem elektronske pošte ili preko linka za preuzimanje. Materijal se dostavlja direktno na adresu-sjedište PRVE u Podgorici, Bulevar Đorđija Vašingtona 56/6, ili putem elektronske pošte ili linkom za preuzimanje ovlaštenom licu za programski sadržaj, marketing i promociju PRVE: [ivan.vukcevic@prvetv.me](mailto:ivan.vukcevic@prvetv.me) +382 67 249 079.
- uz sav materijal namijenjen emitovanju dostavi i uredno popunjenu i ovjerenu deklaraciju u skladu sa odredbama Zakona o oglašavanju Crne Gore.

4.3. Obije strane - Prva i Klijent dužni su da poštuju odredbe:

- Zakona o elektronskim medijima
- Pravilnika o programskim standardima Agencije za elektronske medije

2

Izvod iz ugovora Prve TV i Demokrata

Socijaldemokrate Crne Gore  
149/LIV  
Podgorica, 17.08.2020.

AST  
07.08.20  
11.08.20

## UGOVOR O ZAKUPU VREMENA ZA POLITIČKO OGLAŠAVANJE

zaključen dana 17. avgusta 2020. godine u Podgorici između sljedećih ugovornih strana:

1. **AST doo**, sa sjedištem u Podgorici, Bulevar Đorđija Vašingtona 56/6, kula C, PIB: 02650860, kojeg zastupa izvršni direktor Sonja Drobac i ovlaštena zastupnica Jelena Agatunović (u daljem tekstu: "PRVA"), sa jedne strane,

2. **Socijaldemokrate Crne Gore** sa sjedištem u Podgorici, Jovana Tomatevića 6B, PIB 11008283 koju zastupa poslovni direktor Emil Durembašić (u daljem tekstu: "SD" ili "Klijent" ili "Politička stranka"), sa druge strane;

(u daljem tekstu: „Ugovor“).

### PREAMBULA

#### BUDUĆI DA:

- Je PRVA komercijalni distributivni servis, sa važećom dozvolom Agencije za Elektronske Medije Crne Gore, za emitovanje televizijskog programa sa nacionalnim pokrivanjem u Crnoj Gori, te da ima namjeru da u svom programu emituje kako predizborne oglasne poruke, tako i predizborne plaćene priloge.

- Klijent ima interesa da realizuje dio svoje predizborne kampanje kroz emitovanje predizbornih TV spotova i/ili plaćenih priloga u okviru predizbornih plaćenih termina na PRVOI,

PRVA i Klijent zaključuju ovaj Ugovor na način i pod uslovima kako slijedi:

### 1. PREDMET UGOVORA

1.1. Ugovorne strane su se sporazumjele da ostvare poslovnu saradnju kroz emitovanje predizbornih oglasnih poruka za lokalne i parlamentarne izbore 2020. u Crnoj Gori. To će se realizovati kroz predizborne plaćene termine na PRVOI. SD vrši rezervaciju emitovanja za potrebe realizovanja predizborne kampanje u vremenskom periodu trajanja ovog Ugovora i pod uslovima utvrdjenim ovim Ugovorom.

### 2. PREDIZBORNE OGASNE PORUKE

2.2. Predizborne oglasne poruke i spotovi iz prethodnog stava ovog člana biće emitovane u oglasnim terminima u vremenskom periodu emitovanja određenom u cjenovniku PRVE. Tačan raspored emitovanja predizbornih oglasnih poruka u okviru oglasnih termina određenih u cjenovniku PRVE, naći će se u media planu koji će biti odobren od strane ovlaštenih lica SD-a i PRVE.

### 3. NAČIN I ROKOVI PLAĆANJA

PRVA će SD-u ispostaviti fakturu koja će sadržati informaciju o tipu usluge, neto vrijednosti usluge i vrijednosti usluge sa uračunatim PDV-om. Fakturu će izdati služba finansija i računovodstva PRVE.

### 4. DRUGA PRAVA I OBAVEZE UGOVORNIH STRANA

4.1. Radi uspješne realizacije poslovne saradnje PRVA se obavezuje da:

- prilikom određivanja rasporeda emitovanja poštuje princip jednakosti kod predstavljanja političkih stranaka koje učestvuju u predizbornoj kampanji, a žele političko oglašavanje
- obavijesti SD o svakom eventualnom odstupanju od plana emitovanja koji je utvrdila, te da za svako nerealizovano emitovanje obezbijedi, uz dogovor sa klijentom, drugo odgovarajuće emitovanje i termin.

4.2. Takođe, radi uspješne realizacije poslovne saradnje SD se obavezuje da:

- blagovremeno, a najkasnije 12 sati prije početka emitovanja, direktno ili posredstvom ovlaštenog zastupnika ili Kreativne agencije dostavi ovlaštenom licu programa, marketinga i promocije PRVE dispozicije, predizborne oglasne poruke na odgovarajućim profesionalnim trakama sa kompletno montiranim materijalom spremnim za emitovanje ili putem elektronske pošte ili preko linka za preuzimanje. Materijal se dostavlja direktno na adresu-sjedište PRVE u Podgorici, Bulevar Đorđija Vašingtona 56/6, ili putem elektronske pošte ili linkom za preuzimanje ovlaštenom licu za programski sadržaj, marketing i promociju PRVE: [ivan.vukcevic@prvetv.me](mailto:ivan.vukcevic@prvetv.me) +382 67 249 079.
- uz sav materijal namijenjen emitovanju dostavi i uredno popunjenu i ovjerenu deklaraciju u skladu sa odredbama Zakona o oglašavanju Crne Gore.

4.3. Obije strane - Prva i Klijent dužni su da poštuju odredbe:

- Zakona o elektronskim medijima
- Pravilnika o programskim standardima Agencije za elektronske medije

2

Izvod iz ugovora Prve TV i SD-a



# ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

# A

"AST" d.o.o.  
BROJ: 073-1  
11.08.2020.

POSREDOVANJE  
4.3.16.20  
11.08.2020.

## UGOVOR O ZAKUPU VREMENA ZA POLITIČKO OGLAŠAVANJE

zaključen dana 25. avgusta 2020. godine u Podgorici između sljedećih ugovornih strana:

1. AST doo, sa sjedištem u Podgorici, Bulevar Džordža Vašingtona 56/6, kula C, PIB: 02650860, koje zastupa Sonja Drobac (u daljem tekstu: "PRVA"), sa jedne strane,

2. Nivatska građanska inicijativa sa sjedištem u Titu, L. Tomanovića BB, PIB: 02391066 koju zastupa Adrijan Vukšanić (u daljem tekstu: "HGI" ili "Klijent" ili "Politička stranka"), sa druge strane; (u daljem tekstu: „Ugovor“).

### PREAMBULA

#### BUDUĆI DA:

• je PRVA komercijalni distributivni servis, sa važećom dozvolom Agencije za Elektronske Medije Crne Gore, za emitovanje televizijskog programa sa nacionalnim pokrivanjem u Crnoj Gori, te da ima namjeru da u svom programu emituje kako predizborne glasne poruke, tako i predizborne plaćene priloge.

• Klijent ima interesa da realizuje dio svoje predizborne kampanje kroz emitovanje predizbornih TV spotova i/ili plaćenih priloga u okviru predizbornih plaćenih termina na PRVOJ.

PRVA i Klijent zaključuju ovaj Ugovor na način i pod uslovima kako slijedi:

#### 1. PREDMET UGOVORA

1.1. Ugovorne strane su se sporazumjele da ostvare poslovnu saradnju kroz emitovanje predizbornih glasanih poruka za lokalne i parlamentarne izbore 2020. u Crnoj Gori. To će se realizovati kroz predizborne plaćene termine na PRVOJ. HGI vrši rezervaciju emitovanja za potrebe realizovanja predizborne kampanje u vremenskom periodu trajanja ovog Ugovora i pod uslovima utvrdjenim ovim Ugovorom.

#### 2. PREDIZBORNE OGLASNE PORUKE

2.1. U okviru navedene poslovne saradnje PRVA se obavezuje da obezbijedi HGI-u emitovanje predizbornih glasanih poruka, TV spotova čije trajanje i vrsta su određeni cjenovnikom PRVE u periodu od 26. avgusta zaključno sa 28. avgustom 2020. do 23:59h.

2.2. Predizborne glasne poruke i spotovi iz prethodnog stava ovog člana biće emitovane u glasnim terminima u vremenskom periodu emitovanja određenom u cjenovniku PRVE. Tačan raspored emitovanja predizbornih glasanih poruka u okviru glasanih termina određenih u cjenovniku PRVE, naći će se u media planu koji će biti odobren od strane ovlaštenih lica HGI-a i PRVE.

#### 3. NAČIN I ROKOVI PLAĆANJA

3.1. HGI se obavezuje da PRVOJ plati za emitovanje predizbornih glasanih poruka iz člana 2. ovog Ugovora naknadu do 10. septembra 2020. godine.

3.2. PRVA će HGI-u isporučiti fakturu koja će sadržati informaciju o tipu usluge, neto vrijednost usluge i vrijednost usluge sa uračunatim PDV-om. Fakturu će izdati služba finansija i računovodstva PRVE.

#### 4. DRUGA PRAVA I OBAVIZE UGOVORNIH STRANA

4.1. Radi uspješne realizacije poslovne saradnje PRVA se obavezuje da:

• prilikom određivanja rasporeda emitovanja poštuje princip jednakosti kod predstavljanja političkih stranaka koje učestvuju u predizbornoj kampanji, a žele političko oglašavanje;

• obavijesti HGI o svakom eventualnom odstupanju od plana emitovanja koji je utvrdio, te da za svako nerealizovano emitovanje obezbijedi, uz dogovor sa klijentom, drugo odgovarajuće emitovanje i termin;

4.2. Takođe, radi uspješne realizacije poslovne saradnje HGI se obavezuje da:

• blagovremeno, a najkasnije 12 sati prije početka emitovanja, direktno ili posredstvom ovlaštenog zastupnika ili kreativne agencije dostavi ovlaštenom licu programa, marketinga i promocije PRVE dispozicije, predizborne glasne poruke na odgovarajućim profesionalnim trakama sa kompletno montiranim materijalom spremnim za emitovanje ili putem elektronske pošte ili preko linka za preuzimanje. Materijal se dostavlja direktno na adresu sjedište PRVE u: Podgorici, Bulevar Džordža Vašingtona 56/6, ili putem elektronske pošte ili linkom za preuzimanje ovlaštenom licu za programski sadržaj, marketing i promociju PRVE: [ivan.sukcevic@prve.me](mailto:ivan.sukcevic@prve.me) +382 67 249 079.

• uz svaki materijal namijenjen emitovanju dostavi i uredno popunjenu i ovjerenu deklaraciju u skladu sa odredbama Zakona o oglašavanju Crne Gore.

4.3. Obje strane - PRVA i Klijent dužni su da poštuju odredbe:

- Zakona o elektronskim medijima
- Pravilnika o programskim standardima Agencije za elektronske medije

4.4. PRVA je dužna da poštuje i pravila propisana Kodeksom novinara Crne Gore.

#### 5. GARANCIJE

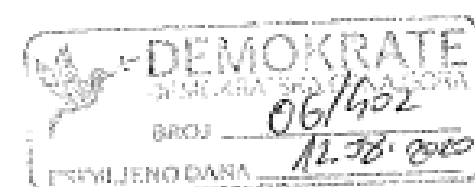
5.1. HGI garantuje da će svaki predizborni plaćeni oglaš, koji bude emitovao PRVA, biti sačinjeni u skladu sa svim pozitivnim propisima Crne Gore. S tim u vezi ugovorne strane

Izvod iz ugovora Prve TV i MIRNN

Na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Demokratska Crna Gora nam je dostavila original ugovora.

U dijelu koji je brisan je navedeno da se ta partija **reklamira po cijenama iz Paketa 2**, iako je po cjenovniku taj paket rezervisan samo za slučajeve kada je potrošnja veća od 100 hiljada eura. Dalje se navodi da će Demokrate po cijeni od 22,5 hiljade eura dobiti polovinu paketa koji vrijedi 200 hiljada eura.

Izvod iz necenzurisanog ugovora  
Demokrata i Prve TV



"AST" d.o.o.  
Broj: 073-1  
Podgorica, 11. 08. 2020. g.

## UGOVOR O ZAKUPU VREMENA ZA POLITIČKO OGLAŠAVANJE

zaključen dana 11. avgusta 2020. godine u Podgorici između sljedećih ugovornih strana:

1. AST doo, sa sjedištem u Podgorici, Bulevar Džordža Vašingtona 56/6, kula C, PIB: 02650860, kojeg zastupa izvršni direktor Sonja Drobac i ovlaštena zastupnica Jelena Agatunović (u daljem tekstu: "PRVA"), sa jedne strane,

2. DEMOKRATSKA CRNA GORA sa sjedištem u Podgorici, 8. Marta 72, PIB 03034526 koju zastupa V.D. direktor Momčilo Leković (u daljem tekstu: "DCG" ili "Klijent" ili "Politička stranka"), sa druge strane;

(u daljem tekstu: „Ugovor“).

### PREAMBULA

#### BUDUĆI DA:

• je PRVA komercijalni distributivni servis, sa važećom dozvolom Agencije za Elektronske Medije Crne Gore, za emitovanje televizijskog programa sa nacionalnim pokrivanjem u Crnoj Gori, te da ima namjeru da u svom programu emituje kako predizborne glasne poruke, tako i predizborne plaćene priloge.

• Klijent ima interesa da realizuje dio svoje predizborne kampanje kroz emitovanje predizbornih TV spotova i/ili plaćenih priloga u okviru predizbornih plaćenih termina na PRVOJ.

PRVA i Klijent zaključuju ovaj Ugovor na način i pod uslovima kako slijedi:

#### 1. PREDMET UGOVORA

1.1. Ugovorne strane su se sporazumjele da ostvare poslovnu saradnju kroz emitovanje predizbornih glasanih poruka za lokalne i parlamentarne izbore 2020. u Crnoj Gori. To će se realizovati kroz predizborne plaćene termine na PRVOJ. DCG vrši rezervaciju emitovanja za potrebe realizovanja predizborne kampanje u vremenskom periodu trajanja ovog Ugovora i pod uslovima utvrdjenim ovim Ugovorom.

#### 2. PREDIZBORNE OGLASNE PORUKE

2.1. U okviru navedene poslovne saradnje PRVA se obavezuje da obezbijedi DCG-u emitovanje predizbornih glasanih poruka, TV spotova čije trajanje i vrsta su određeni cjenovnikom pod nazivom "Paket 2" koji kao Prilog 1 čini sastavni dio ovog Ugovora, u ukupnoj vrijednosti od 22.500 EUR (slovima: *dvadeset dvije hiljade pet stotina eura*) bez uračunatog PDV-a, u periodu počev od 10. avgusta zaključno sa 28. avgustom 2020. do 23:59h. DCG zakupljuje polovinu predviđenog paketa, i na taj način ostvaruje 50% manje raspoloživih sekundi.



# 4

# ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

Na fakturi, koju nam je takođe dostavila ta partija na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, nisu iskazani popusti, već samo ukupna cifra.

U prilogu 1 Ugovora navodi se da je riječ o Paketu 2, ali se zatim citiraju uslovi iz paketa 1, a na kraju se navodi da se klijent obavezuje na zakup polovine paketa.

Na taj način TV Prva je Demokratama suštinski dala popust koji nije bio predviđen cjenovnikom. Ta televizija je najvjerojatnije na sličan način postupala i sa drugim listama, ali ta dokumentacija nije bila dostupna javnosti.



**AST d.o.o.**

Podgorica, Bulevar Džordža Vašingtona, 56/6  
tel: 020/234-838  
fax: 020/234-838  
e-mail: finansije@prvatv.me

PIB: 02650860  
PDV: 30/31-06077-9  
Ž.R.: 520-39765-90

Podgorica, 31.08.2020 godine

Kupac:

**DEMOKRATSKA CRNA GORA**  
PODGORICA  
II CRNOGORSKOG BATALJONA 26  
PIB: 03034526  
PDV:

**Faktura br. 357**

Na osnovu:

fakturišemo Vam:

Red. broj	NAZIV PROIZVODA/USLUGE	JM	Količina	Cijena bez PDV-a	Vrijednost bez PDV-a	Rabat (%)	PDV Stopa	Iznos	Cijena sa PDV-om	Vrijednost sa PDV-om
	Oglašavanje na PRVA TV MNE po ugovoru o zakupu vremena za političko oglašavanje br. 073-1, za period 10.08.-28.08.2020.		1	22.500,00	22.500,00		21%	4.725,00	27.225,00	27.225,00
				<b>Vrijednost bez PDV-a</b>	<b>22.500,00</b>			<b>Iznos rabata</b>	<b>0,00</b>	
				<b>Osnovica za 21%</b>	<b>22.500,00</b>			<b>PDV po stopi 21%</b>	<b>4.725,00</b>	
				<b>ZA UPLATU €</b>	<b>27.225,00</b>					

Plaćanje: virmanjski.  
Rok plaćanja: 10 dana.  
Za neblagovremeno plaćanje obračunavamo zateznu kamatu.  
U slučaju spora nadležan je Privredni sud u Podgorici.

Fakturisao,

*[Signature]*



Direktor,

*[Signature]*

Faktura Prve TV dostavljena Demokratskoj Crnoj Gori

Prilog 1

Paket 2: - 650 sekundi dnevno za emitovanje predizbornih spotova – oglasnih poruka

- emitovanje do 5 reportaža – priloga sa promotivnih događaja skupova u sklopu programske šeme u terminima od 16h do 20h –

cijena 54.450 eur sa uključenim PDV-om (45.000 eur NET)

Klijent se obavezuje na zakup polovine paketa.

Prilog 1 Ugovora Demokrata i Prve TV

<p><b>PAKET 1:</b> 650 sekundi dnevno Uključeno 5 emitovanja reportaža do 3 min sa promotivnih događaja u terminima od 16h do 20h</p> <p><b>CIJENA: 149.999 eur bez PDV</b></p>	<p><b>PAKET 2:</b> 900 sekundi dnevno Uključeno 9 emitovanja reportaža do 3 min sa promotivnih događaja u terminima od 16h do 20h</p> <p><b>CIJENA: 199.999 eur bez PDV</b></p>
---	---

Izvod iz cjenovnika TV Prve za Parlamentarne izbore 2020. godine

# 4

## ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

DPS nam nije dostavio Ugovor sa Prvom TV, ali faktura te partije potvrđuje da se Prva TV nije držala cjenovnika. U fakturi se navodi da je DPS od Prve TV zakupio paket od 900 sekundi dnevno, koji je ta televizija inače prodavala po cijeni od 200 hiljada eura bez PDV-a. Navodi se da je oglašavanje trajalo 20 dana i da je cijena bez PDV-a 75 hiljada eura. Na fakturi je navedeno da je izdata bez rabata.



**AST d.o.o.**

Podgorica, Bulevar Džordža Vašingtona, 56/6  
 tel: 020/234-838  
 fax: 020/234-838  
 e-mail: finansije@prvatv.me

PIB: 02650860  
 PDV: 30/31-06077-9  
 Ž.R.: 520-39765-90

Podgorica, 31.08.2020 godine

**Faktura br. 354**

Kupac:

**DEMOKRATSKA PARTIJA SOCIJALISTA**  
 PODGORICA  
 JOVANA TOMAŠEVIĆA BB  
 PIB: 02011514  
 PDV:

Na osnovu:

fakturišemo Vam:

Red. broj	NAZIV PROIZVODA/USLUGE	JM	Količina	Cijena bez PDV-a	Vrijednost bez PDV-a	Rabat (%)	PDV Stopa	Iznos	Cijena sa PDV-om	Vrijednost sa PDV-om
1.	Oglašavanje na PRVA TV MNE po ugovoru o zakupu vremena za političko oglašavanje br. 072-1 (Paket 900 sec dnevno za period 08.08.-28.08.2020)		1	75.000,00	75.000,00		21	15.750,00	90.750,00	90.750,00

Plaćanje: virnanski. Rok plaćanja: 10 dana. Za neblagovremeno plaćanje obračunavamo zateznu kamatu. U slučaju spora nadležan je Privredni sud u Podgorici.	<b>Vrijednost bez PDV-a</b> 75.000,00 <b>Iznos rabata</b> 0,00 <b>Osnovica za 21%</b> 75.000,00 <b>PDV po stopi 21%</b> 15.750,00 <b>ZA UPLATU €</b> 90.750,00
---	--

Fakturisao,

*[Signature]*



Direktor,

*[Signature]*

Troškovi oglašavanja DPS-a - Faktura Prve TV

Agencija za sprječavanje korupcije u ovom postupanju Prve TV nije uočila kršenje zakonskih odredbi, iako Zakon jasno propisuje kazne od 5 do 20 hiljada eura za pravno lice ukoliko ne odredi cijenu za sve pružene usluge političkim subjektima u cjenovniku koji dostavlja Agenciji, odnosno ako mijenja cjenovnik u toku izborne kampanje. [46]

Umjesto toga, ASK je zabranio pristup podacima, računima i ugovorima, koje su toj instituciji dostavile izborne liste. Pošto DPS i SD uopšte nisu dostavile informacije po našim zahtjevima, podaci o djelovima ugovora tih partija ostaju skriveni od javnosti.

[46] Član 16 stavovi 8 i 9, član 64 stav 1 alineja 5 i 6 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja



# 4

## ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

### Studija slučaja:

### Agencije koje prodaju reklame nisu obveznici Zakona

Za razliku od medijskih kuća, kompanije koje posreduju u prodaji reklamnog prostora u medijima, prema tumačenju ASK-a, nisu obveznici zakona.

Izborne liste su zakupljivale reklame na televiziji Pink M preko kompanije Pink Media M. Ta firma je predala cjenovnik za oglašavanje u toku izborne kampanje nakon zakonskog roka, ali je ipak fakturisala preko 370 hiljada eura za reklame izbornih lista. U međuvremenu, ASK je odlučila da kompanija Pink Media M nije obveznik zakona, jer ne pruža usluge medijskog oglašavanja.

Dodatno, TV Pink je izbornim listama omogućila reklamiranje u terminima koji nisu bili predviđeni cjenovnikom.

Mediji su bili dužni da predaju cjenovnike za oglašavanje u toku kampanje za parlamentarne izbore 2020. godine do 3. jula, a Pink Media M je svoj cjenovnik predao tek 24. jula. Taj cjenovnik Agencija za sprječavanje korupcije je objavila na svom sajtu, i tek nakon inicijativa MANS-a, je ocijenila da je predat nakon zakonom propisanog roka.

The screenshot shows the ASK website interface. At the top, there is a navigation bar with links: O Nama, Biblioteka, Javni registri, Korisnički servisi, Kontakt. Below this is a search bar with the text 'Pretraga...'. The ASK logo and name 'Agencija za sprječavanje korupcije' are visible. A secondary navigation bar contains: Sukob interesa, Politički subjekti, Integritet, Lobiranje, Zviždači, Analiza propisa, Međunarodna saradnja, SPI, Savjet Agencije, and a 'Prikaži sve stavke' button. The main content area is titled 'cjenovnici u kampanji' and 'Cjenovnici u kampanji'. There is a search input field containing 'pink' and a 'Dogadaj' dropdown menu. Below the search, it shows 'Cjenovnik van roka-Pink Media M' and 'Ukupno: 1'. A date filter 'datum dokumenta' is also present. At the bottom right of the search results, it says 'datum: 26.07.2020. objavljen: 27.07.2020.'

*Izvod sa sajta Agencije u kome se navodi da je cjenovnik podnijet van roka.*

Agencija je donijela odluku da Pink Media M nije obveznik Zakona, jer je riječ o reklamnoj agenciji, a ne subjektu koji pruža usluge medijskog oglašavanja.

# ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

# 4



Crna Gora  
Agencija za sprječavanje korupcije

N.V.O. "MANS"  
Broj 63-TUPINKM  
Podgorica 04-08-2020 god.

# A

Broj:UPI-02-02-175/7-2020

AGENCIJA ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE na osnovu člana 56 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja („Sl.list CG“, br.3/2020 i 38/2020) u vezi sa članom 18 Zakona o upravnom postupku ("Službenom listu CG", br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017), odlučujući o prijavi broj UPI 02-02-175/2020 od 28.07.2020.godine, podnijetoj protiv »Pink media M« d.o.o., zbog kršenja člana 16 stav 6 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, dana 02.09.2020.godine donijela je

## RJEŠENJE

UTVRĐUJE SE da »Pink media M« d.o.o. nije prekršio član 16 stav 6 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja jer isto privredno društvo nije subjekt koji pruža usluge medijskog oglašavanja izborne kampanje.

## Obrazloženje

Agenciji za sprječavanje korupcije je podnesena prijava, zavedena pod brojem UPI 02-02-175/2020 od 28.07.2020.godine, kojom je zatraženo da se pokrene postupak u skladu sa ovlaštenjima propisanim zakonom i da se utvrdi kršenje člana 16 stav 6 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. U prijavi se tvrdi da je Televizija Pink Media M poslala cjenovnik usluga izbornog oglašavanja izborne kampanja Agenciji dana 24.07.2020.godine iako je rok za dostavljanje istoga bio 03.07.2020.godine. Na taj način podnosilac smatra da je isti prekršio član 16 stav 6 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Odlučujući o sadržini prijave, Agencija je dana 07.08.2020.godine uputila dopis »Pink media M« d.o.o. i tom prilikom zatražila izjašnjenje u odnosu na navode iz prijave.

»Pink media M« d.o.o. je dostavio izjašnjenje, koje je u Agenciji zavedeno pod brojem UPI 02-02-175/3-2020 od 07.08.2020. godine u kojem je navedeno da je to privredno društvo registrovano kao preduzeće čija je pretežna djelatnost – djelatnost reklamnih agencija te da nijesu pružalac medijskih usluga u smislu Zakona o elektronskim medijima i da se zbog toga ne mogu tretirati kao medijski subjekat tj. subjekat koji pruža usluge medijskog oglašavanja. Nadalje se navodi da je razloog dostavljanja cjenovnika političkog marketinga njihova želja za transparentnošću.

Članom 16 stav 6 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja („Sl. list CG“, br. 3/2020 i 38/2020) precizirano je da su subjekti koji pružaju usluge medijskog oglašavanja izborne kampanje dužni da Agenciji dostave cjenovnik usluga

Kralja Nikole 27/V  
Podgorica  
Crna Gora

Agencija za sprječavanje korupcije

+382 20 44 77 02  
kabinet@antikorupcija.me  
www.antikorupcija.me

Izvod iz Rješenja ASK-a o „Pink Media M“

Prema našem monitoringu od 11. do 28. avgusta, TV Pink je objavljivao reklame za tri liste, u ukupnom trajanju od preko 54 hiljade sekundi, odnosno oko 900 minuta ili 15 sati.

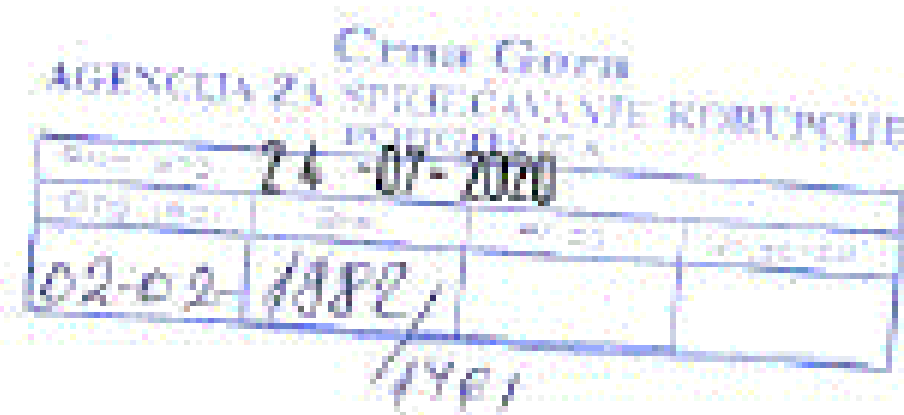
Pink Media M je cjenovnikom ponudila oglašavanje u terminima od 8 časova ujutru do ponoći, ali je izbornim listama omogućila reklamiranje nakon ponoći.



# 4

# ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

Čak 137 termina u ukupnom trajanju od 13.345 sekundi su bili nakon ponoći, iako za taj period u cjenovniku uopšte nisu navedene cijene reklamiranja.



## CJENOVNIK POLITICKOG MARKETINGA ZA PARLAMENTARNE I LOKALNE IZBORE U CRNOJ GORI 30.08.2020. godine

### Cijena za termine po sekundi:

08:00-12:00	5.00€
12:00 -16:00	7.00€
16:00 -20:00	10.00€
20:00 – 00:00	15.00€

### Emitovanje reportaza izvjestaja sa konvencija i promocija do 3 minuta u sopstvenoj produkciji:

00:00 -12:00	300,00€
12:00 -16:00	400,00€
16:00 -20:00	800,00€
20:00 - 00:00	1.000,00€

### Svaki dodatni minut obračunava se dodatno

00:00 -12:00	50,00€
12:00 -16:00	100,00€
16:00 -20:00	150,00€

Izvod iz cjenovnika Pink Media M za Parlamentarne izbore 2020, strana 1

# 4

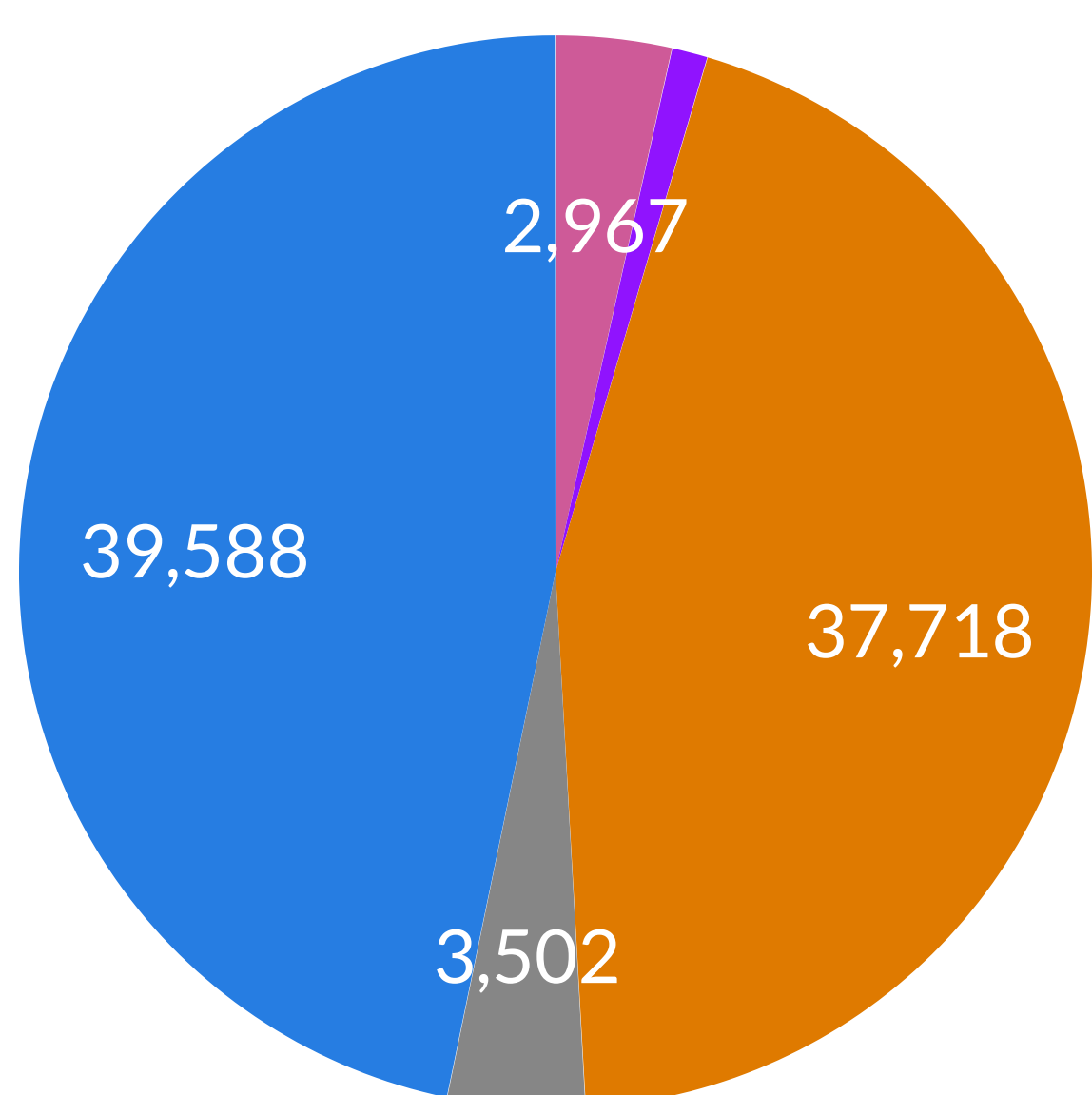
## ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

### 1.2. Dnevne novine i portali

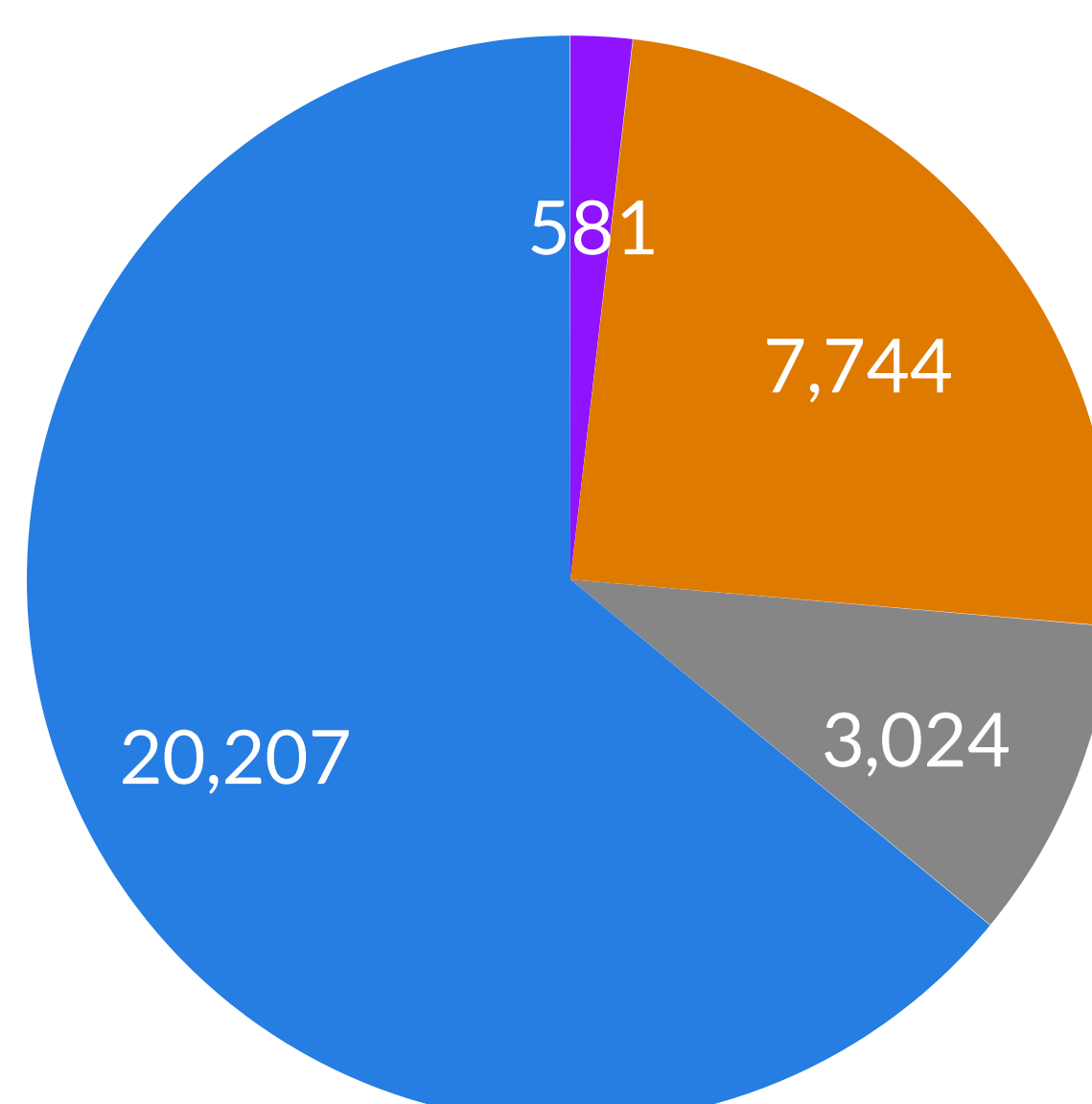
Za oglašavanje u štampanim medijima i na portalima sve izborne liste su potrošile ukupno oko 367 hiljada eura.

Za reklame u dnevnom listu Dan potrošeno je nepunih 85 hiljada eura, a u novinama Vijesti oko 31 hiljada eura. Dok su u Danu koalicije ZBDCG i MIRNN potrošile skoro isti iznos sredstava, u novinama Vijesti najviše reklama je imala koalicija okupljena oko Demokratskog fronta.

Dan



Vijesti (novina)

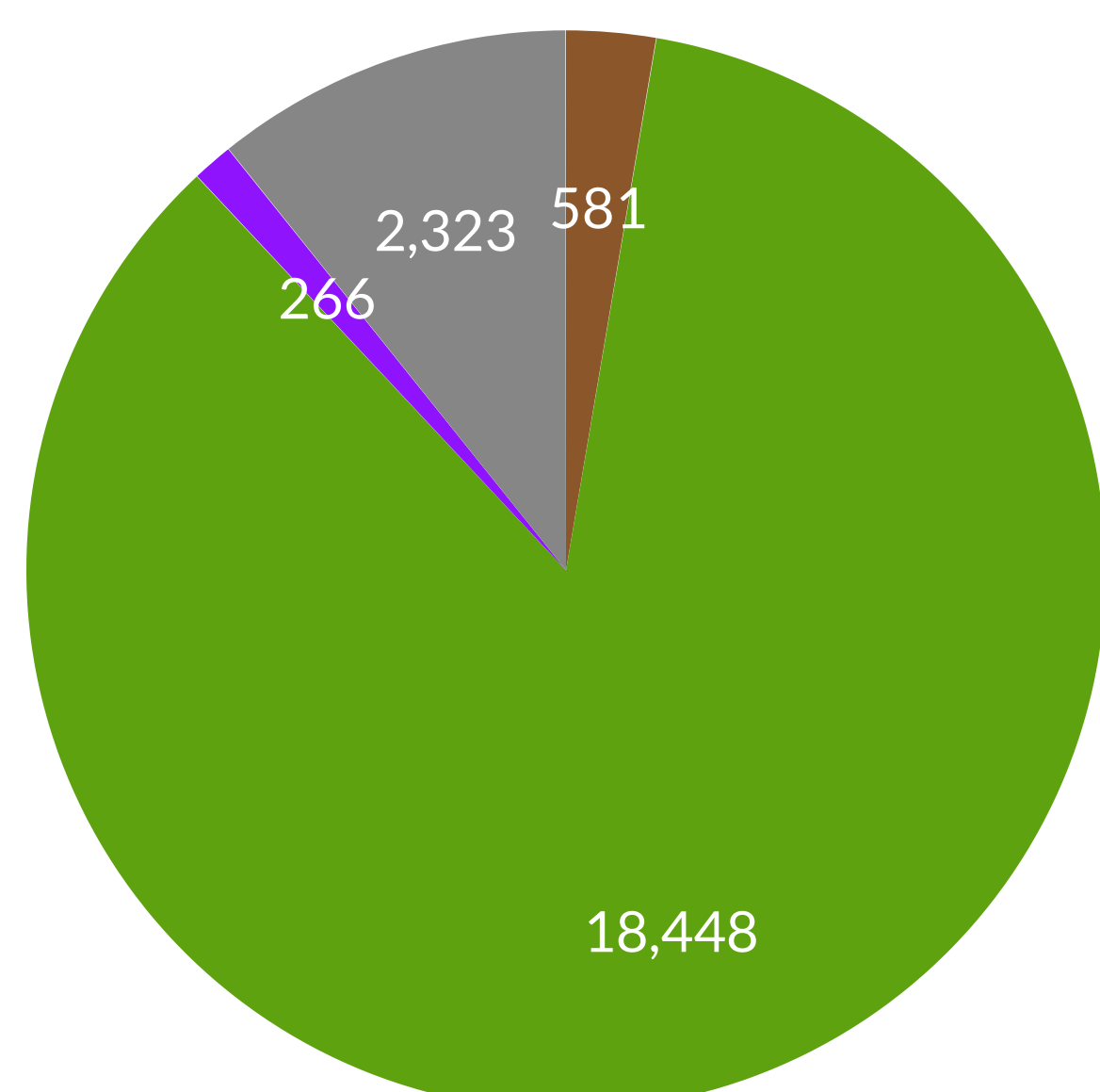


■ CNB (3.5%) ■ HRS (1.07%) ■ MIRNN (44.54%)  
■ SD (4.14%) ■ ZBDCG (46.75%)

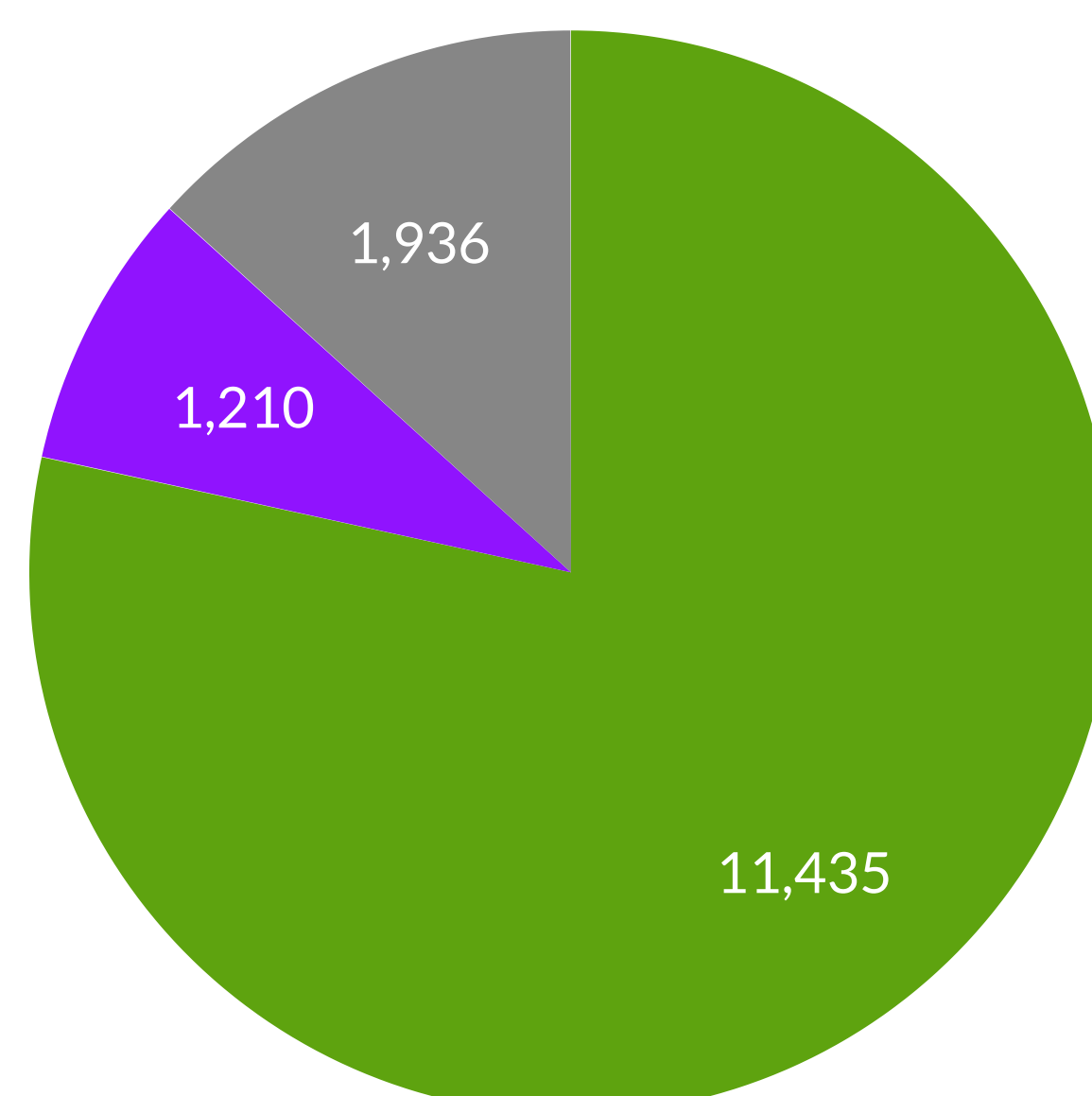
■ HRS (1.84%) ■ MIRNN (24.54%) ■ SD (9.58%)  
■ ZBDCG (64.04%)

Oglasi u Pobjedi su bili oko 21 hiljada, u Dnevnim novinama oko 14 hiljada, a u njima se dominantno oglašavao DPS.

Pobjeda



Dnevne novine



■ BS (2.69%)  
■ DPS (85.34%)  
■ HRS (1.23%)  
■ SD (10.75%)

■ DPS (78.42%)  
■ HRS (8.3%)  
■ SD (13.28%)

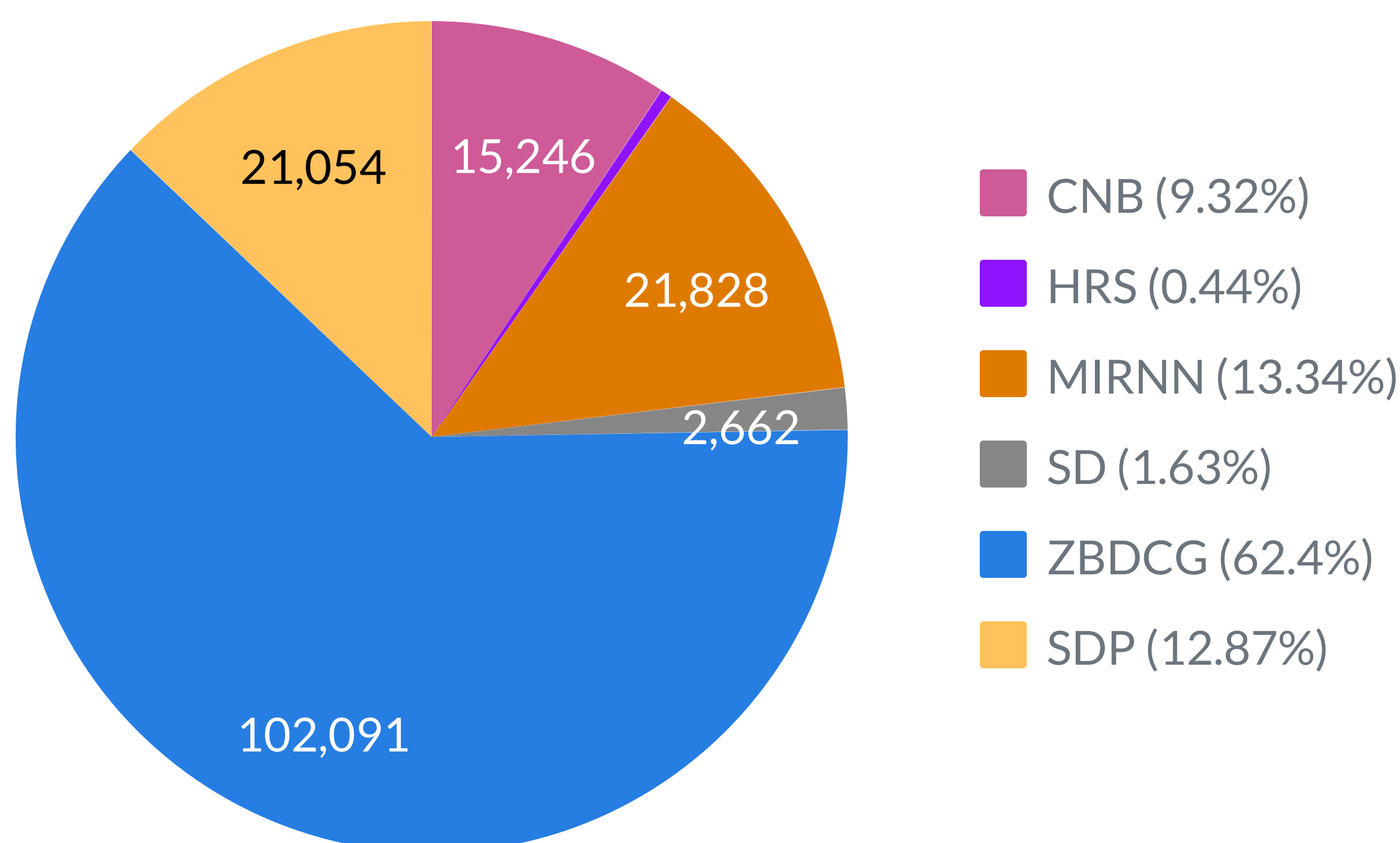


# 4

## ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

Na portalu Vijesti obračunate su reklame vrijedne skoro 165 hiljada eura. Najviše reklama je imala koalicija ZBDCG, vrijedne preko 100 hiljada eura, ili preko 60% svih političkih oglasa na tom portalu. Na drugom mjestu je koalicija MIRNN sa oko 22 hiljade eura, pa SDP sa oko 21 hiljadu eura.

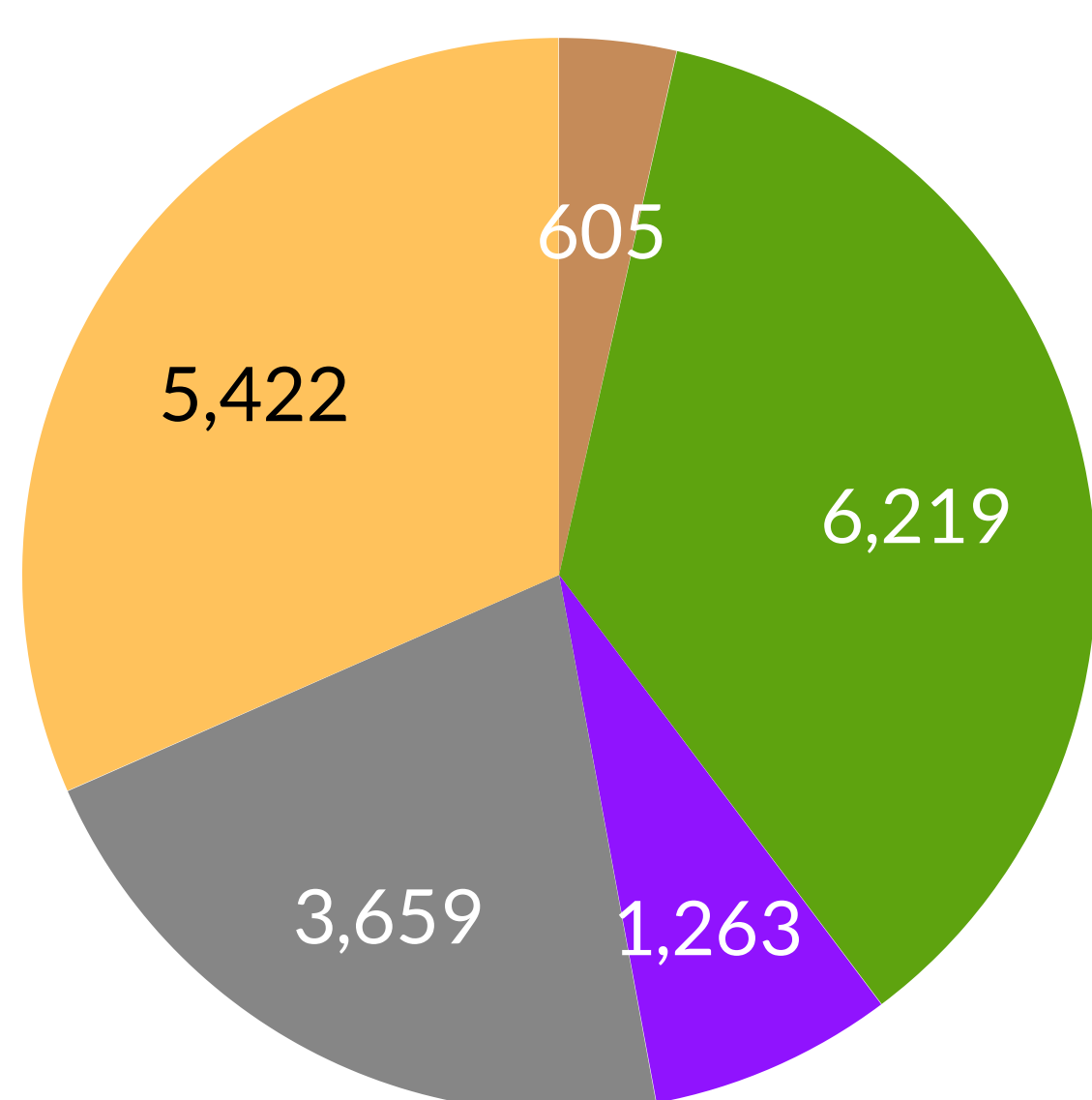
### Portal Vijesti



Prijavljena potrošnja svih izbornih lista za oglašavanje na portalu Vijesti

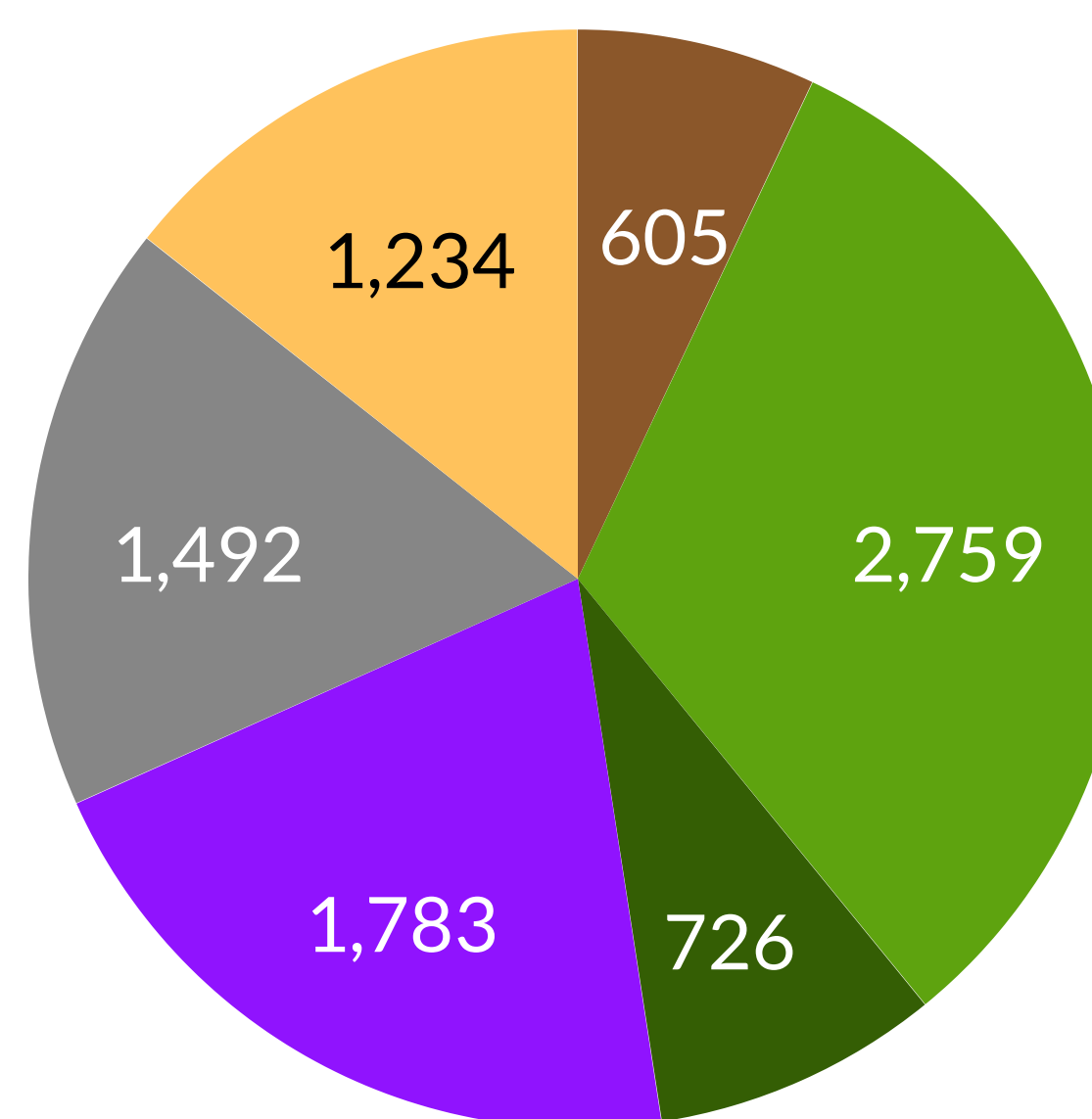
Na portalu CDM su objavljene reklame vrijedne preko 17 hiljada eura, na Analitici nepunih devet hiljada, na portalu Volim Podgoricu preko pet hiljada, na Standardu nepune četiri hiljade, a na ostalim portalima oko četiri hiljade eura.

### CDM



AL (3.52%)    DPS (36.22%)    HRS (7.36%)  
SD (21.31%)    SDP (31.58%)

### Analitika



BS (7.04%)    DPS (32.09%)    HGI (8.44%)  
HRS (20.73%)    SD (17.35%)    SDP (14.35%)

Prijavljena potrošnja svih izbornih lista za oglašavanje na portalima CDM i Analitika

## 4

# ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

## Studija slučaja: Svima dvostruko jeftinije - Vijesti

Dnevni list i portal Vijesti su izbornim listama dvostruko fakturisali manje nego što su predvidjeli cjenovnikom.

Cjenovnicima tih medijskih kuća uopšte nije predviđen popust, ali je ipak dat i to u iznosu od čak 50%.

NOVA SRPSKA DEMOKRATIJA  
 Broj 562  
 Podgorica, 31.08.2020.



**Vijesti**  
NEZAVISNI DNEVNIK

**Daily Press d.o.o.**  
 Trg nezavisnosti bb Podgorica  
 TEL. 020/404-621,404-651  
 PIB 02255383  
 PDV 30/31-01515-3

**FAKTURA br. 1632/2020**

**Kupac : 3004 NOVA SRPSKA DEMOKRATIJA**  
 Sjedište : PODGORICA  
 Adresa : VOJISLAVA GRUJICA 4  
 PIB : 02746476  
 PDV :

Datum fakture: 31.08.2020  
 Način plaćanja : VIRMANSKI  
 Datum valute : 07.09.2020  
 Veza profakture: -  
 Veza ugovora:

REKLAME

RBR	OPIS	KOL.	CIJENA	RABAT		POREZ		Cij. sa PDV i rabatom	IZNOS
				%	IZNOS	%	IZNOS		
1	Oglasavanje na portalu po priloženom media planu	1	165,946.00	50	82,973.00	21	17,424.33	100,397.33	100,397.33

PO CJENOVNIKU :	<b>165,946.00</b>
ODOBRENI RABAT :	<b>82,973.00</b>
UKUPNO (BEZ PDV-a) :	<b>82,973.00</b>
OBRAČUNATI PDV :	<b>17,424.33</b>
UKUPNO (€) :	<b>100,397.33</b>

Po zakonu o PDV-u (Sl. list 65/01, 38/02, 72/02, 21/03, 76/05, 29/13) porez zaračunat po stopi 21%



Žiro Računi:  
 Addiko banka AD Podgorica: 555-9002192567-70

Devizni Računi  
 Addiko banka AD Podgorica:  
 Swift address HAABMEPG  
 Account ME25555000900219277722

Jedna od faktura Daily pressa  
za oglašavanje u toku kampanje za Parlamentarne izbore 2020.

I u fakturama drugih izbornih lista koje su nam dostupne, uključujući SDP, Mir je naša nacija, Crno na bijelo, Hrvatska reformska stranka, smo primijetili da je ova medijska kuća dala iste popuste.



# 4

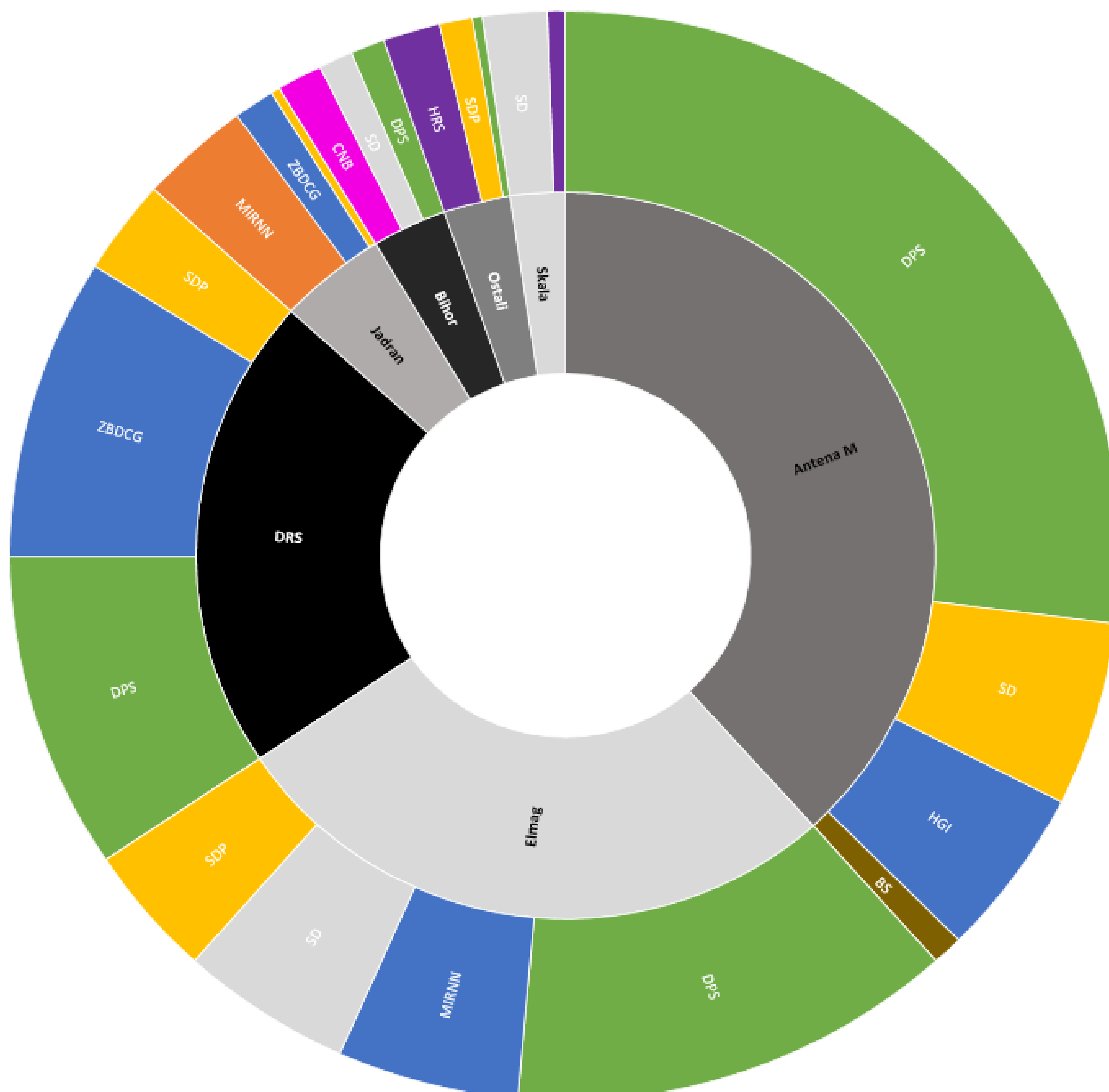
## ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

### 1.3. Radio stanice

Za oglašavanje na radio stanicama potrošeno je oko 61 hiljada eura, najviše DPS, skoro 30 hiljada. Koalicija MIRNN je potrošila oko devet hiljada, SD preko sedam hiljada, a ZBDCG oko 6,5 hiljada. SDP je potrošio skoro četiri hiljade eura, HGI oko 2,7, HRS oko hiljadu, a BS oko 500 eura za troškove reklame na radio stanicama.

Najveće troškove reklama obračunao je radio Antena M, preko 20 hiljada eura. Na drugom mjestu je radio Elmag sa oko 15 hiljada, dok su troškovi reklama na DRS radiju bili nepunih 12 hiljada eura.

Troškovi reklama na radio stanicama  
u toku kampanje za Parlamentarne izbore 2020. godine



# 4 ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

## Studija slučaja: Antena M

Antena M je dostavila Agenciji za sprječavanje korupcije cjenovnik za oglašavanje u izbornoj kampanji tek 22. jula 2020. godine, 19 dana nakon zakonskog roka. Uprkos tome, upravo na tom radiju izborne liste su imale najveće troškove reklame.

Po prijavi MANS-a, ASK je utvrdio da je radio Antena M prekršio zakon.



Crna Gora  
Agencija za sprječavanje korupcije

N.V.O. "MANS"  
61-RAM  
Podgorica, 01.09. 2020. god.

Broj:UPI-02-02-173/5-2020

AGENCIJA ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE na osnovu člana 56 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja („Sl.list CG“, br.3/2020 i 38/2020) u vezi sa članom 18 Zakona o upravnom postupku ("Službenom listu CG", br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017), odlučujući o prijavi broj UPI 02-02-173/2020 od 24.07.2020.godine, podnijetoj protiv Radio Antene M, zbog kršenja člana 16 stav 6 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, dana 28.08.2020.godine donijela je

### RJEŠENJE

UTVRĐUJE SE da je Radio Antena M prekršila član 16 stav 6 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja nedostavljanjem cjenovnika usluga medijskog oglašavanja u izbornoj kampanji u roku od deset dana od dana raspisivanja izbora i pružanjem usluge medijskog oglašavanja izborne kampanje.

### O b r a z l o ž e n j e

Dana 24.07.2020.godine, Agenciji za sprječavanje korupcije je podnesena prijava, zavedena pod brojem UPI 02-02-173/2020, kojom je zatraženo da se pokrene postupak u skladu sa ovlaštenjima propisanim zakonom i da se utvrdi kršenje člana 16 stav 6 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

U prijavi se navodi da je Radio Antena M poslala ASK-u cjenovnik usluga izbornog oglašavanja dana 21.07.2020.godine, navodeći da isti nije dostavljen u zakonom propisanom roku odnosno da je krajnji rok za dostavu cjenovnika bio 3.jul 2020.godine, što predstavlja kršenje člana 16 stav 6 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.



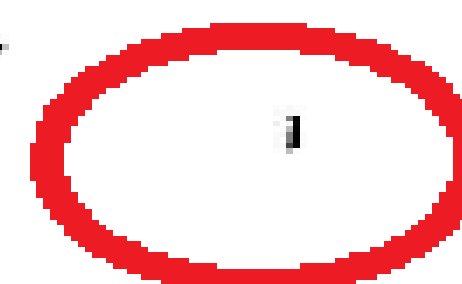
# 4

## ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

Posebno je zanimljivo što ugovor te radio stanice sa jednom izbornom listom – Socijaldemokrate Crne Gore – objavljen je samo djelimično. U ugovoru, naime, nedostaju dvije stranice, pa je nemoguće utvrditi pod kojim uslovima se ta izborna lista reklamirala na radiju Antena M. [47]

### RADIO ANTENA M

Klijentu se stavlja na raspolaganje emitovanje radijske reklame, na radiju Antena M, na sljedeći način :



Ugovor u sljedećem roku od 15 dana. Svaka strana je dužna da izmiri svoje obaveze koje su nastupile i dospjele do trenutka jednostranog raskida ugovora.

Ugovorne strane imaju pravo da raskinu ugovor i sporazumno uz otkazni rok od 15 dana uz obaveznu da svaka ugovorna strana izmiri sve svoje obaveze nastale do dana raskida Ugovora.

### VIŠA SILA

#### ČLAN 7.

Ugovorne strane mogu biti oslobođene od odgovornosti u određenim slučajevima koji su nastupili nezavisno od njihove volje. Nastale okolnosti, nezavisno od volje stranaka, koje ni pažljiva stranaka ne bi mogla izbjeći, niti mogla otkloniti njihove posljedice, smatraće se kao slučajevi koji oslobađaju od odgovornosti, ako su nastali posle zaključenja ugovora, a sprječavaju njegovo potpuno ili djelimično izvršenje. Strana pogodena višom silom treba odmah telegramom ili teleksom da obavijesti drugu stranu o nastanku, vrsti i eventualnom trajanju više sile, odnosno drugih okolnosti koje sprječavaju izvršenje ugovorne obaveze. Ako se blagovremeno ne javi nastupanje navedenih okolnosti iz ovog člana, strana koja je tom okolnošću pogodena gubi pravo da se poziva na nju, izuzev ako sama ta okolnost ne sprječava slanje takvog obavještanja.

Za vrijeme trajanja više sile i drugih okolnosti koje oslobađaju od odgovornosti, obaveze ugovornih strana miruju i ne primjenjuju se sankcije zbog neizvršenja ugovornih obaveza u roku.

### UGOVORNA VOLJA

#### ČLAN 8.

Održbe ovog Ugovora predstavljaju integralnu volju ugovornih strana i sadrže sve o čemu su se ugovarači sporazumjeli. Svi usmeni ili prethodni pismeni dogovori, prepiska i razgovori koji nisu uključeni u odredbe ovog ugovora smatraju se nepostojećim i nemaju nikakvog uticaja na ugovorne odnose ugovornih strana.

### USTUPANJE I PRENOS UGOVORA

#### ČLAN 9.

Ugovorne strane su saglasne da se prenos pojedinih prava i obaveza, kao i prenos cijelog ugovora ne može izvršiti na treća lica osim uz prethodnu saglasnost druge ugovorne strane.

### IZMJENE I DOPUNE UGOVORA

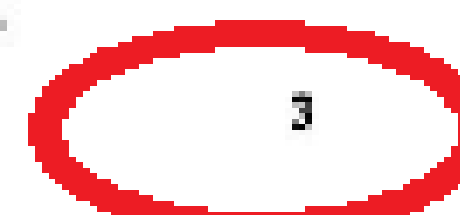
#### ČLAN 10.

Izmjene i dopune ovog Ugovora mogu se vršiti pisanim putem.

Biće punovažne i obavezujuće za ugovorne strane same one izmjene i dopune koje su sačinili sporazumno u pisanoj formi.

### RJEŠAVANJE SPOROVA

#### ČLAN 11.



Izvod iz Ugovora Antene M i Socijaldemokrata CG o reklamiranju za Parlamentarne izbore 2020. objavljenog na sajtu ASK-a, u kome nedostaju dvije strane

[47] [http://www.antikorupcija.me/media/documents/Ugovor\\_o\\_pru%C5%BEanju\\_medijskih\\_usluga-Antena\\_M\\_i\\_Socijaldemokrate.pdf](http://www.antikorupcija.me/media/documents/Ugovor_o_pru%C5%BEanju_medijskih_usluga-Antena_M_i_Socijaldemokrate.pdf)

# 4

## ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

### 2. Analiza drugih troškova promocije

Izborne liste su prijavile skoro 1,4 miliona eura drugih troškova promocije. Najviše je potrošeno za štampani materijal, oko 485 hiljada eura, dok su zvanični troškovi bilborda i ostalih uličnih panela bili skoro 440 hiljada. Prijavljeni troškovi oglašavanja na društvenim mrežama su bili oko 245 hiljada, a za izradu promotivnih spotova je zvanično potrošeno preko 220 hiljada eura.

Troškovi reklamiranja na društvenim mrežama su skoro deset puta više nego na prethodnim parlamentarnim izborima. Tome je zasigurno doprinijela sve veća popularnost društvenih mreža, kao i činjenica da su održavani u uslovima pandemije, ali i nešto veća, iako nedovoljna, transparentnost oglašavanja na Facebooku.

Povezana kompanija je pružala usluge oglašavanja na bilbordima, što nije posebno regulisano zakonom i ostavlja prostor za zloupotrebe. Neke izborne liste su imale vrlo sličan kvalitet spotova, ali velike razlike u cijenama, posebno u odnosu na prethodne izbore, što ukazuje da prijavljeni troškovi nisu realno iskazani.

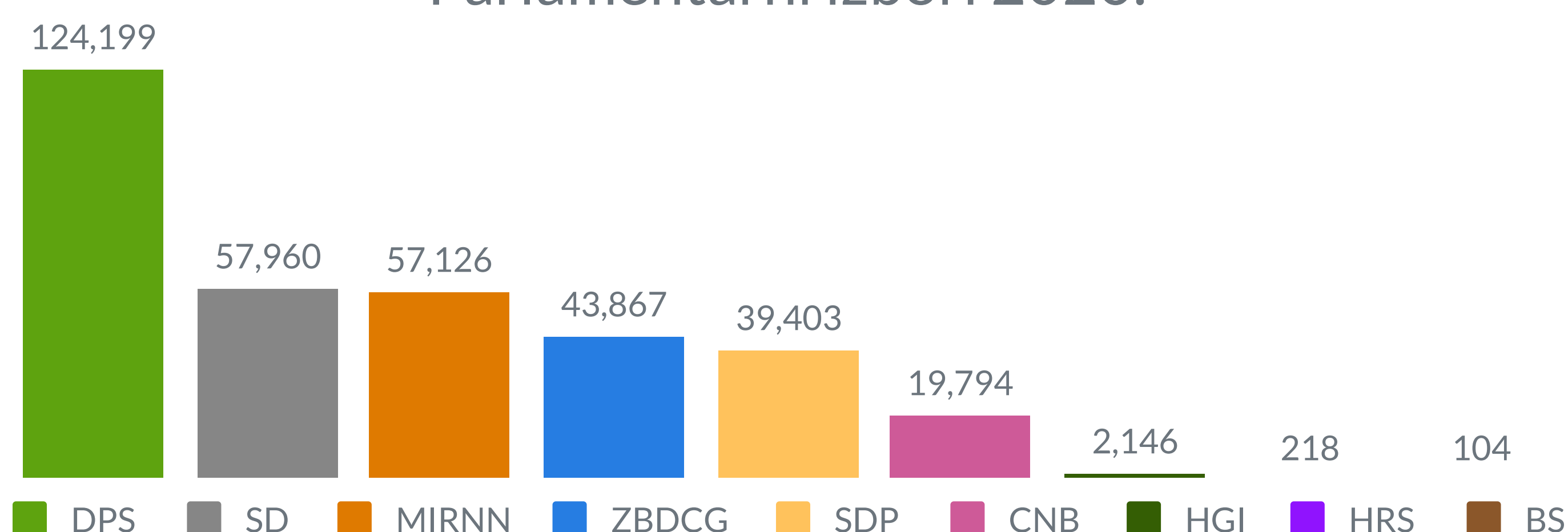
#### 2.1. Reklamiranje na društvenim mrežama

Prema zvaničnim izvještajima sve izborne liste su za oglašavanje na društvenim mrežama potrošile oko 245 hiljada eura.

Partije su prijavile skoro deset puta veće troškove oglašavanja na društvenim mrežama u toku izborne kampanje za Parlamentarne izbore 2020., nego na izborima koji su održani četiri godine ranije. Odnosno, u 2020. su prijavile oko 350 hiljada, u odnosu na samo 36 hiljada koje su prijavljene 2016. godine.

Prijavljeni troškovi oglašavanja na društvenim mrežama

Parlamentarni izbori 2020.

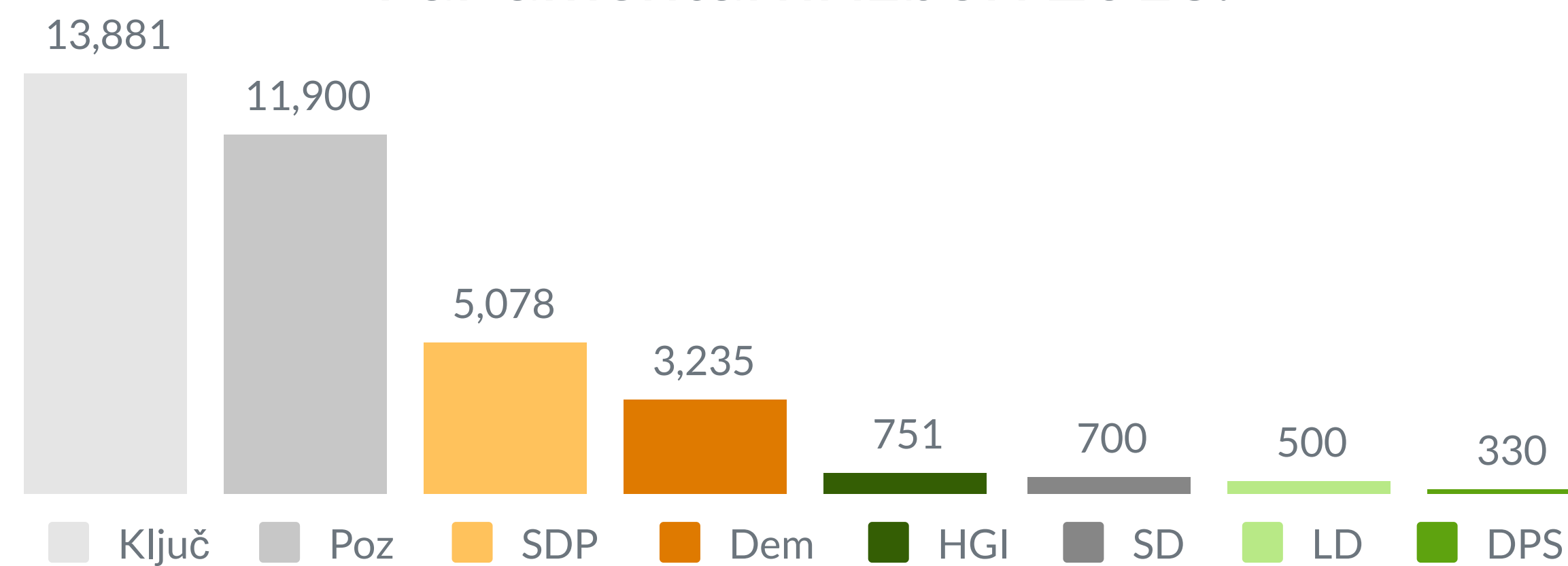




## 4

# ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

Parlamentarni izbori 2016.



Veoma je teško procijeniti stvarne troškove oglašavanja na društvenim mrežama, prvenstveno zato što tehnološki giganti ne omogućavaju adekvatan pristup svojim podacima na području Balkana, a time i Crne Gore.

Dio informacija o reklamama na Facebook-u po prvi put je bio dostupan upravo na ovim izborima, i omogućavao sticanje slike o okvirnim plaćenim iznosima. Posebno je važno što su po prvi put izborne liste morale registrovati svoje oglase kao političke, što je omogućilo njihovo lakše praćenje. Međutim, za razliku od, na primjer, zemalja Zapadne Evrope ili SAD, u Crnoj Gori se ne može pristupiti bazi podataka o oglašavanju što bi omogućilo detaljniju analizu veoma obimnih podataka o oglasima na Facebook-u.

Poseban problem je što javnost uopšte nije imala pristup podacima o cijenama plaćenih oglasa na Google-u i You Tube-u, iako te kompanije u drugim državama objavljuju mnogo više informacija.

Konačno, u zvaničnim izvještajima pojedinih izbornih lista bilo je nemoguće utvrditi koji troškovi se odnose na internet kampanju, jer su mnogi prijavljeni izdaci u toj kategoriji okarakterisani kao ostali troškovi. Ovo je bilo posebno problematično u slučaju SD (Socijaldemokrata) i Albanske koalicije Jednoglasno (Demokratska partija, Demokratska unija Albanaca, Demokratski savez u CG), koji nisu dostavili ni jedan dodatni podatak o svojim finansijama na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Pored toga, i nadležna Agencija je odbila da dostavi te podatke, pa su javnosti na raspolaganju samo informacije iz zvaničnih izvještaja.

A



# 4

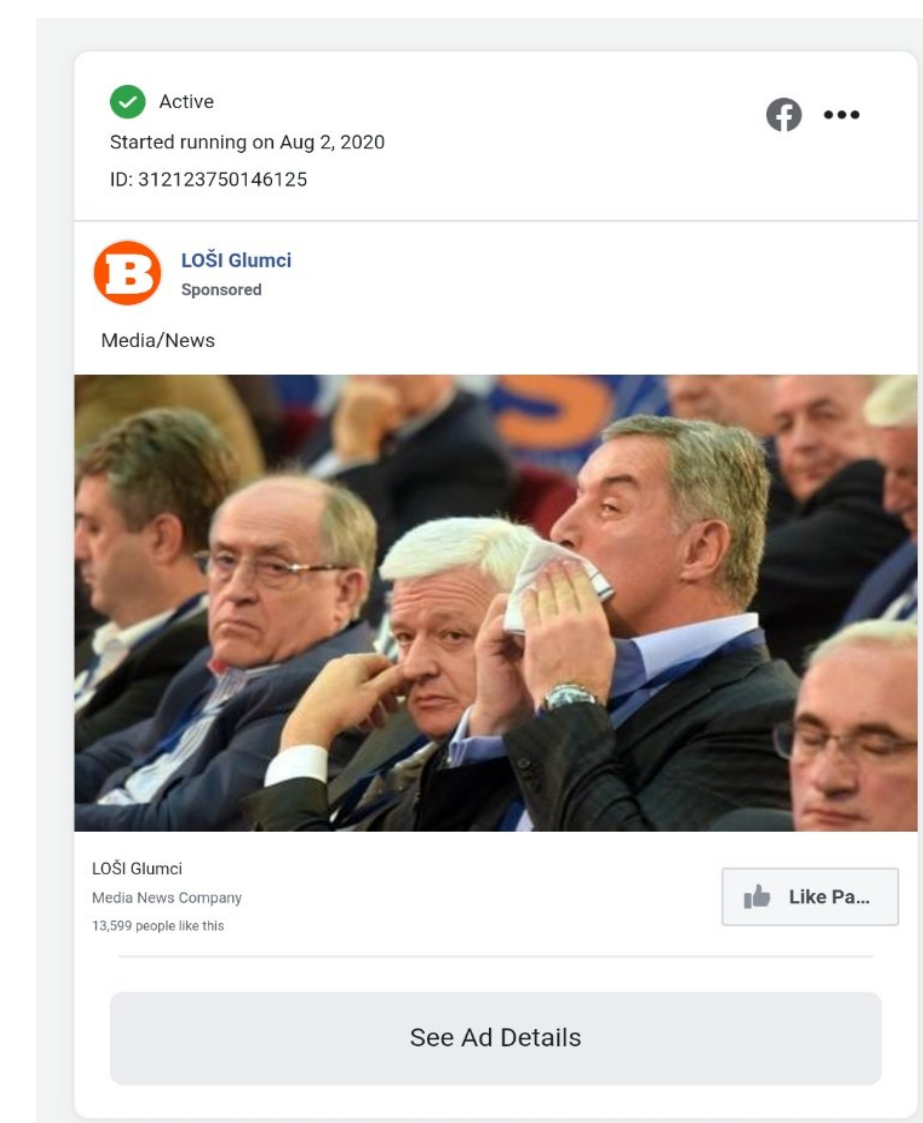
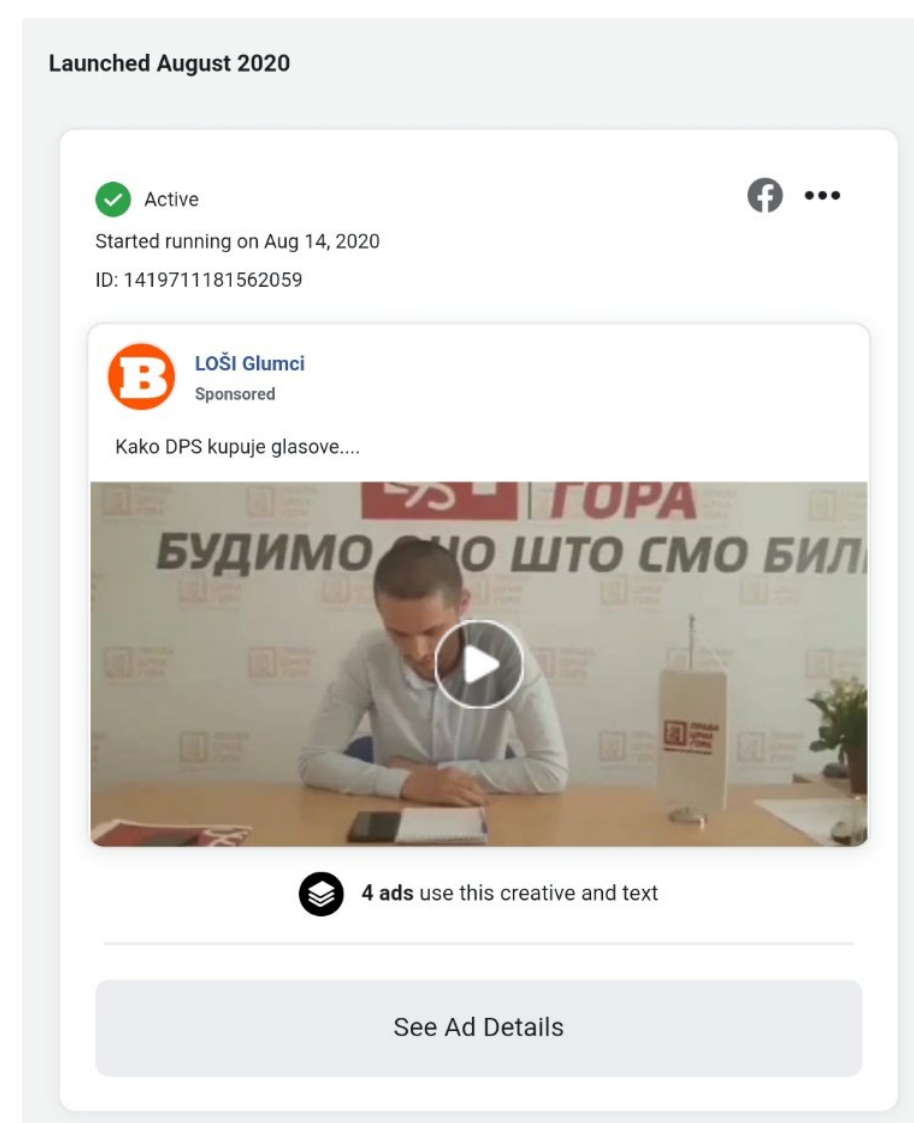
# ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

## Studija slučaja:

## Uloga trećih strana ili loši glumci iz inostranstva

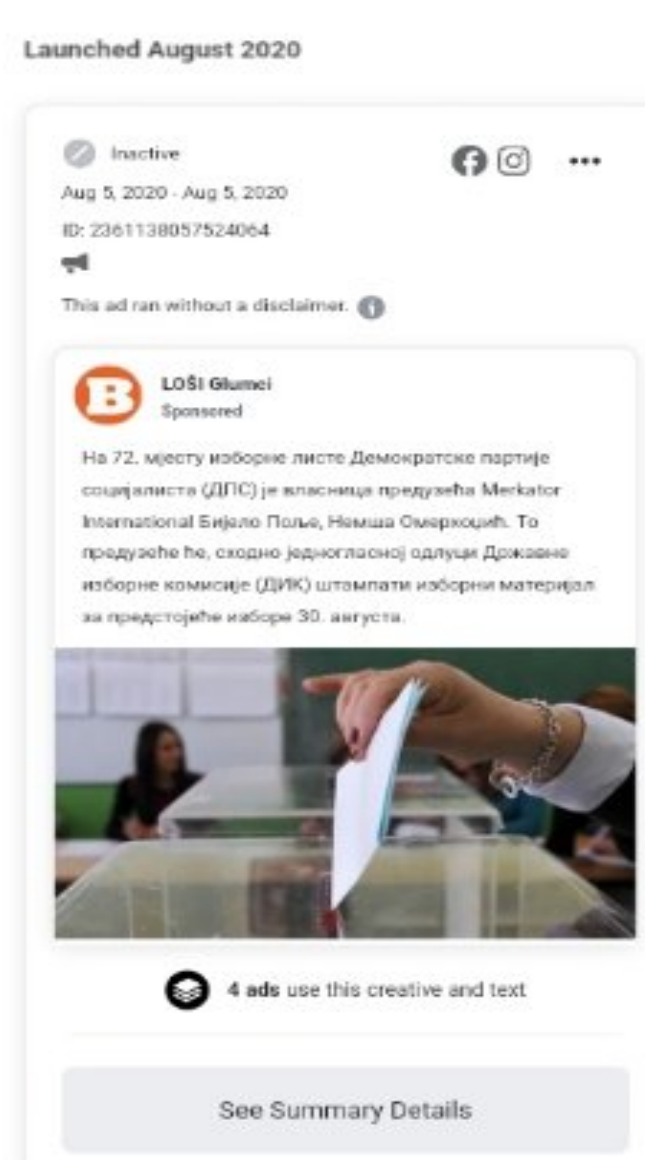
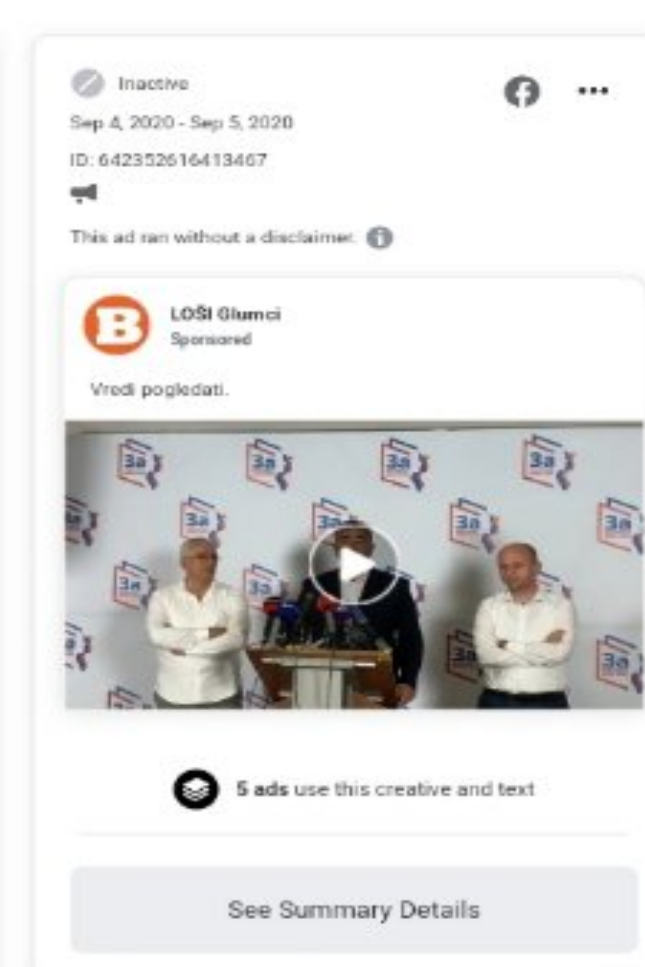
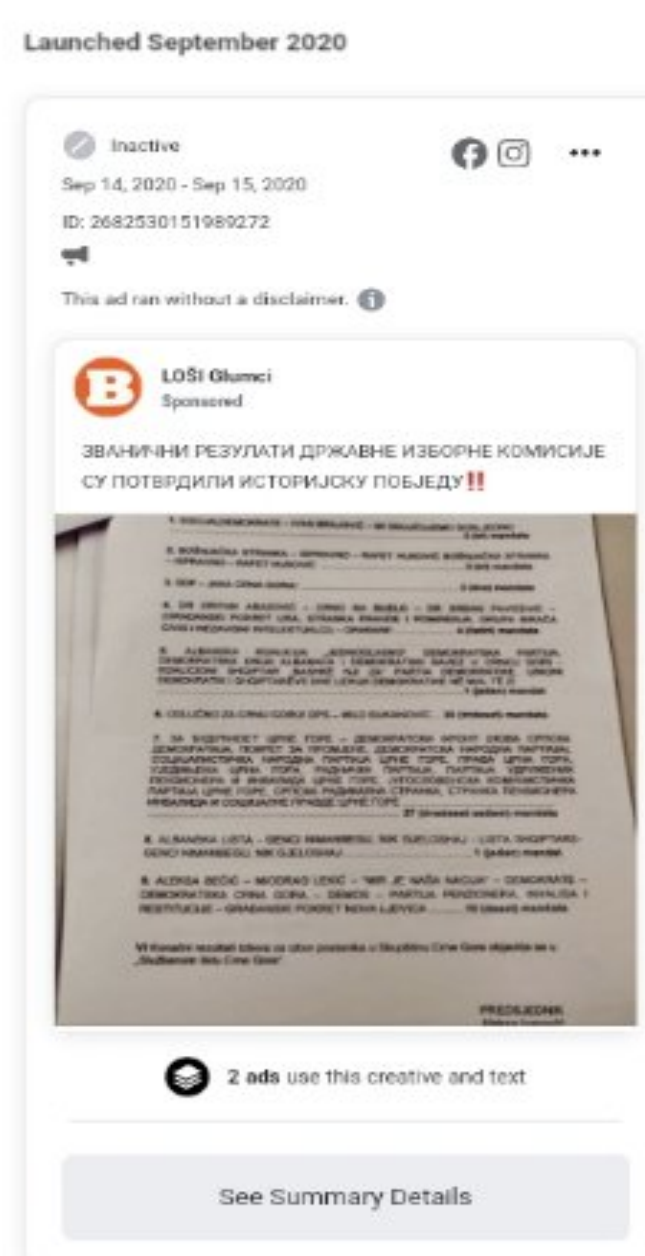
Za račun pojedinih izbornih lista i drugi nepoznati akteri iz inostranstva su plaćali oglase na Facebook-u, ali obim tih pojava nije moguće utvrditi bez pristupa podacima te kompanije.

Stranica Loši glumci u toku izborne kampanje je plaćala reklame na Facebook-u u kojima je promovisala koaliciju ZBDCG ili kritikovali DPS, iako nije bila registrovana za političko oglašavanje.



Ta stranica se znatno kasnije u toku kampanje registrovala za političko oglašavanje.

U arhivi Facebook-a su dostupni podaci o samo jednom plaćenom oglasu koji je objavljen u toku i tri oglasa objavljena nakon izborne kampanje.



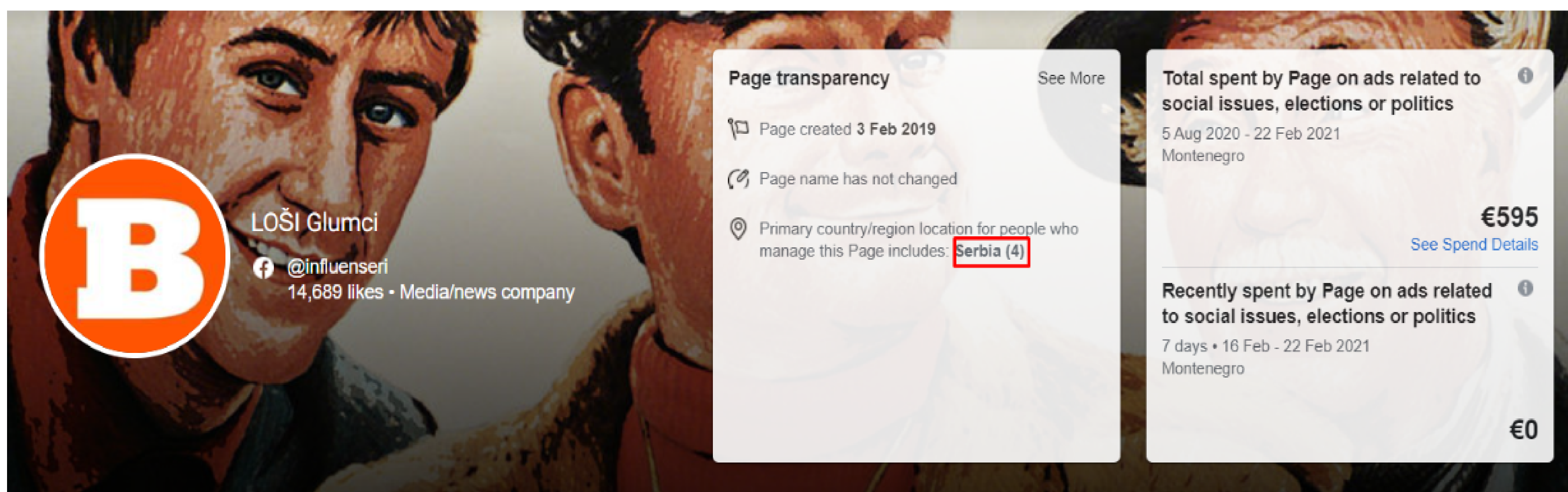
Plaćeni oglasi stranice Loši glumci, izvod iz arhive Facebook-a

# A



# 4 ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

Ta stranica zvanično nije bila povezana sa ZBDCG, imala je četiri administratora i svi su bili iz Srbije.

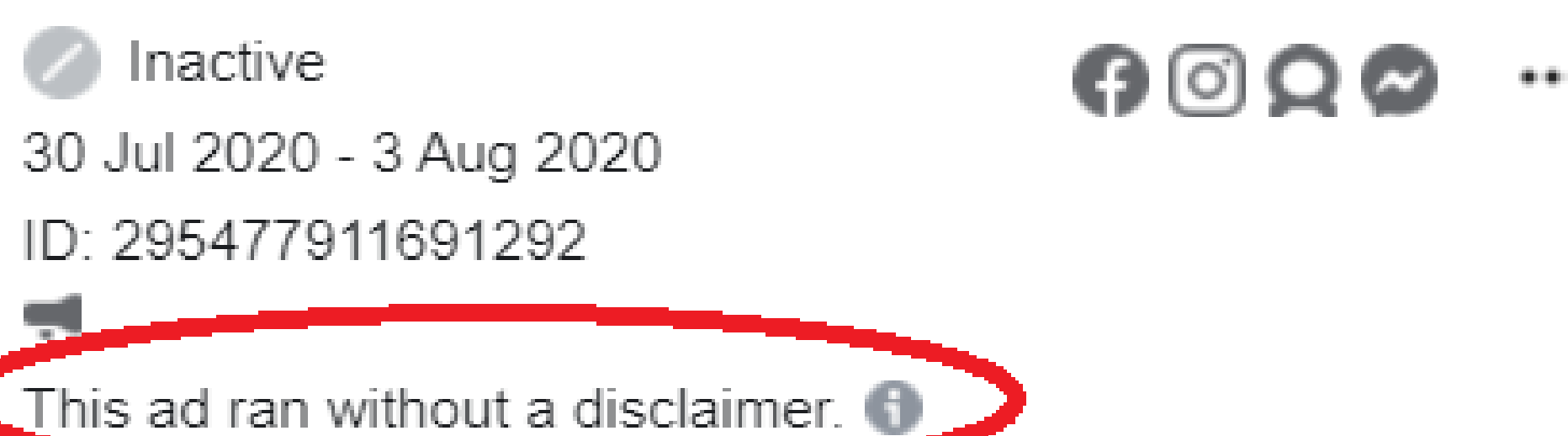


## Studija slučaja: Socijaldemokrate Crne Gore zaobilazile pravila

U toku izborne kampanje, SD je počeo sa reklamiranjem svog programa preko Facebook stranice koja nije bila registrovana za objavljivanje političkih oglasa, čime su javnosti onemogućili uvid u te troškove.

Prema podacima Facebooka, prvi plaćeni oglas te partije, od kada je registrovana za političko oglašavanje, je bio tek 6. avgusta 2020. godine.

Pošto ta partija uporno krije kompletnu dokumentaciju o svojim finansijama, pa nije moguće utvrditi da li su i početni troškovi oglašavanja te stranice uključeni u zvanično prijavljene troškove.



Slika jednog od plaćenih oglasa SD-a u toku izborne kampanje sa stranice koja nije bila registrovana za političko oglašavanje

# 4

## ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

### 2.2. Izrada promotivnih spotova

Sve izborne liste su prijavile da su za izradu promotivnih spotova potrošile ukupno preko 220 hiljada eura.

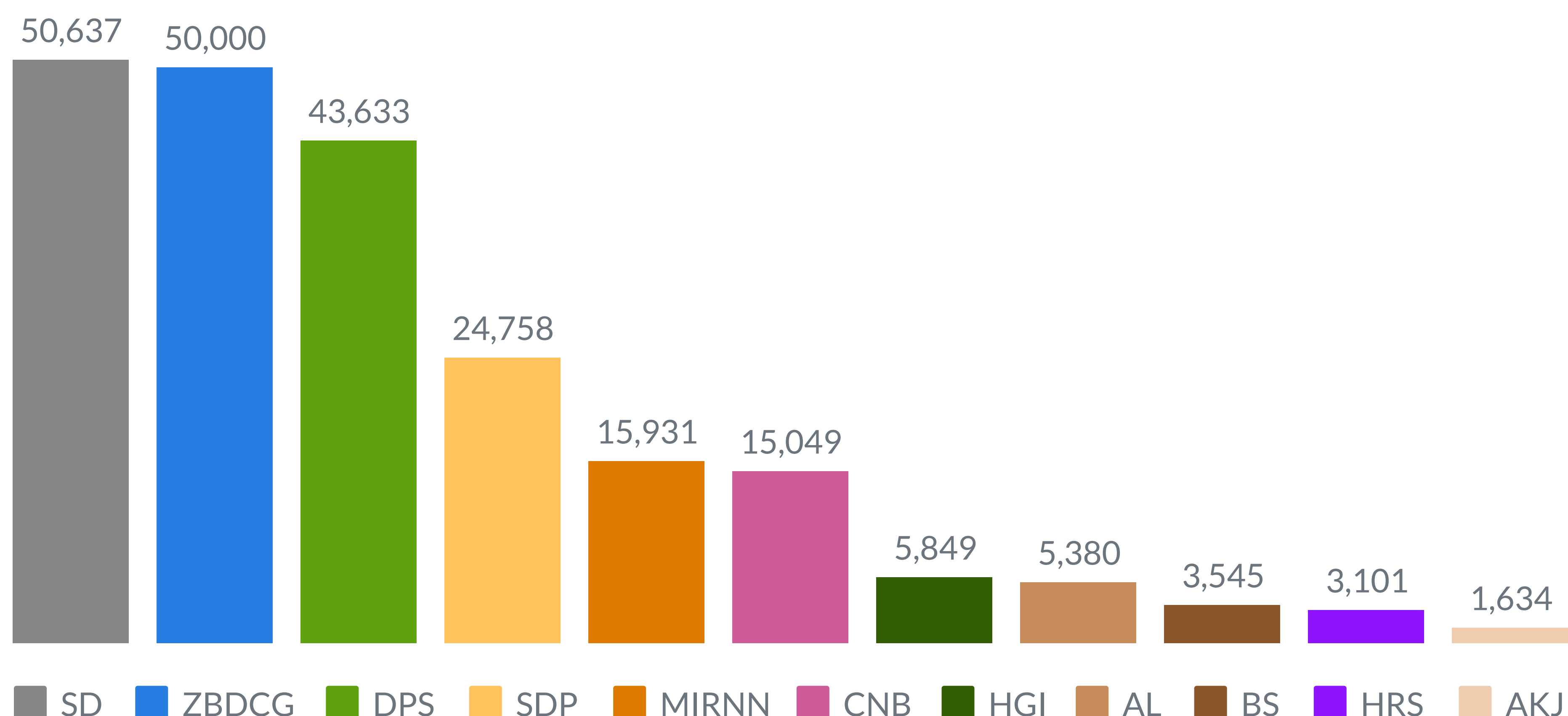
Najveće troškove izrade spotova su prijavile SD – preko 50 hiljada eura i koalicija ZBDCG koja je prijavila tačno 50 hiljada eura.

Za njima je DPS koji je prijavio troškove od nepune 44 hiljade eura.

SDP je prijavio troškove izrade spotova od skoro 25 hiljada, a MIRNN od nepunih 16 hiljada eura.

CNB je prijavio troškove izrade spotova od oko 15 hiljada eura, HGI oko šest, AL oko pet, BS oko 3,5, HRS oko tri hiljade i AKJ oko 1,6 hiljada eura.

Prijavljeni troškovi izrade promotivnih spotova  
na Parlamentarnim izborima 2020. godine



MANS je prikupio sve spotove izbornih lista koji su objavljeni na njihovim društvenim mrežama i televizijama sa nacionalnom frekvencijom. Prikupljeni podaci iz monitoringa su dati u priloženoj tabeli.



# ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

## 4

A

Izborna lista	Prijavljeni troškovi	Broj spotova (monitoring)	Opis spotova (monitoring)
SD	50.637	2	Komplikovaniji spotovi, snimani na razlicitim lokacijama sa statistima i veći broj kratkih klipova.
ZBDCG	50.000	10	Srednje komplikovani, animirani, nekoliko komplikovanijih koji uključuju amatersku glumu i statiste.
DPS	43.633	4	Komplikovaniji spotovi, snimani na razlicitim lokacijama sa statistima, kadrovi snimani na autoputu, mostu Moračica, aerodromu...
SDP	24.758	8	Srednje komplikovani: uglavnom snimci iz drona sa razlicitih lokacija sa nekoliko glumaca, jedan komplikovaniji spot sa pjesmom snimljenom za potrebe kampanje
MIRNN	15.931	13	Srednje komplikovani igrani spotovi koji uključuju statiste i glumce amatere, jedan spot sa pjesmom snimljenom za potrebe kampanje
CNB	15.049	5	Komplikovanije animacije i statisti
HGI	5.849	2	Srednje komplikovani: kadrovi iz grada, lokala, drona.
AL	5.380	1	Kadrovi iz drona, vrlo jednostavan
BS	3.545	2	Kadrovi iz drona, vrlo jednostavni
HRS	3.101	N/A	Nema klasičnih spotova, par kratkih, jednostavnih klipova u kojima govore kandidati
AKJ	1.634	N/A	Nisu zabilježeni spotovi

Izborne liste, SD i DPS su imali slične ukupne troškove izrade spotova, i sličan kvalitet, ali je DPS za manji novac dobio dvostruko više.

Spotovi liste ZBDCG, su bili manje komplikovani, i vjerovatno je za njihovu izradu trebalo manje sredstava nego u slučaju SD-a i DPS-a. Ta lista je imala čak 10 video spotova, uglavnom animiranih, iako su neki uključivali i glumce i statiste.

Zanimljivo je, međutim, da su troškovi SDP-a za izradu osam video spotova, od kojih jedan uključuje i posebno rađenu pjesmu za potrebe kampanje, čak dvostruko manji nego SD-a. Slično je i sa koalicijom MIRNN. Spotovi koalicije CNB su imali najkompleksnije animacije od svih spotova političkih partija.

# 4

## ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

### Studija slučaja: Firma sa Kipra radila video spotove

Koalicija ZBDCG je za izradu spotova angažovala off shore kompaniju sa Kipra koja od osnivanja nije predavala finansijske izvještaje, a čiji vlasnici su skriveni iza agenata koji se bave registracijom kompanija.

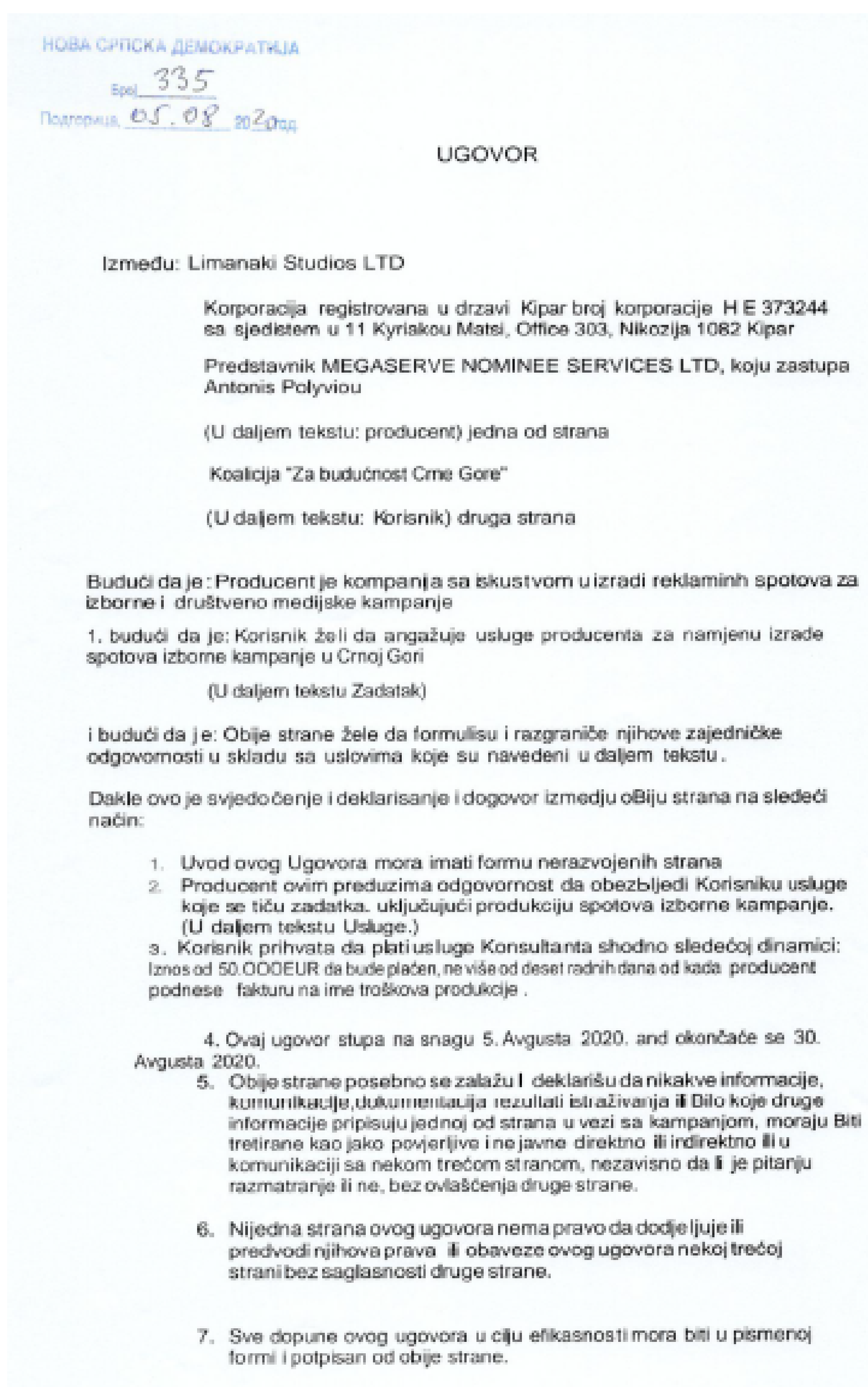
Ta koalicija je sklopila ugovor sa kompanijom Limanaki studios LTD.

Ugovorom je precizirano da ta firma za potrebe ZBDCG treba da izradi reklamne spotove i navedena cijena od 50 hiljada eura.

Zanimljivo je da u ugovoru nije naveden broj reklamnih spotova koje ta kompanija treba da izradi, niti rok u kome to mora biti završeno, već samo rok plaćanja. Ovo posebno zbog toga što je ugovor stupio na snagu tek 5. avgusta, kada je predizborna kampanja uveliko počela.

Ta koalicija je sa emitovanjem tih spotova počela već jedanaestog avgusta, samo šest dana nakon sklopljenog ugovora za izradu tih spotova.

Ni u fakturi te kompanije nije naveden broj spotova koji su rađeni za potrebe koalicije ZBDCG.



Izvod iz Ugovora između Koalicije ZBDCG i kompanije Limanaki studios LTD



# ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

# 4

# A

**LIMANAKI STUDIOS LTD**

НОВА СРПСКА ДЕМОКРАТИЈА  
Број: 684  
Подписан: 14. 09 2020.

TO: NSD - ZA BUDUCNOST CRNE GORE HERCEGOVACKA 18, PODGORICA MONTENEGRO VAT No: 02746476	DATE: 31.08.2020.
INVOICE No: 002 /2020	
Video production for purpose of election campaign strategy in Montenegro for the coalition "Za budućnost Crne Gore"	50.000,00
FUNDS TO REMIT TO:	
BENEFICIARY: LIMANAKI STUDIOS LTD BANK: BANK OF CYPRUS PLC 0173 BRANCH, NICOSIA CYPRUS VAT No: 10373244K SWIFT: BCYPCY2N EUR IBAN: CY96002001950000357026153196	
NOTE: INTRA COMMUNITY TRANSACTION THIS INVOICE IS PAYABLE AT PRESENTATION	
	EUR 50.000,00

FOR LIMANAKI STUDIOS LTD

11, KYRIAKOU MATSI, NIKIS CENTER, OFFICE 303,1082 NICOSIA, CYPRUS  
PHONE /+357 22 767 770, FAX /+357 22 767 740

Kompanija Limanaki studios LTD je registrovana na Kipru 31. avgusta 2017. godine. Nije poznato da je ta kompanija ranije bila aktivna na crnogorskom tržištu, a zasigurno nije bila u spisku dobavljača političkih partija za prethodne izborne kampanje.

Adresa te kompanije je na istoj adresi kao najmanje 132 druge firme, a vlasnici su skriveni iza agenata koji se bave registracijom kompanija.

Ta kompanija nije predala finansijske izvještaje na Kipru, iako je registrovana od avgusta 2017. godine. Zbog toga nije moguće utvrditi da li je iznos koji joj je uplatila koalicija ZBDCG značajan u odnosu na njeno ukupno poslovanje, odnosno da li je ta firma radila prije aranžmana sa tom koalicijom.

Faktura kompanije Limanaki studios LTD dostavljena Koaliciji ZBDCG

Folder Contents	Addresses	Directors and Secretary	Equity	Charges & Mortgages	Name history	HE32 Archive
<b>Name</b>	LIMANAKI STUDIOS LTD					
<b>Registration number</b>	UN 373244					
<b>Type</b>	Company					
<b>Subcategory</b>	Private					
<b>Name Status</b>	Last Name					
<b>Registration date</b>	31/08/2017					
<b>Organization Status</b>	Registered					
<b>Status Date</b>						
<b>Purposes</b>	Investments and more.					
Date Last Registration HE32						
Envelope	<input checked="" type="radio"/> Main File		<input type="radio"/> Charges and Mortgages		<input type="radio"/> Translations	
Date Application	<input type="text"/>		<input type="text"/>			
Form Description	<input type="text"/>		<input type="text"/>			
Perform Cleaning Filters						
Results are sorted by page number. <input type="checkbox"/> Appear on a page						
Found 5						
Service	No. Form	Form Description	Date Application	No. Page	Scanned	
Registration of Officials	HE3	HE3 - Data in relation to the first Directors and Gramm	29/8/2017	5	YES	
Registration of a Registered Office Address	HE2	HE2 - Comm. Of the Registry Office or change it	29/8/2017	4	YES	
Registration of a Private Company with Share Capital	HE44	Company Establishment Certificate	31/8/2017	3	YES	
Registration of a Private Company with Share Capital	XI00	Founding and Articles of Association	31/8/2017	2	YES	
Registration of a Private Company with Share Capital	HE1	UN1 - Declaration of Conformity by Law	31/8/2017	1	YES	
1 of 1						
◀ ◁ ▷ ▶						

Izvod iz kiparskog registra kompanija za Limanaki Studios LTD



# 4 ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

ZBDCG je prijavila troškove za izradu video spotova od oko 50 hiljada, i preko 40 hiljada eura troškova internet kampanje.

Međutim, na izborima održanim 2016. godine, tadašnji Demokratski front je prijavio da je za internet kampanju, izradu video spotova i honorar konsultanta u njihovoj političkoj kampanji, platio ukupno 60 hiljada eura. [48]

Kvalitet spotova tog političkog saveza iz 2016. godine je bio neuporedivo bolji od spotova rađenih na poslednjim parlamentarnim izborima. Ti spotovi su uključivali brojne statistike, i mnogo naprednije načine snimanja i montaže, nego spotovi koje je koalicija ZBDCG imala na poslednjim Parlamentarnim izborima.

## Studija slučaja: Spot na lokacijama sa ograničenim pristupom

Jedan od spotova DPS-a sniman je na više lokacija kojima je ograničen pristup, ali javnosti nisu dostupne dozvole za snimanje, što ostavlja veliki prostor za sumnju da je u pitanju zloupotreba institucionalne prednosti te partije. [49]

Taj spot (<https://youtu.be/Ei2pgF4iRgg>) je, između ostalog, sniman na aerodromskoj pisti, gradilištu autoputa i kontejnerskom terminalu Luke Bar.



MANS je tražio dokumentaciju o davanju saglasnosti za korišćenje imovine, sredstava i lokacija za potrebe snimanja reklamnih spotova od Aerodroma Crne Gore, Ministarstva saobraćaja i Luke Bar.

Ni Aerodromi, a ni Ministarstvo saobraćaja nisu odgovorili na naše zahtjeve, dok je Luka Bar tražene podatke proglasila poslovnom tajnom.

Dodatno, na Facebook stranici te partije objavljeno je više prezentacija u formi kratkih videa, na kojima se promovisu mjere Vlade protiv pandemije COVID-a, a na kojima se nalazi logo DPS-a, ali nije poznato ko je platio troškove izrade tih materijala. [50]

[48] Detaljnije informacije su objavljene u publikaciji MANS-a Sprovođenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (2016 - 2018.) <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2019/04/FPP.pdf>

[49] Detaljnije informacije o institucionalnoj prednosti su date u posebnom poglavlju - B. Institucionalna prednost vladajućih partija

[50] Detaljnije informacije u poglavlju - B. Institucionalna prednost vladajućih partija



# 4 ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

Na osnovu čl. 14, 29 i 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, postupajući po zahtjevu NVO MANS iz Podgorice br. 132014 od 17.8.2020, „Luka Bar” AD Bar donosi

## RJEŠENJE



**ODBIJA SE KAO NEOSNOVAN zahtjev NVO MANS br. 132014 od 17.8.2020. godine.**

## OBRAZLOŽENJE

NVO “MANS” iz Podgorice obratila se “LUKA BAR” AD zahtjevom br. 132014 od 17.8.2020. godine, kojim je tražena “kopija kompletne dokumentacije koja se odnosi na postupak davanja saglasnosti za korišćenje imovine AD “Luka Bar” za potrebe snimanja reklamnih spotova u periodu od januara 2020. godine do danas”.

Postupajući po predmetnom zahtjevu, „Luka Bar“ AD nalazi da pristup traženim informacijama, u smislu čl. 14 st. 1 t. 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i Pravilnika o poslovnoj tajni, treba ograničiti, u interesu zaštite konkurencije i poslovne tajne, pa je predmetni zahtjev odbijen kao neosnovan.

Pristup traženim informacijama ima se odbiti i po osnovu posebnog statusa “Luka Bar” AD kao osnivača i operatora Slobodne zone Luka Bar, koja uživa privrednu eksteritorijalnost, shodno Zakonu o slobodnim zonama Crne Gore, kao specijalnom zakonu (lex specialis), koji obezbjeđuje poseban status i zaštitu korisnicima i operatoru slobodne zone.

**PRAVNA POUKA:** Protiv ovog rješenja može se izjaviti žalba Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodnom pristupu informacijama u roku od 15 dana od dana prijema istog .

Direktor Sektora administracije  
mr Pavle Mijanić, dipl. pravnik



Dostaviti :

-NVO MANS Podgorica  
-Arhiva

*Odgovor Luke Bar na zahtjev za dostavljanjem informacija  
o saglasnosti za korišćenje lokacije za potrebe snimanja video spotova*

## 4

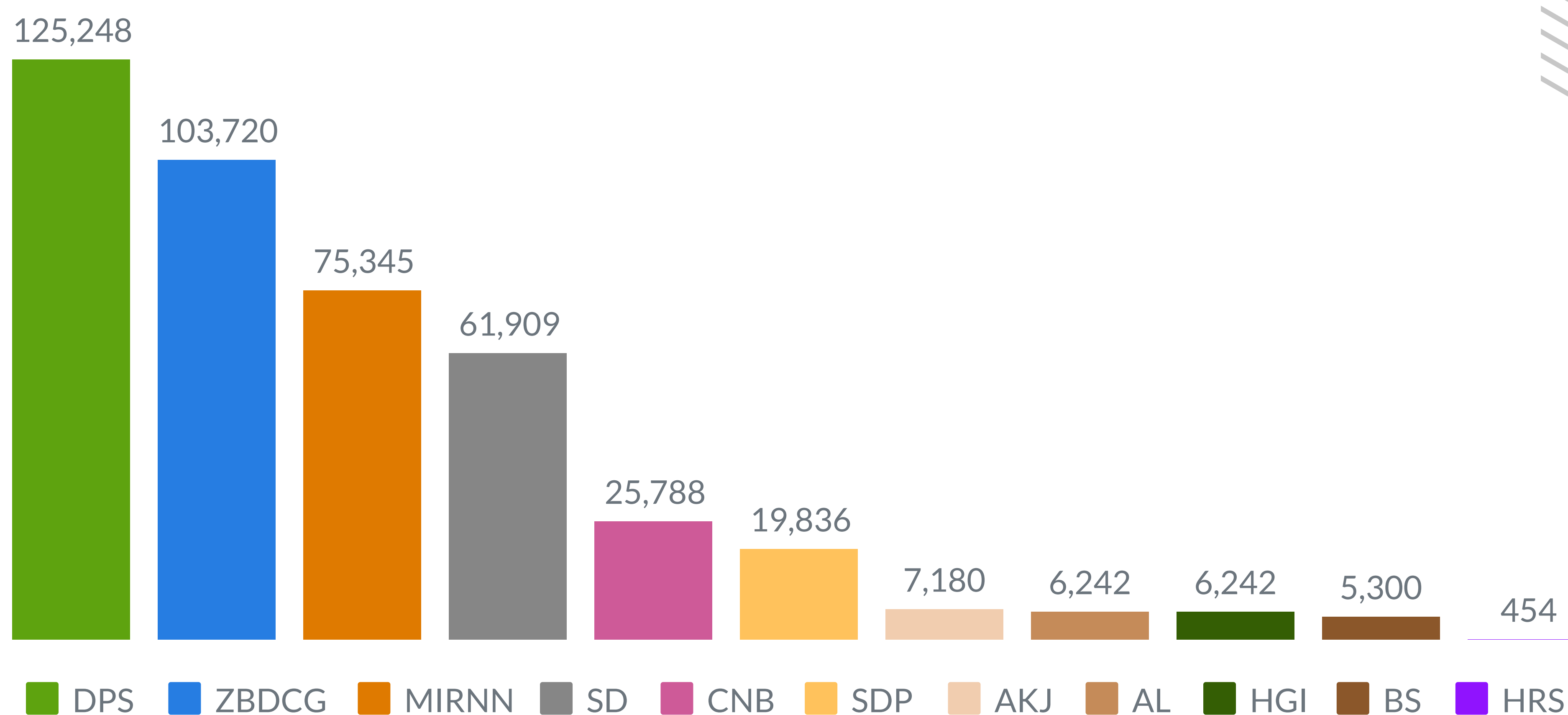
# ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

## 2.3. Bilbordi i drugi oglasni paneli

Izborne liste su prijavile skoro 440 hiljada eura troškova oglašavanja na uličnim panelima za oglašavanje, prvenstveno bilbordima.

Najveće troškove je prijavio DPS, preko 125 hiljada eura, pa koalicija ZBDCG sa preko 100 hiljada eura. Za njima je koalicija MIRNN koja je prijavila troškove oglašavanja na uličnim panelima od oko 75 hiljada, pa SD sa skoro 62 hiljade. Koalicija CNB je u ovoj kategoriji prijavila troškove od preko 25 hiljada, a SDP nepunih 20 hiljada eura.

Prijavljeni ukupni troškovi oglašavanja na bilbordima i drugim uličnim panelima na Parlamentarnim izborima 2020. godine



Dva najveća dobavljača bilborda su bili kompanija Montenegro Metropolis Media koja je obračunala troškove od 235 hiljada i firma Đoković sa ukupno 125 hiljada eura.

Najviše bilborda i drugih reklamnih površina od Metropolisa je iznajmio DPS, skoro 105 hiljada eura, na drugom mjestu je MIRNN sa skoro 50 hiljada, SD sa skoro 48 hiljada, pa CNB sa nepunih 18 hiljada.

ZBDCG je od DOO Đoković iznajmila bilborde vrijedne preko 100 hiljada eura, SDP oko 16 hiljada, a MIRNN oko osam hiljada eura.

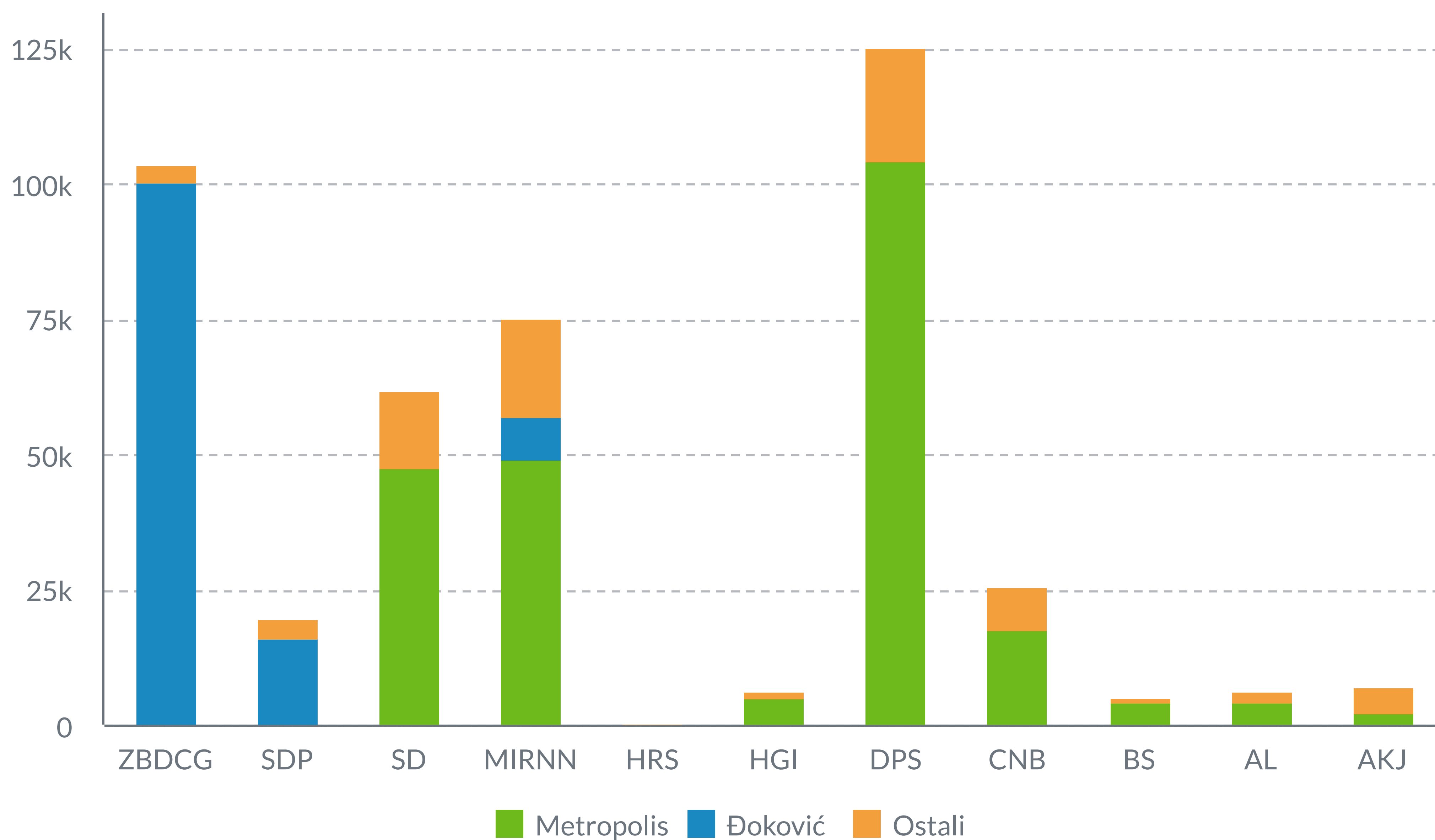


# ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

# 4

# A

Prijavljeni troškovi oglašavanja na bilbordima i drugim uličnim panelima na Parlamentarnim izborima 2020. godine, po glavnim dobavljačima



Koalicija ZBDCG je gotovo isključivo iznajmljivala bilborde od kompanije Đoković, čiji vlasnik je u rukovodstvu te partije. [51]

Ostali veći dobavljači uključuju Crossmedia agency doo sa skoro 20 hiljada, CG Media sa oko osam hiljada, Monteput sa nepunih 6,5 hiljada i Foto Bruno sa oko pet hiljada eura.

[51] Detaljnije informacije su date u publikaciji Sprovođenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (2016 - 2018.) <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2019/04/FPP.pdf>

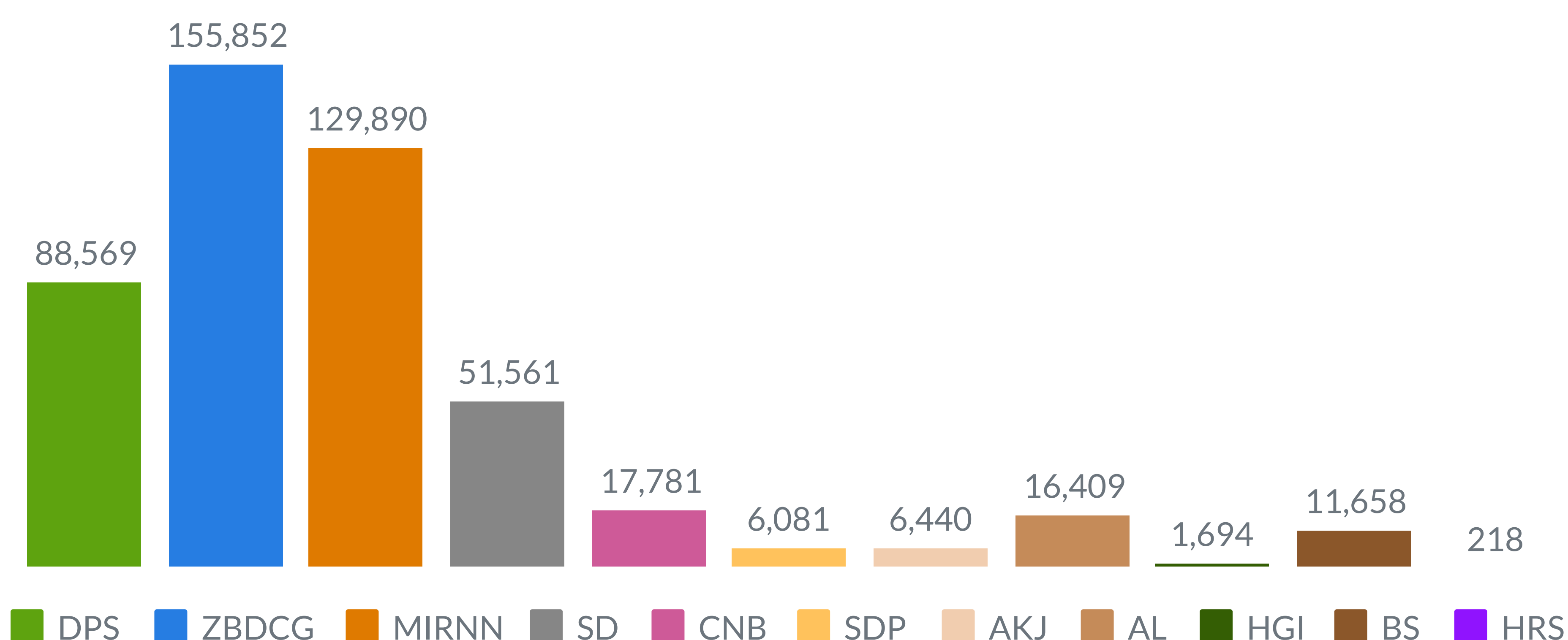
## 4

# ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

## 2.4. Štampani materijali

Ukupni prijavljeni troškovi štampanog materijala svih izbornih lista su bili oko 486 hiljada eura. Najveće troškove je prijavila ZBDCG, preko 155 hiljada eura, dok je MIRNN prijavio troškove od oko 130 hiljada. DPS je prijavila nepunih 90 hiljada, a SD oko 50 hiljada eura.

Prijavljeni troškovi štampanog materijala  
na Parlamentarnim izborima 2020. godine, po izbornim listama



Na prethodnim parlamentarnim izborima, DPS je prijavio dvostruko veće troškove štampanog materijala, od oko 155 hiljada eura, dok je za ove troškove 2016. godine DF prijavio oko 113 hiljada eura.

Najveći dobavljač je bila Pošta Crne Gore, jer je toj kompaniji ZBDCG uplatila preko 90 hiljada eura za pakovanje i distribuciju propagandnog materijala. Usluge te kompanije, sudeći po zvaničnim podacima, nisu koristile druge izborne liste, niti se ona pojavljuje među dobavljačima na prethodnim izborima.

Na drugom mjestu dobavljača za štampani materijal je kompanija Ras Press iz Nikšića koja je fakturisala preko 50 hiljada eura, i to isključivo za potrebe ZBDCG. Kompanija M promo iz Danilovgrada, je na trećem mjestu, sa oko 47 hiljada eura troškova štampe za koaliciju MIRNN.

Montenegro Advertising and Production Agency (MAPA) je na četvrtom mjestu sa oko 36 hiljada eura, koliko je obračunala za štampani materijal DPS-a. Peti po veličini dobavljač štampanog materijala je kompanija Primodesign koja je DPS-u obračunala troškove od oko 33 hiljade eura.



## 4

# ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

## 3. Analiza troškova terenske kampanje

Zvanični podaci navode na sumnju da su mnoge izborne liste prikazale manje troškove terenske kampanje od stvarnih. Samim tim, skriveni dio troškova je morao biti plaćen iz nelegalnih izvora.

Posebno su izražene nelogičnosti u prijavljenim troškovima najvećih izbornih lista, ZBDCG i DPS-a. Na primjer, iako je organizovao promotivne skupove, DPS zvanično nije potrošio ni centa za prevoz, smještaj, hranu ili piće, dnevnice ili telefone funkcionera, centrale ili aktivista te partije koji su radili na terenu.

ZBDCG uopšte nije prijavila troškove organizacije skupova, zvanični troškovi prevoza su im bili skoro osam puta manji nego koaliciji MIRNN, a uopšte nisu prijavili trošak materijala za dezinfekciju ili mobilnih telefona.

### 3.1. Promotivni skupovi i prevoz

Ukupni prijavljeni troškovi organizovanja promotivnih skupova su bili oko 136 hiljada eura, a prevoza oko 86 hiljade. Na prethodnim izborima održanim 2016. godine, prijavljeni su 3,5 puta veći troškovi promotivnih skupova [52], i samo oko 40% veći troškovi prevoza. [53]

Izborna lista	Parlamentarni izbori 2020.			Parlamentarni izbori 2016.		
	Prijavljeni troškovi skupova	Prijavljeni troškovi prevoza	Ukupno	Prijavljeni troškovi skupova	Prijavljeni troškovi prevoza	Ukupno
AKJ	6.305	10.817	17.122		N/A	
AL	416	4.924	5.340		N/A	
CNB	6.821	2.342	9.162		N/A	
DPS	106.364		106.364	279.817	24.655	304.472
MIRNN	2.944	30.423	33.366	9.224	13.717	22.941
SD	5.766	27.400	33.166	21.541	11.000	32.541
SDP	7.478	5.907	13.385	13.869	6.752	20.621
HGI		532	532	1.432	2.577	4.009
ZBDCG		4.000	4.000	52.047	2.440	54.487

Tabela: Prijavljeni troškovi promotivnih skupova i prevoza na Parlamentarnim izborima 2020. i 2016. godine

[52] oko 475 hiljada eura.  
[53] 115 hiljada eura.



# 4 ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

Zvanični podaci navode na sumnju da troškovi organizovanja skupova, a posebno troškovi prevoza, nisu prijavljeni u realnim iznosima.

Ubjedljivo najveće troškove organizovanja promotivnih skupova je prijavio DPS, preko 100 hiljada eura – znatno više nego sve ostale izborne liste zajedno. Skoro svi prijavljeni troškovi se odnose na usluge kompanije BBA Agregati za tehničku produkciju konvencija na otvorenom.

DPS, međutim, nije prijavio ni jedan cent troškova goriva u toku cijele izborne kampanje, iako su njeni predstavnici iz Podgorice putovali na promotivne skupove širom države.



Fotografije sa nekih skupova DPS-a, na kojima su funkcioneri iz različitih gradova

Identična situacija je bila i za prethodne izbore, gdje DPS takođe nije prijavljivao bilo kakvu potrošnju goriva u toku kampanje organizovane 2016. godine.

Izborna lista ZBDCG je prijavila samo četiri hiljade eura troškova prevoza, i ni jedan cent za troškove organizacije skupova, iako su njeni predstavnici bili na brojnim uličnim okupljanjima širom Crne Gore.





# 4

## ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

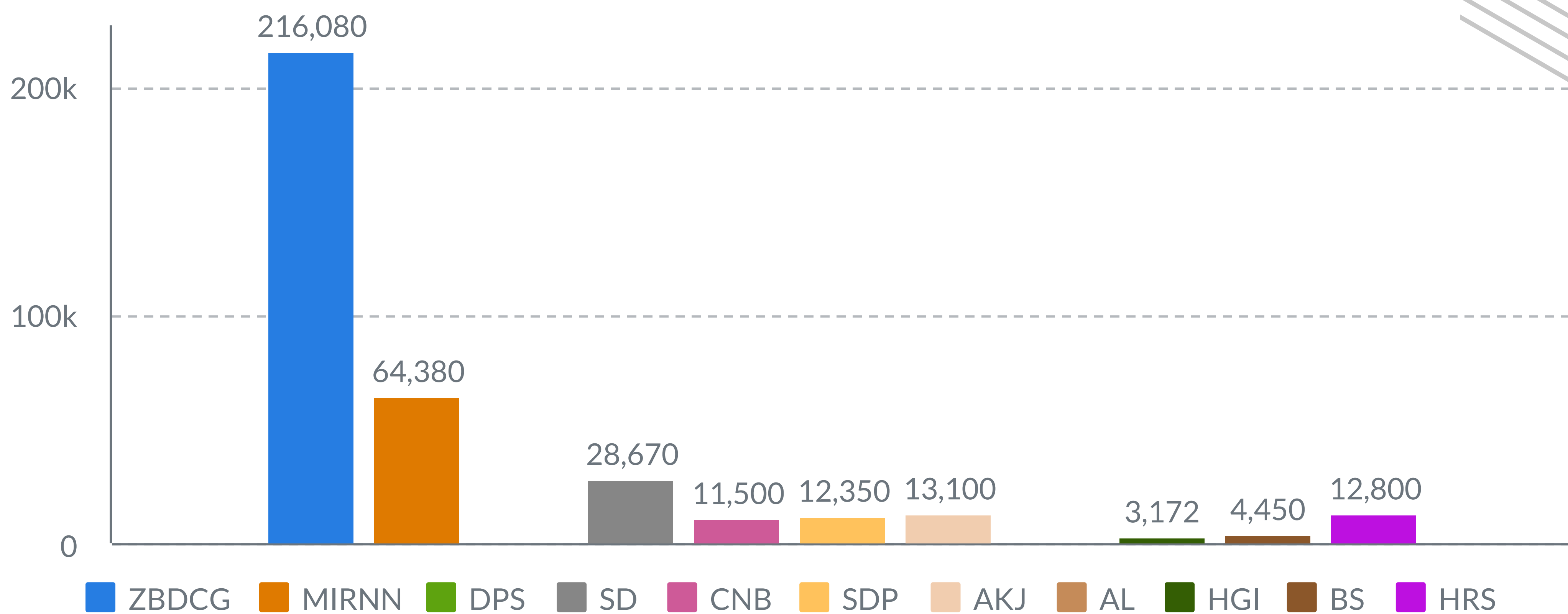
### 3.2. Dnevnice

Izborne liste su prijavile ukupne troškove dnevnica od oko 366 hiljada eura, skoro tri puta više nego na prethodnim parlamentarnim izborima kada su ti troškovi bili oko 130 hiljada eura.

Najveće troškove je prijavila koalicija ZBDCG, oko 216 hiljada eura, skoro deset puta više nego na prethodnim izborima.

Sa druge strane, DPS nije prijavio ni jedan cent troškova dnevnica u toku cijele izborne kampanje. Na prethodnim izborima ta partija je prijavila da je za dnevnice potrošila preko 50 hiljada eura.

Prijavljeni troškovi dnevnica  
na Parlamentarnim izborima 2020., po izbornim listama



Koalicija MIRNN je prijavio oko 65 hiljada eura troškova dnevnica, dok su Demokrate na prošlim izborima prijavile samo oko 1,5 hiljadu eura dnevnica.

SD je na poslednjim izborima prijavio nepunih 30 hiljada troškova dnevnica, dok ih na izborima održanim 2016. godine uopšte nije prijavljivao.

## 4

# ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

## 3.3. Režijski i ostali troškovi

Ukupni troškovi hrane, pića i smještaja koje su prijavile izborne liste su bili oko 74 hiljade eura, odnosno 2,5 puta manji nego na prethodnim parlamentarnim izborima.

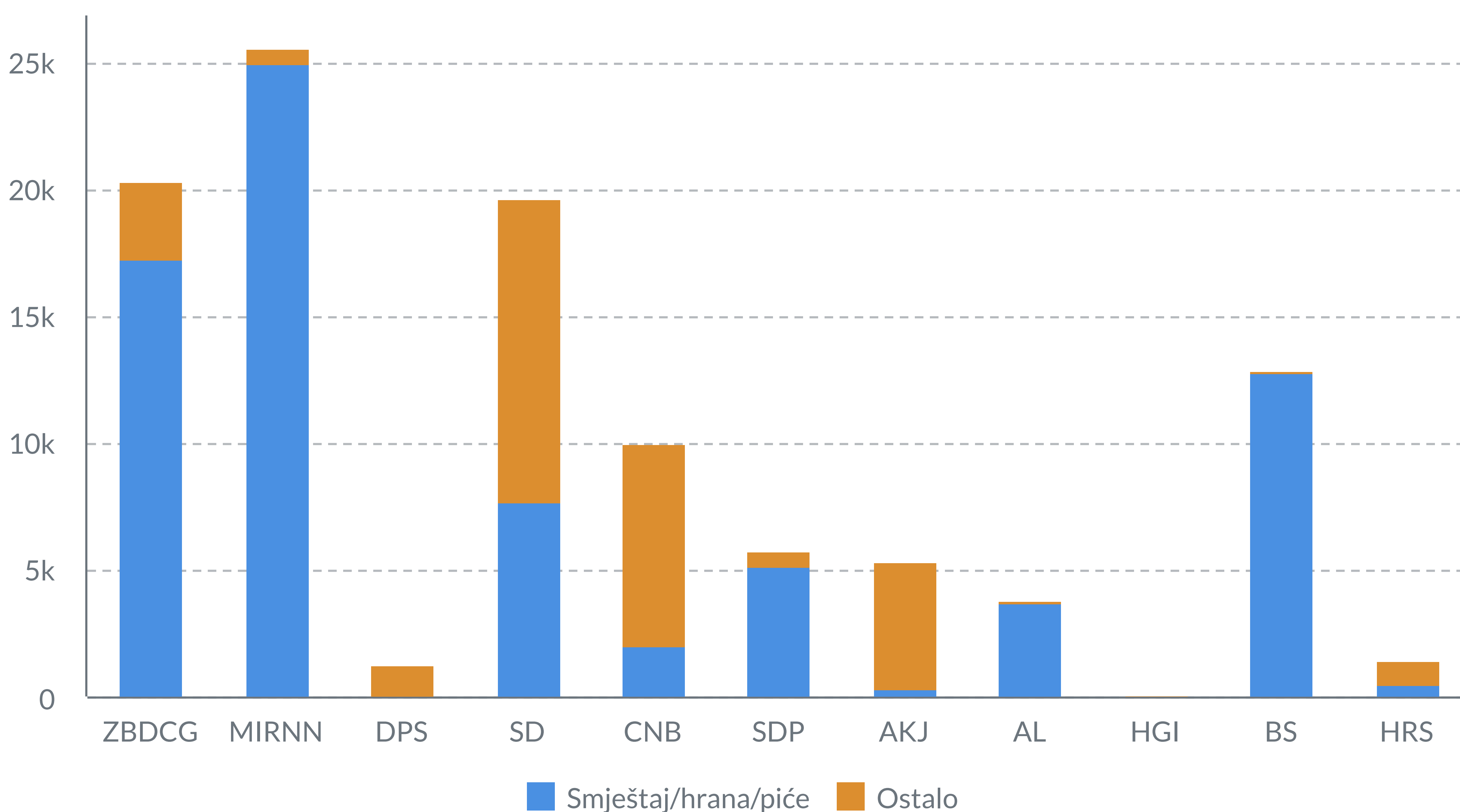
Najveće troškove u ovoj kategoriji je prijavila koalicija MIRNN, skoro 25 hiljada eura ili dvostruko više nego na prethodnim izborima.

Koalicija ZBDCG je prijavila da je za hranu, piće i smještaj potrošila oko 17 hiljada, a BS nepunih 13 hiljada. Na prethodnim izborima DF je prijavio oko 22 hiljade eura ovih troškova, a BS oko osam hiljada eura.

SD je prijavio oko 7,6 hiljada eura, SDP oko pet hiljada, AL 3,7 hiljada, a CNB oko dvije hiljade eura troškova smještaja, hrane i pića.

Posebno je zanimljivo da DPS uopšte nije prijavio ovu vrstu troškova. Ovo posebno imajući u vidu da je ta partija organizovala konvencije u brojnim gradovima, a uopšte nije prijavila ni troškove goriva.

Prijavljeni troškovi smještaja/hrane/pića, i ostali troškovi, na Parlamentarnim izborima 2020., po izbornim listama





# 4

## ANALIZA TROŠKOVA IZBORNIH LISTA

Najveće ostale troškove je prijavila SD, skoro 12 hiljada eura, i uglavnom je u pitanju kupovina sredstava za dezinfekciju. Na drugom mjestu je CNB sa skoro osam hiljada eura, od kojih je skoro 2,5 hiljade potrošeno za sredstva za dezinfekciju.

**Ostale izborne liste uopšte nisu imale ili su prijavile veoma skromne troškove sredstava za dezinfekciju, iako su neke od njih organizovale skupove sa većim brojem ljudi.**

AKJ je prijavila ostale troškove od skoro pet hiljada eura, uglavnom za ugovore o zakupu, ali nije poznato da li je u pitanju objekat, reklamni prostor ili nešto drugo.

Koalicija ZBDCG je prijavila samo oko tri hiljade eura ostalih troškova, uglavnom za kupovinu opreme i porez. DPS je prijavio nepunih 1,3 hiljade eura i isključivo za troškove provizija.

Iako su te dvije liste organizovale skupove, ni jedna od njih uopšte nije prijavila troškove kupovine sredstava za dezinfekciju. Tih troškova nije imala ni koalicija MIRNN, kao ni SDP, dok je BS prijavila veoma skromne troškove.

# A

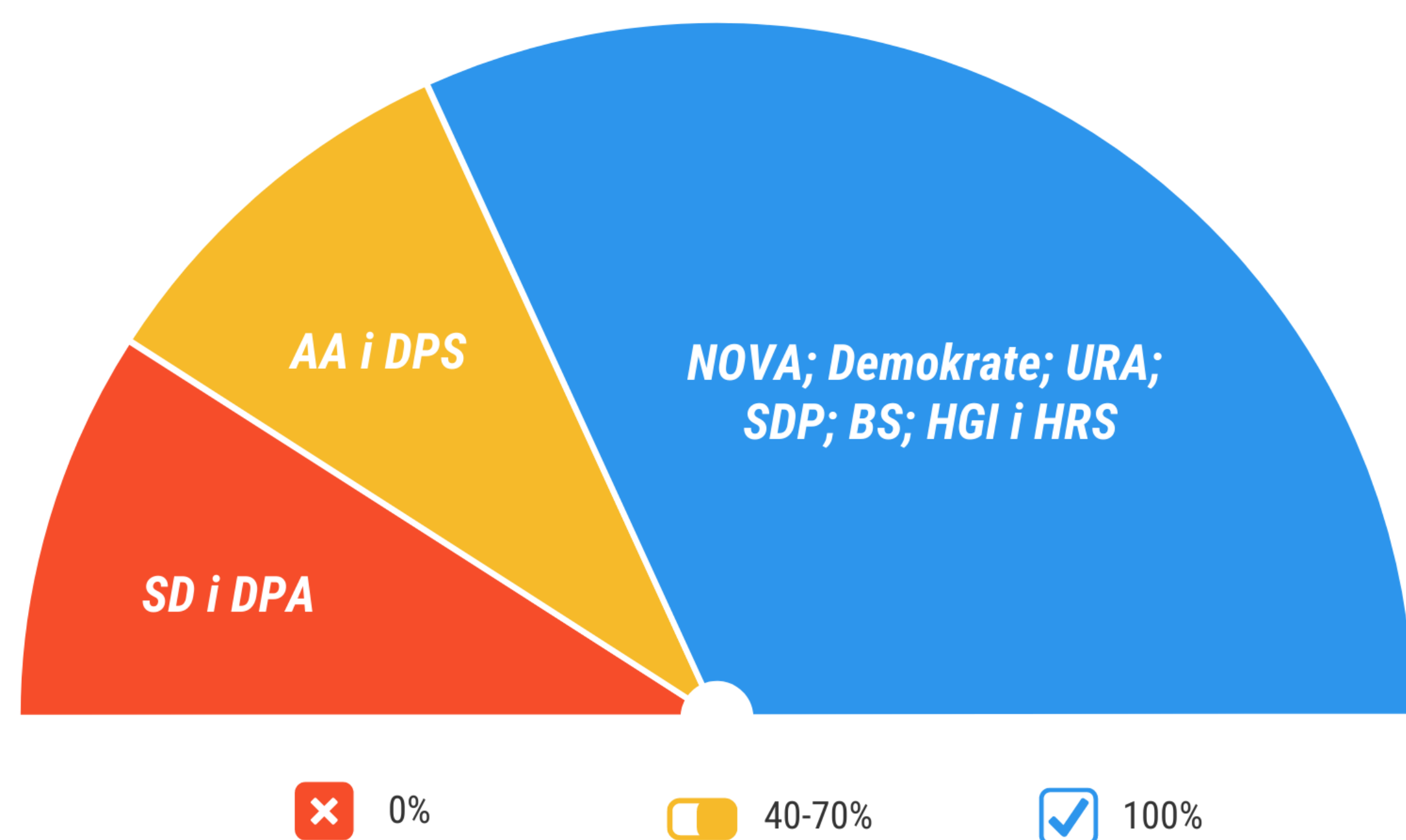
# 5 PRISTUP INFORMACIJAMA

Tokom monitoringa izbornog procesa 2020. godine može se zaključiti da su politički subjekti kao učesnici transparentniji u odnosu na prethodne izborne cikluse kada je riječ o podacima o finansiranju. Transparentnost partija se u mnogome povećala, te je 90 odsto informacija pruženo posredstvom Zakona o slobodnom pristupu informacijama koje je MANS uputio političkim subjektima.

Sa druge strane, javnu kontrolu finansiranja izborne kampanje kao i u prethodnim ciklusima, iako izmijenjenog rukovodstva, ograničavala je Agencija za sprječavanje korupcije, te samim tim nastavila praksu prethodnika.

## 1. Politički subjekti

U cilju prikupljanja ugovora i faktura za isplate troškova predizborne kampanje uputili smo zahtjeve za slobodan pristup informacijama 11 političkih subjekata odgovornih za upravljanje finansijama svih koalicija i političkih partija koje su učestvovala na izborima. Shodno navedenom, sedam političkih partija [54] pružilo nam je sve informacije, dvije delimično [55], a dvije [56] uopšte nisu odgovarale na zahtjeve.



Procenat odgovora na sve zahtjeve za informacijama koje je podnio MANS u izbornoj 2020. godini

[54] Nova srpska demokratija (NOVA), Demokratska Crna Gora (DEMOKRATE), Ujedinjena reformska akcija (URA), Socijaldemokratska partija (SDP), Bošnjačka stranka (BS), Hrvatska građanska inicijativa (HGI), Hrvatska reformska stranka (HRS)  
[55] Albanska alternativa (AA) tvrdila je da pruža sve informacije (odgovorno lice AL), ali nedostaju dokumenti vezani za neke troškove, Demokratska partija socijalista (DPS) pružila je informacije o 40% podnijetih zahteva.  
[56] Socijaldemokrate (SD) i Demokratska partija Albanaca (odgovorno lice AKJ)

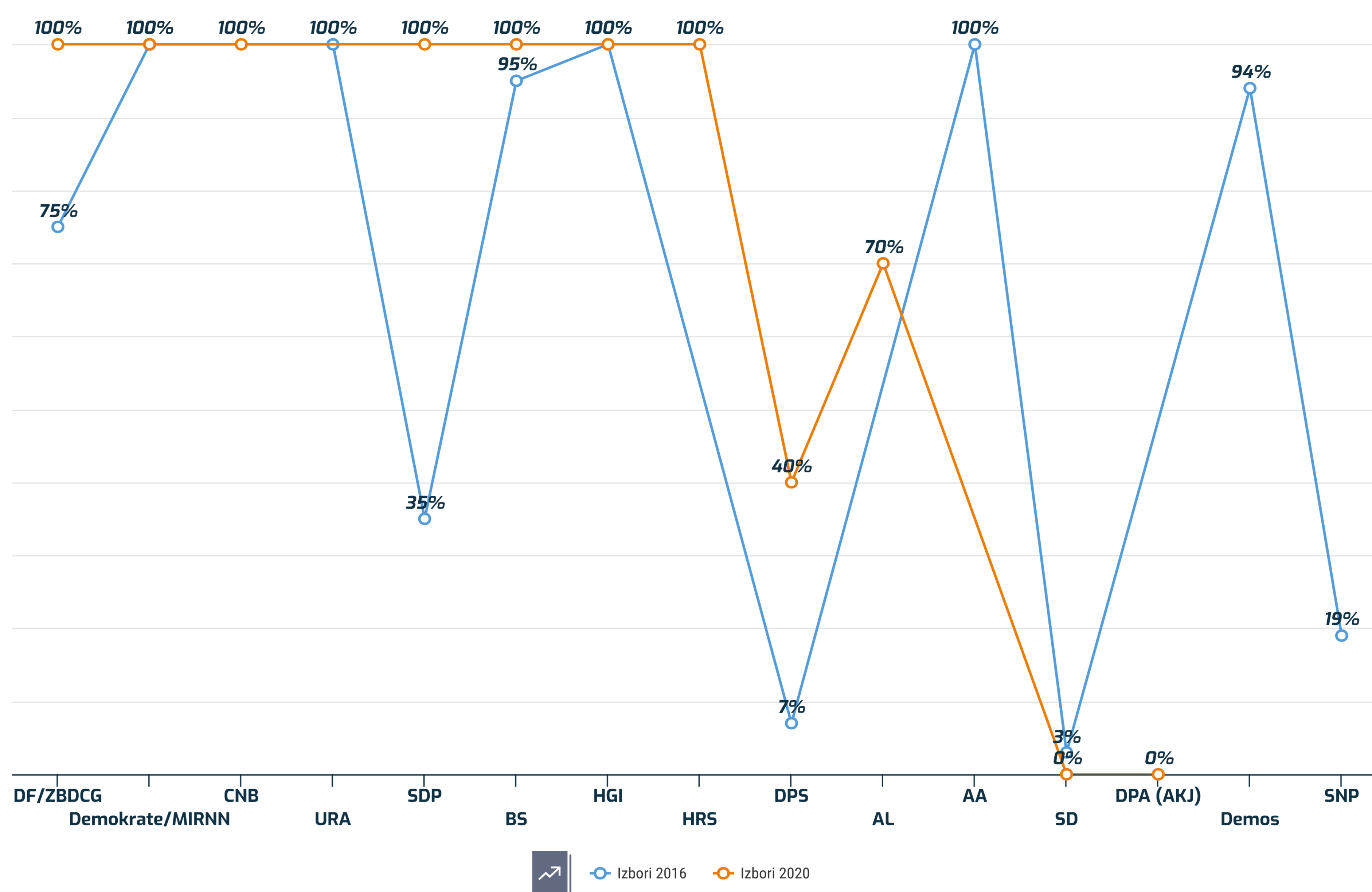


# 5

## PRISTUP INFORMACIJAMA

### 1.1. Postupanje partija po zahtjevima za informacijama

Tokom parlamentarnih izbora MANS je podnosio zahtjeve za slobodan pristup informacijama političkim partijama koje su u okviru izbornih lista učestvovala u ovom izbornom ciklusu, kako bi prikupio podatke o njihovom finansiranju. [57] Podatke smo nastavili prikupljati i nakon parlamentarnih izbora, imajući u vidu druge izborne kampanje na lokalnom nivou, ali i redovnog rada. [58]



Uporedni procenat odgovora na sve zahtjeve za informacijama koje je podnio MANS u izornoj 2016. [59] i 2020. godini

U tom smislu, Socijaldemokrate su nastavile praksu, te javnosti nisu dozvolili uvid u podatke o finansiranju, a što je slučaj i sa Demokratskom partijom Albanaca koja je učestvovala na parlamentarnim izborima u okviru liste Albanska koalicija – Jednoglasno (AKJ).

[57] Dokumentacija koju je MANS tražio uključivala je račune, fakture i ugovore za sve vrste troškova kao i sve obrasce izvještaja dostavljene Agenciji za sprječavanje korupcije.

[58] Dokumentacija koja se tiče redovnog rada uključuje izvode sa bankarskih računa.

[59] Detaljnije informacije o postupanju partija po zahtjevima uoči parlamentarnih izbora održanih 2016. godine dostupna u publikaciji – Finansiranje izbornih kampanja, Sprovođenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (2016 - 2018.), u poglavlju A.5. Pristup informacijama, str. 51, <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2019/04/FPP.pdf>.

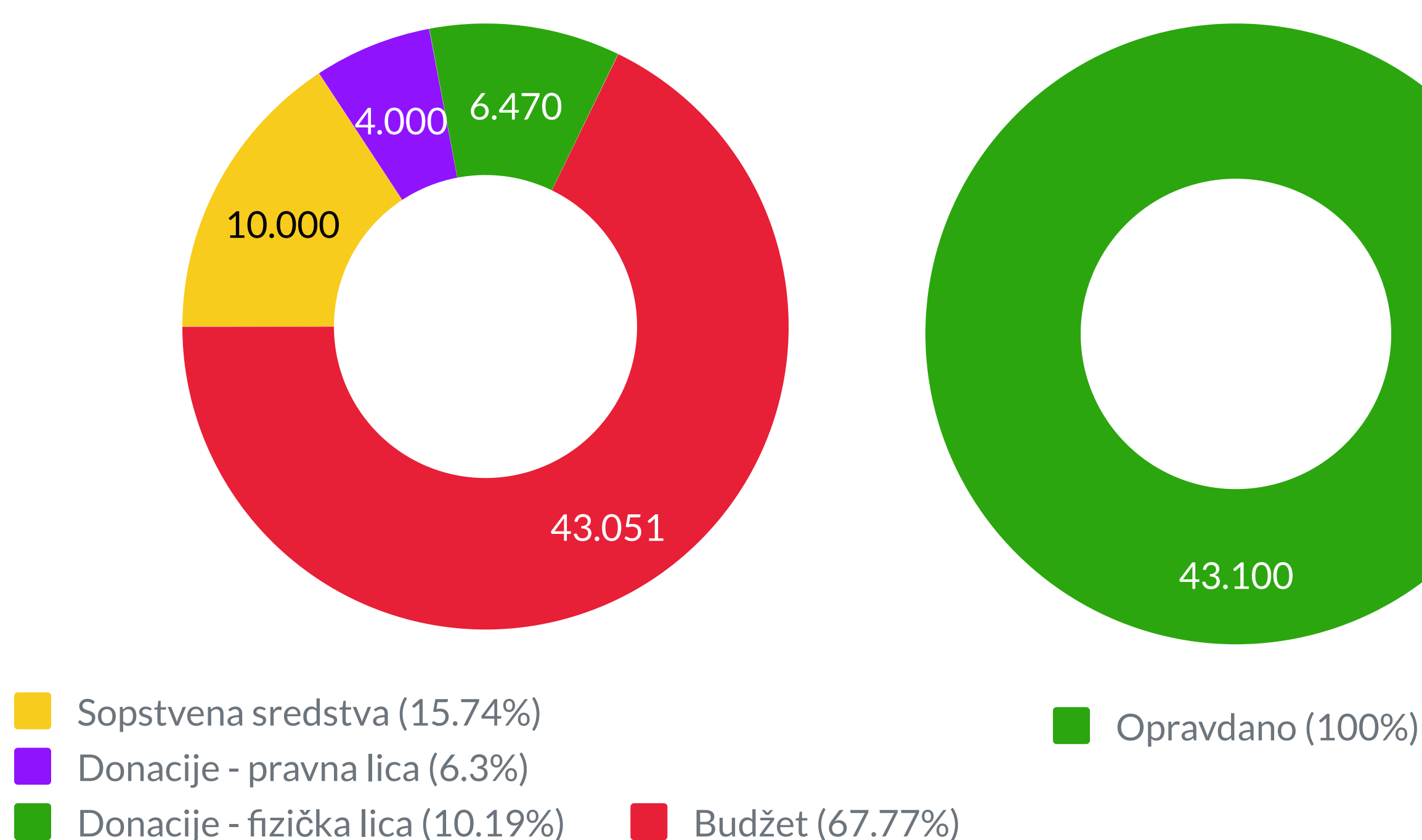
# 5 PRISTUP INFORMACIJAMA

Kada je riječ o dosadašnjoj vladajućoj Demokratskoj partiji socijalista, pristup je dozvoljen za 40% podnijetih zahtjeva.

Među najtransparentnijim su bili politički subjekti odgovorni za finansije tri najveće opozicione grupacije na ovogodišnjim izborima, Za budućnost Crne Gore, Mir je naša nacija i Crno na bijelo, koje su u potpunosti obezbjedile pristup traženim informacijama. Sa druge strane, do promjene prakse i povećanog poštovanja zakona došlo je i kod SDP-a i Bošnjačke stranke, dok su HGI i HRS takođe u potpunosti dozvolile pristup informacijama. Međutim, Albanska alternativa kao nosilac Albanske izborne liste (AL) iako je dozvolila pristup podacima pregledom istih utvrđeno je da nedostaju dokumenta vezana za brojne troškove.

## 1.2. Pristup informacijama o troškovima kampanje za parlamentarne izbore

Bošnjačka stranka [60] je politički subjekt koji je nastavio pozitivnu praksu u smislu dostavljanja informacija o troškovima, dok je Hrvatska građanska inicijativa [61] tokom ovog izbornog ciklusa povećala svoju transparentnost i dostavila račune i ugovore za sve troškove koje su prijavili u izvještajima podnešenim Agenciji. Takođe, Hrvatska reformska stranka [62] prvi put učestvuje u izbornom procesu i u potpunosti je dozvolila uvid u svoje podatke o troškovima tokom kampanje.



Struktura prijavljenih prihoda i opravdanost troškova Bošnjačke stranke

[60] Ukupni zvanični troškovi BS iznose 43.100 eura.

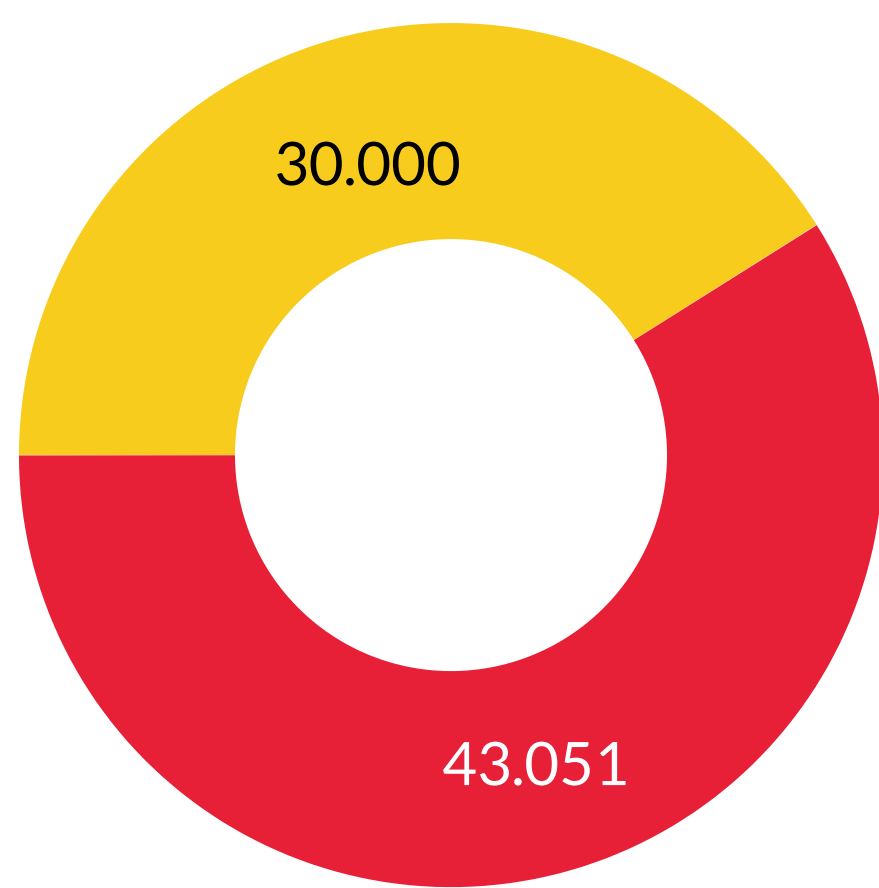
[61] Ukupni zvanični troškovi HGI iznose 28.588 eura, neopravdano troškova u iznosu od 44 eura.

[62] Ukupni zvanični troškovi HRS iznose 26.288 eura.

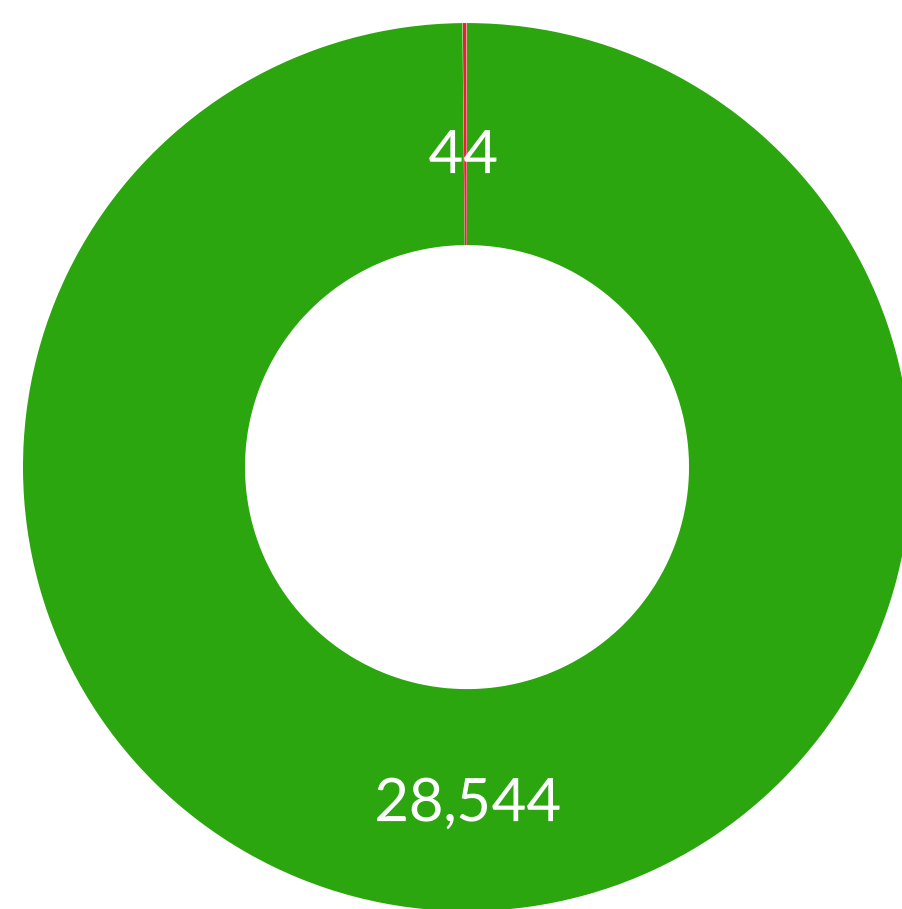


# 5

## PRISTUP INFORMACIJAMA



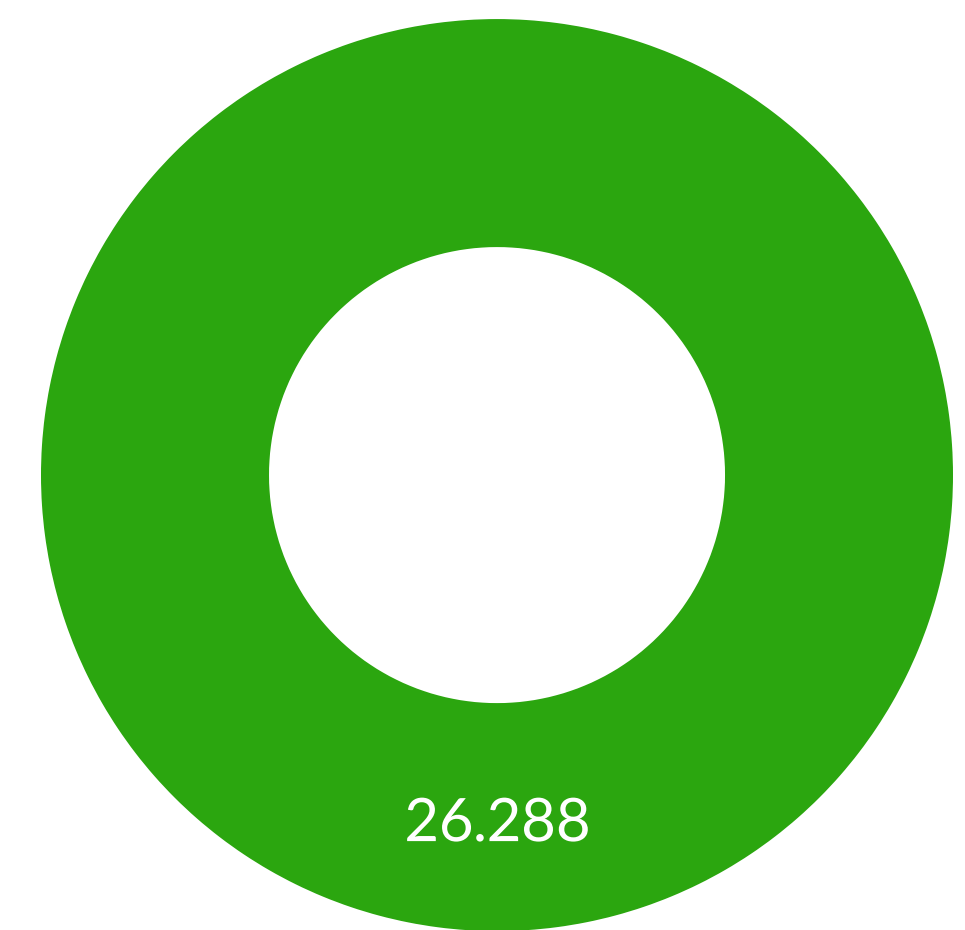
■ Sopstvena sredstva (41.07%)  
■ Budžet (58.93%)



■ Opravdano (99.85%)  
■ Neopravdano (0.15%)



■ Budžet (100%)

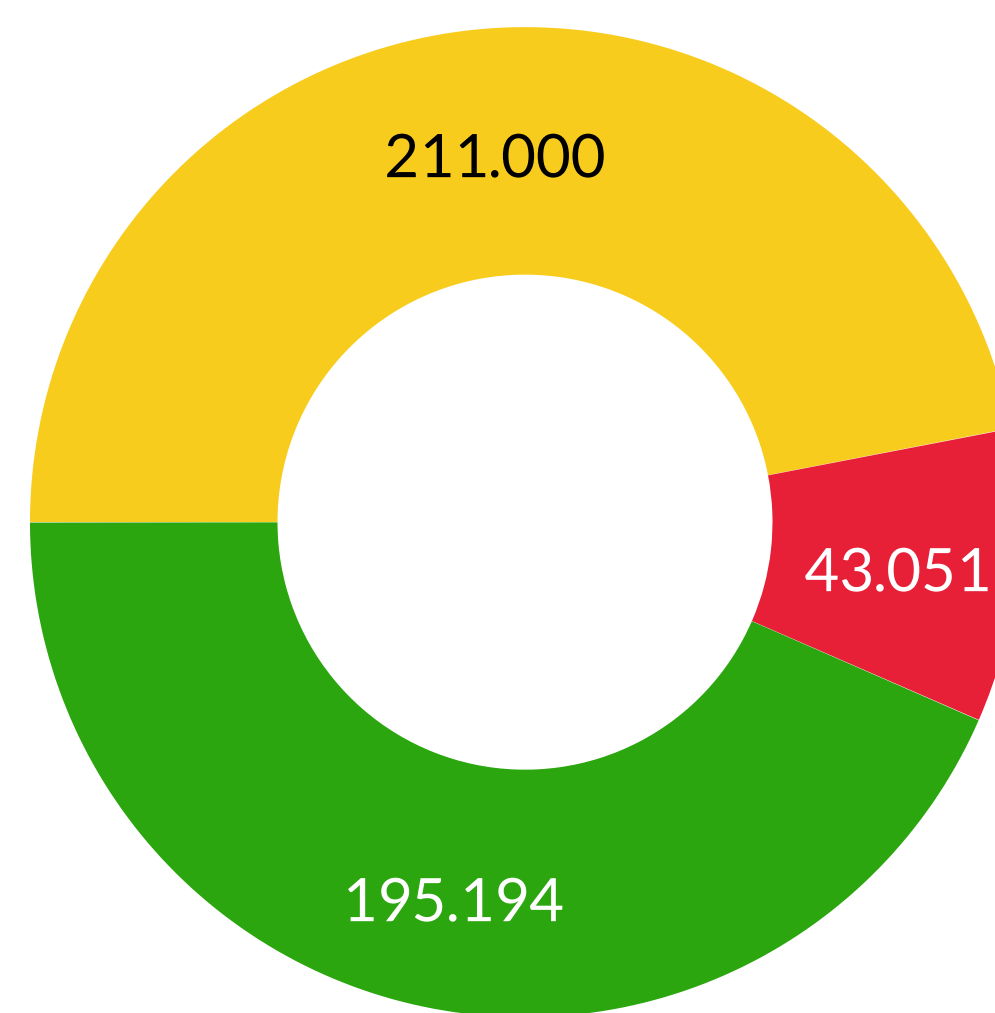


■ Opravdano (100%)

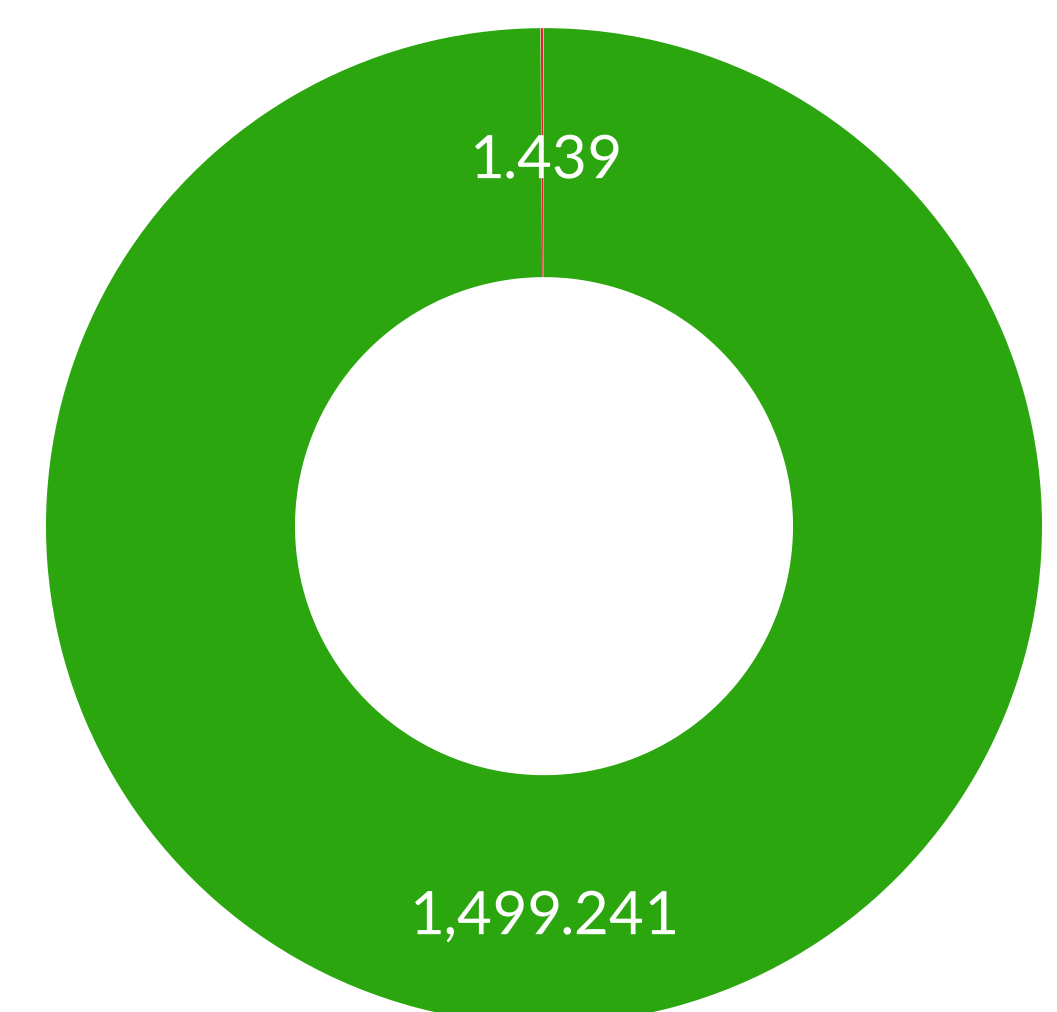
Struktura prijavljenih prihoda i opravdanost troškova Hrvatske građanske inicijative

Struktura prijavljenih prihoda i opravdanost troškova Hrvatske reformske stranke

Ispred koalicije ZBDCG [63] kao odgovorni politički subjekat Nova srpska demokratija od zvaničnog ukupnog iznosa troškova [64] opravdala je troškove i dostavila račune, ugovore i fakture za 99,9% traženih podataka. [65]

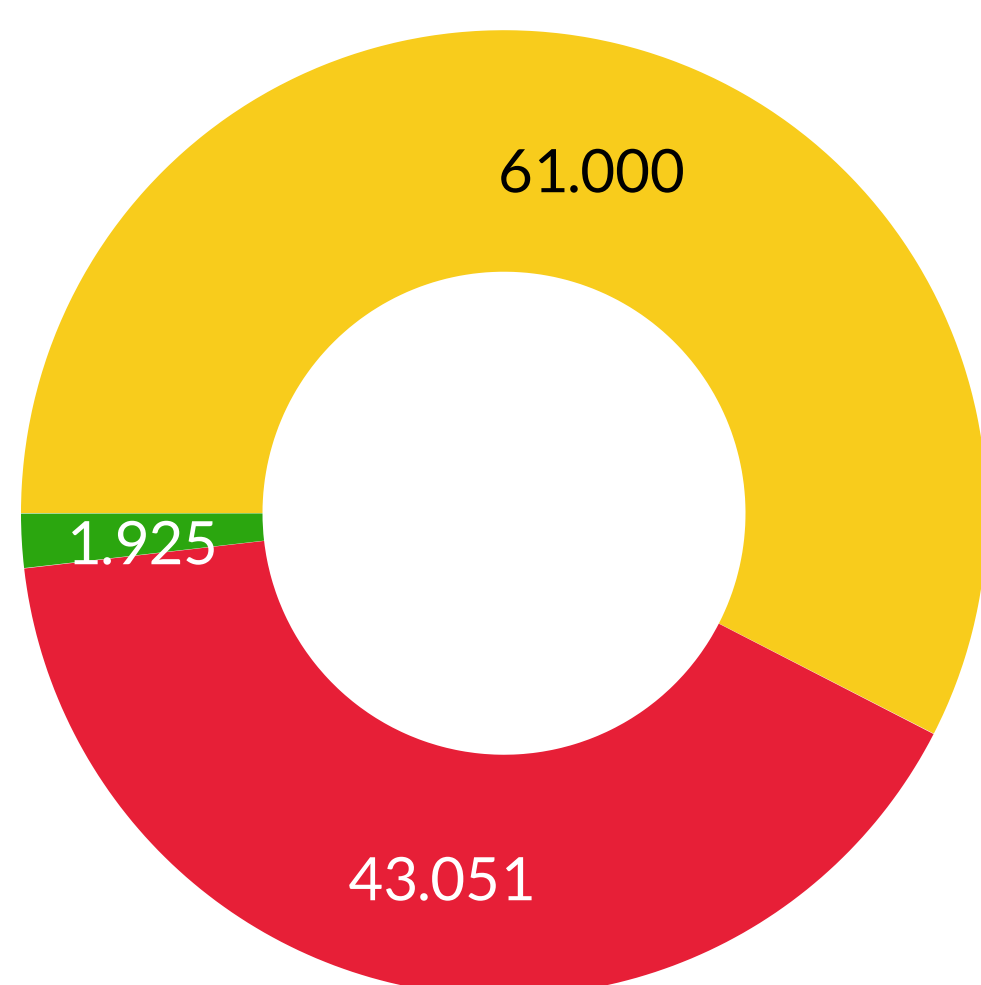


■ Sopstvena sredstva (46.97%)  
■ Budžet (9.58%)  
■ Donacije - fizička lica (43.45%)

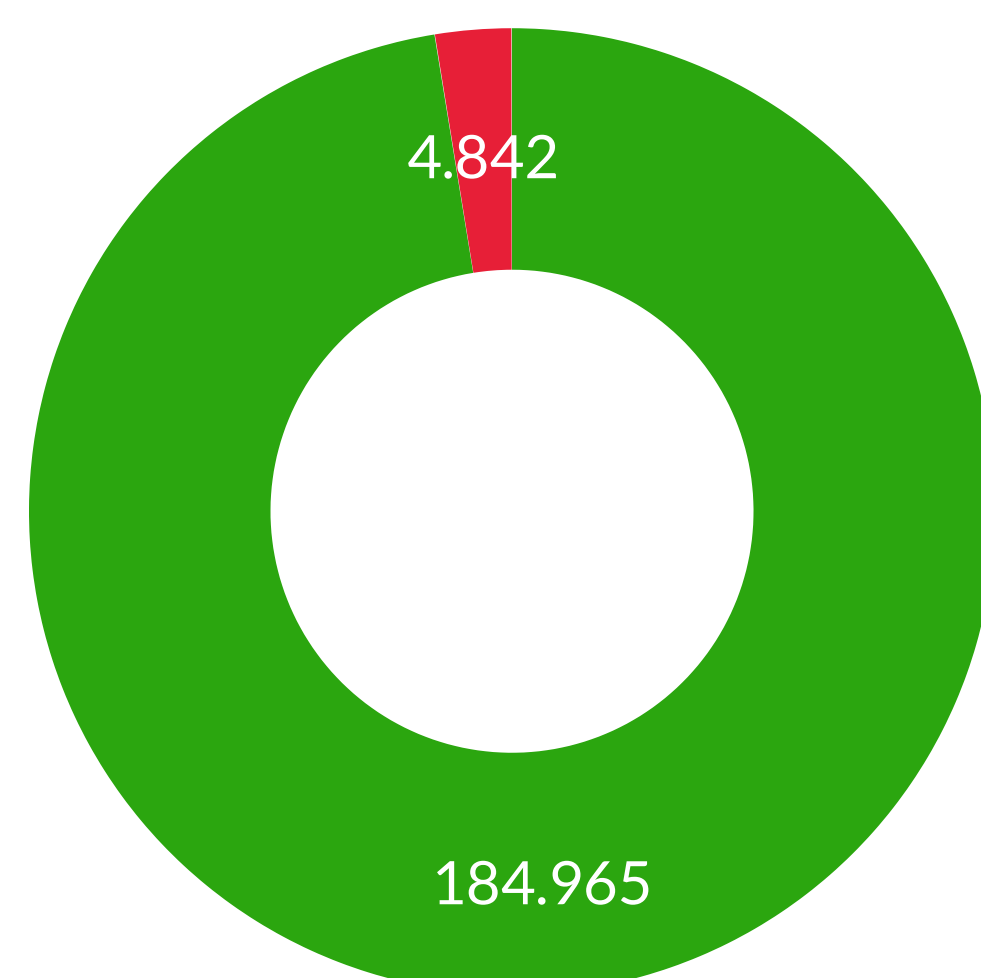


■ Opravdano (99.9%)  
■ Neopravdano (0.1%)

Struktura prijavljenih prihoda i opravdanost troškova koalicije Za budućnost Crne Gore



■ Sopstvena sredstva (57.56%)  
■ Budžet (40.62%)  
■ Donacije - fizička lica (1.82%)



■ Opravdano (97.45%)  
■ Neopravdano (2.55%)

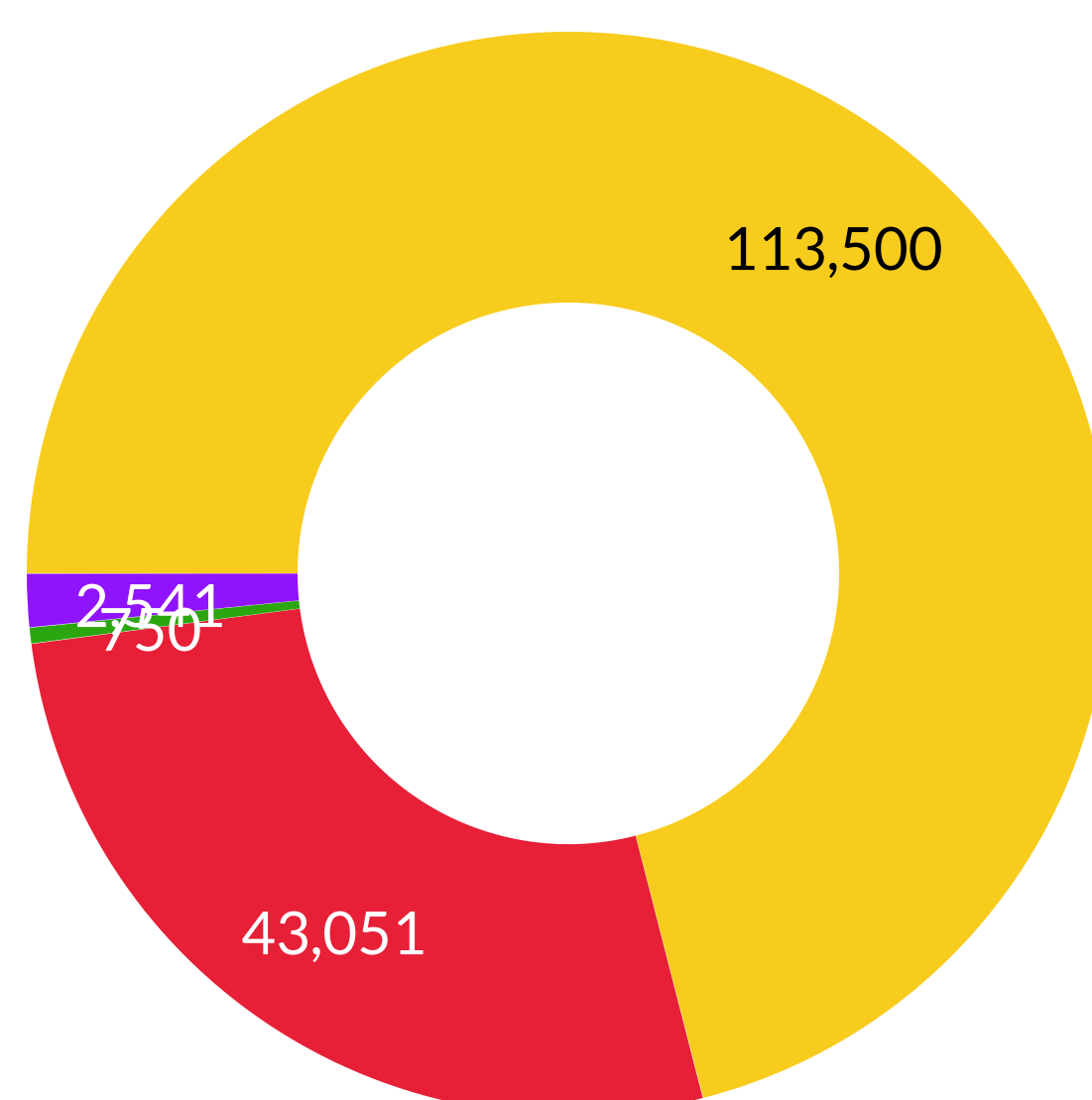
Kako je koaliciju Crno na bijelo [66] predvodila URA ista je dostavila podatke za 97,5% troškova [67], pri čemu su se neopravdani troškovi odnosili na režije i opštu administraciju, a dio i na reklamne spotove i materijal.

Struktura prijavljenih prihoda i opravdanost troškova koalicije Crno na bijelo

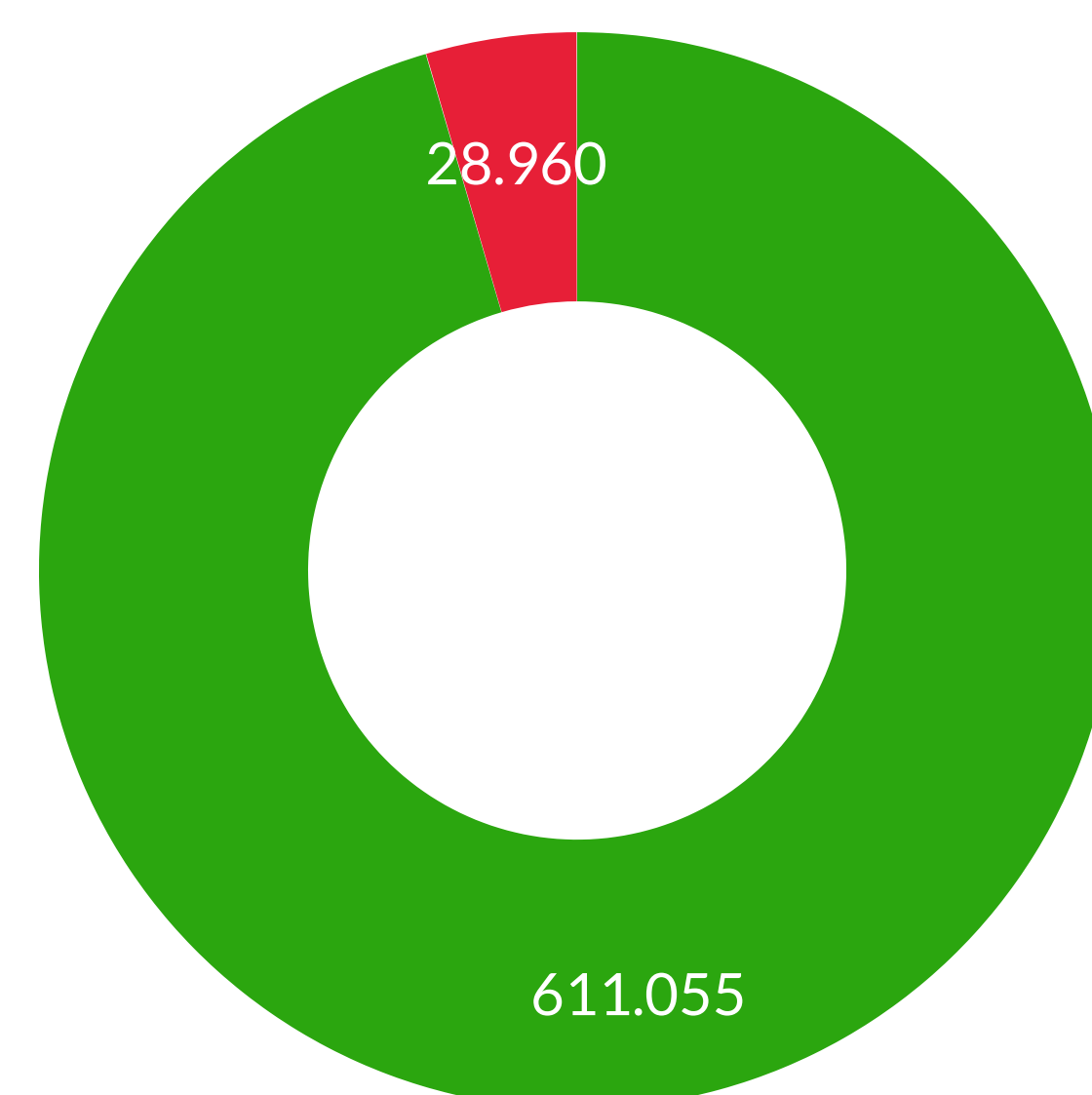
[63] Demokratski front (Nova srpska demokratija, Pokret za promjene, Demokratska narodna partija), Socijalistička narodna partija Crne Gore, Prava Crna Gora, Ujedinjena Crna Gora, Radnička partija, Partija udruženih penzionera i invalida Crne Gore, Jugoslovenska komunistička partija Crne Gore, Srpska radikalna stranka, Stranka penzionera invalida i socijalne pravde Crne Gore  
[64] Ukupni zvanični troškovi ZBDCG iznose 1.500.679,46 eura.  
[65] U neopravdane troškove spadaju ostali troškovi - IOPPD obrasci u iznosu od 880 eura i bankarske provizije ka Hipotekarnoj banci od 559 eura.  
[66] Građanski pokret URA, Stranka pravde i pomirenja, Grupe birača CIVIS i nezavisni intelektualci  
[67] Ukupni zvanični troškovi CNB iznose 189.806,27 eura.

# 5 PRISTUP INFORMACIJAMA

Demokrate [68] kao odgovorni politički subjekt koalicije Mir je naša nacija dostavila je podatke za 96% troškova. [69] Većinski neopravdani iznos troškova odnosi se na angažovanje opunomoćenih predstavnika, skoro 22 hiljade eura, dok se ostatak odnosi na reklamne spotove i materijal, medijsko predstavljanje, kao i režije i opštu administraciju.

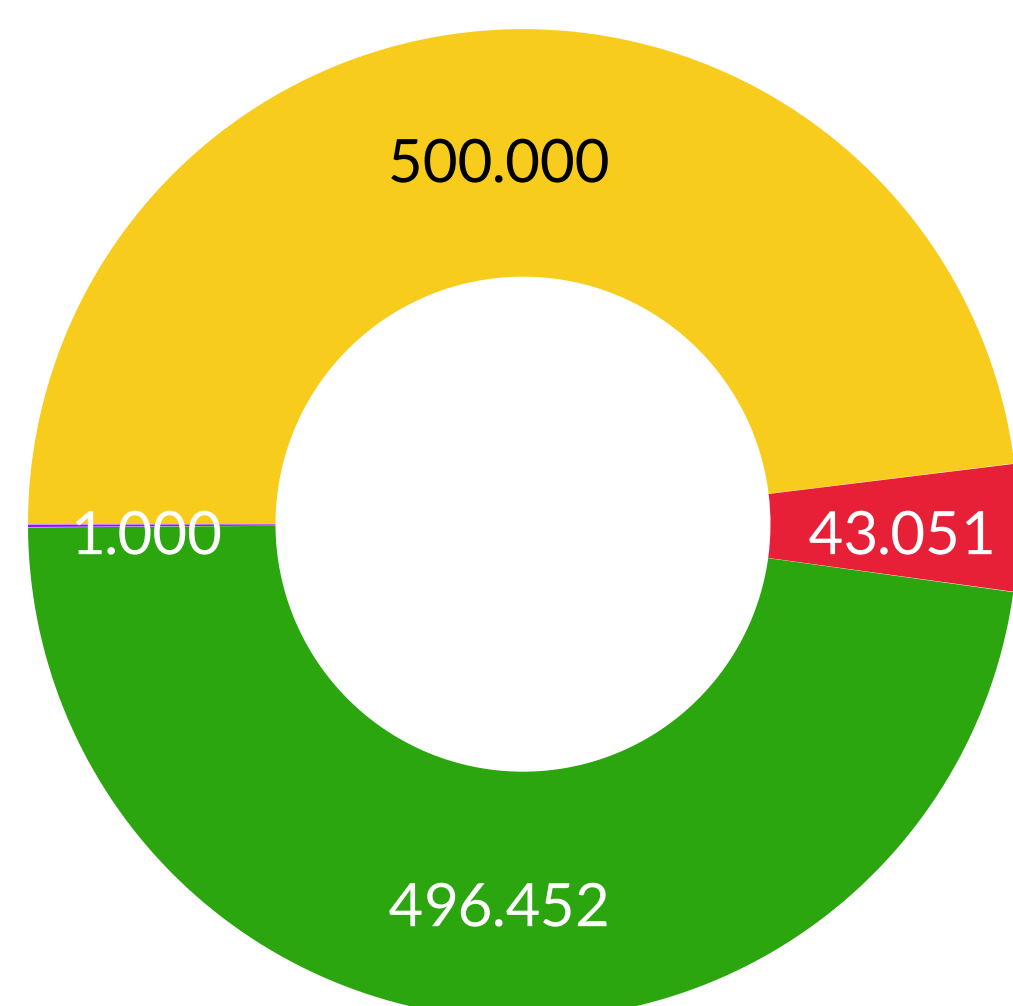


- Sopstvena sredstva (71.01%)
- Budžet (26.93%)
- Donacije - fizička lica (0.47%)
- Donacije - pravna lica (1.59%)

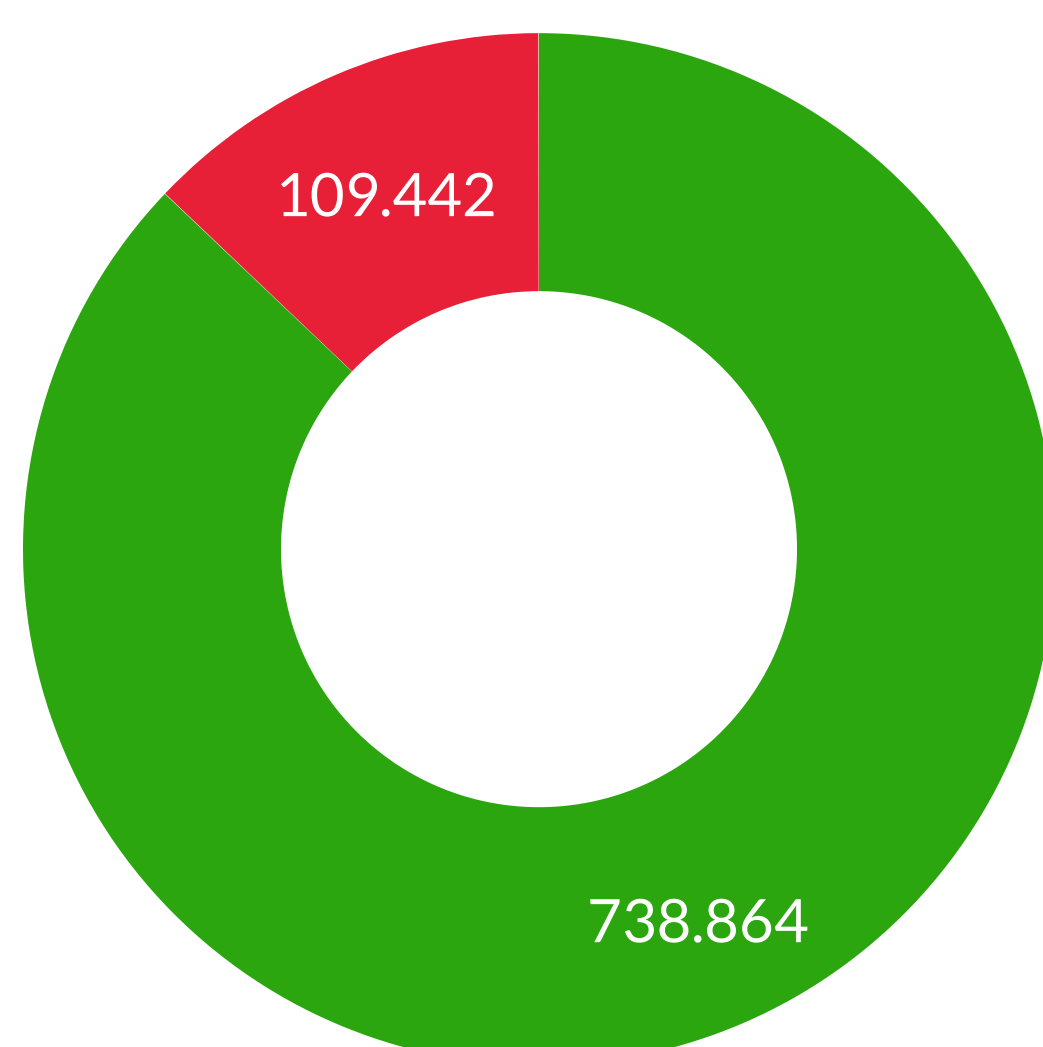


- Opravdano (95.48%)
- Neopravdano (4.52%)

Struktura prijavljenih prihoda i opravdanost troškova koalicije Mir je naša nacija



- Sopstvena sredstva (48.05%)
- Budžet (4.14%)
- Donacije - fizička lica (47.71%)
- Donacije - pravna lica (0.1%)

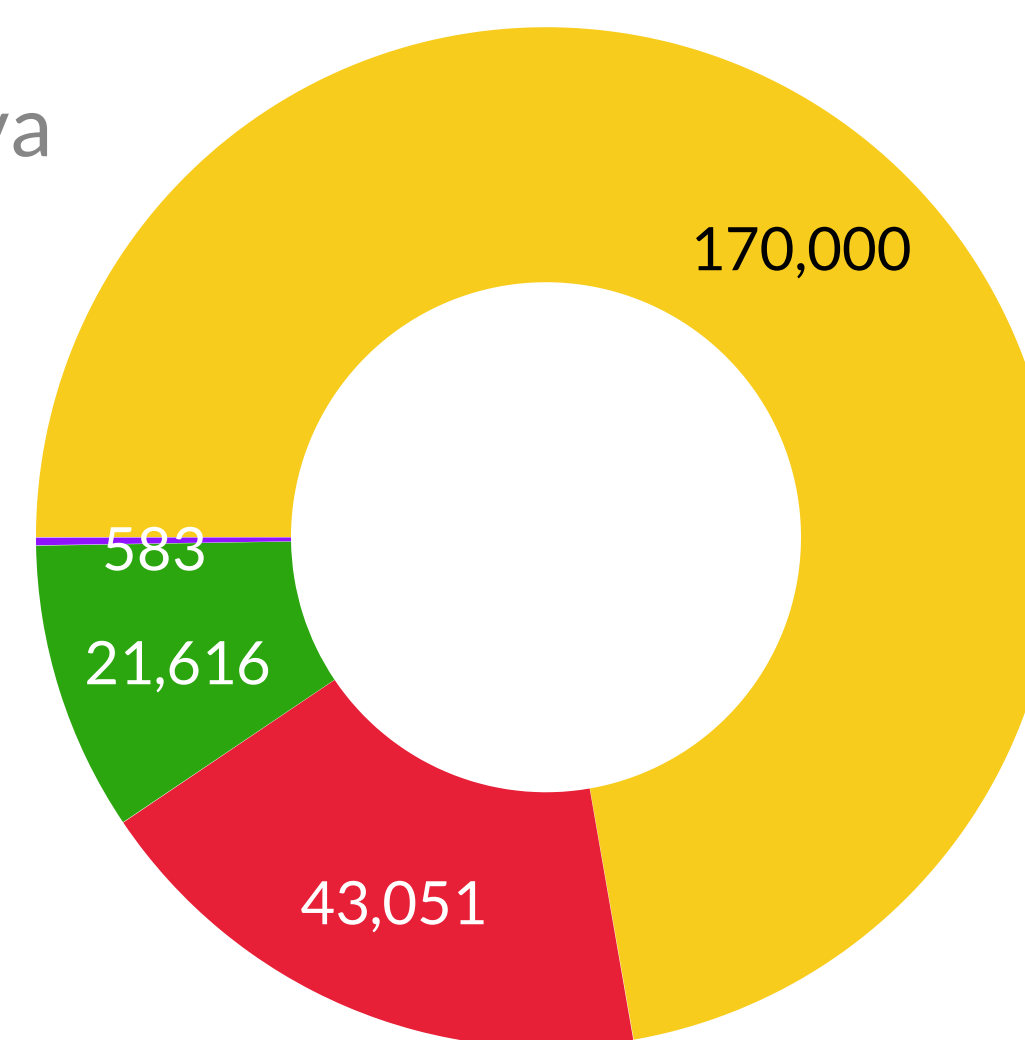


- Opravdano (87.1%)
- Neopravdano (12.9%)

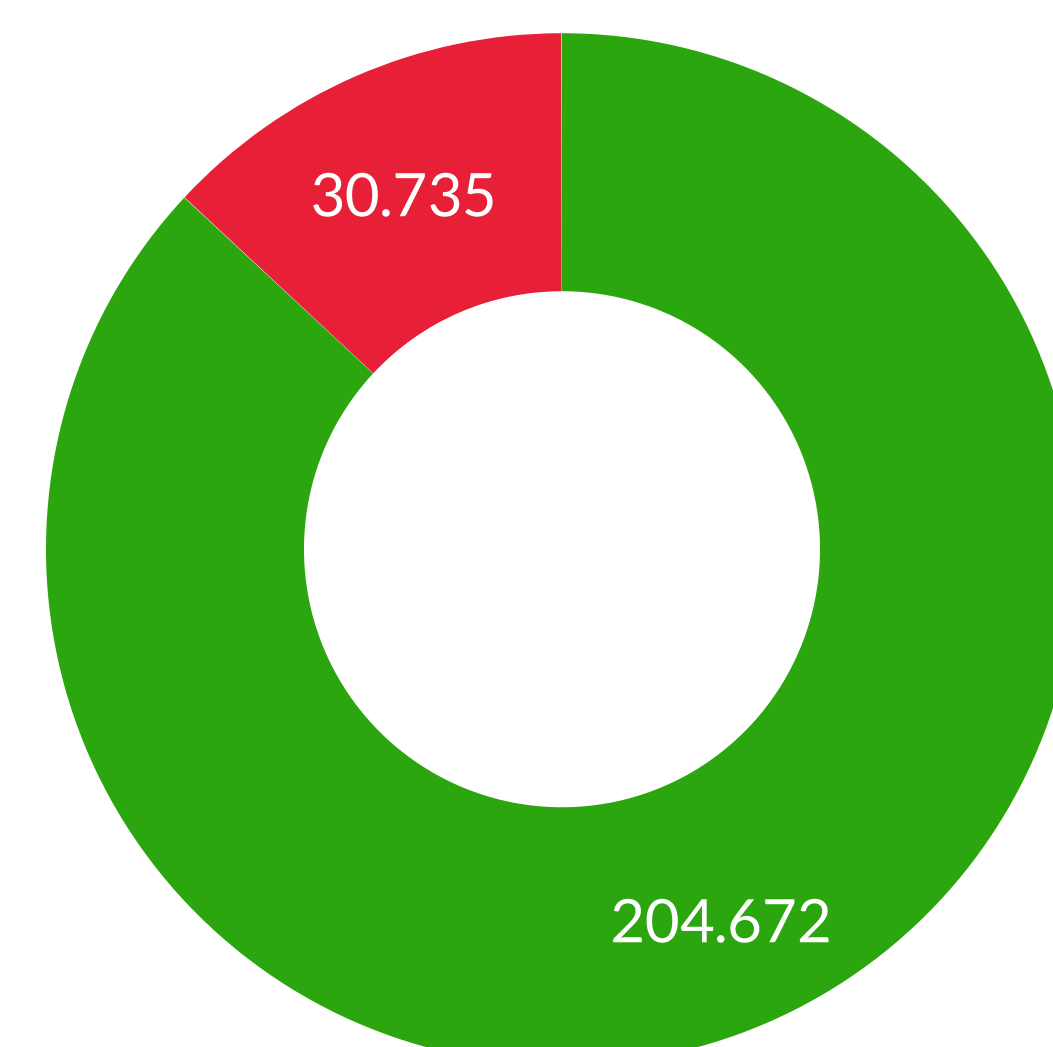
Demokratska partija socijalista dostavila je dokumentaciju za 87% prijavljenih troškova. [70] Neopravdani troškovi su se odnosili na ukupan iznos troškova za predizborne skupove koji su bili preko 106 hiljada eura, dok se neznatan iznos odnosi na medijsko predstavljanje, kao i režije i ostalu administraciju.

Struktura prijavljenih prihoda i opravdanost troškova Demokratske partije socijalista

Socijaldemokratska partija opravdala je dostavljene podatke za 87% troškova [71] pri čemu se nepunih 30 hiljada eura neopravdanog iznosa odnosi na medijsko predstavljanje, a oko 1.100 eura su ostali troškovi.



- Sopstvena sredstva (72.26%)
- Budžet (18.3%)
- Donacije - fizička lica (9.19%)
- Donacije - pravna lica (0.25%)



- Opravdano (86.94%)
- Neopravdano (13.06%)

Struktura prijavljenih prihoda i opravdanost troškova Socijaldemokratske partije

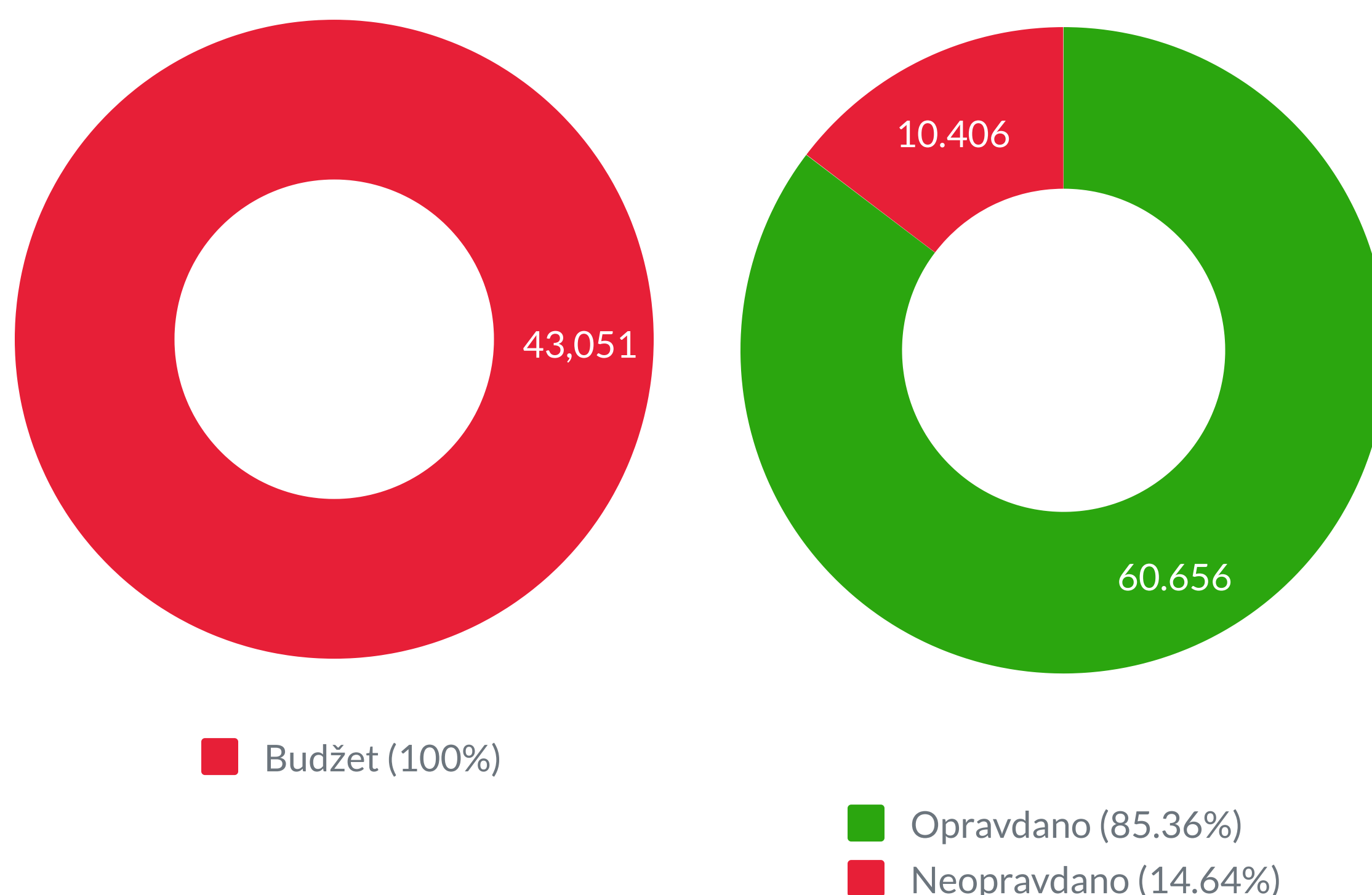
[68] DEMOKRATE - DEMOKRATSKA CRNA GORA - DEMOS - PARTIJA PENZIONERA INVALIDA I RESTITUCIJE - GRAĐANSKI POKRET NOVA LJEVICA  
 [69] Ukupni zvanični troškovi MIRNN iznose 640.015 eura.  
 [70] Ukupni zvanični troškovi DPS-a iznose 848.306 eura.  
 [71] Ukupni zvanični troškovi SDP-a iznose 235.407 eura.



# 5

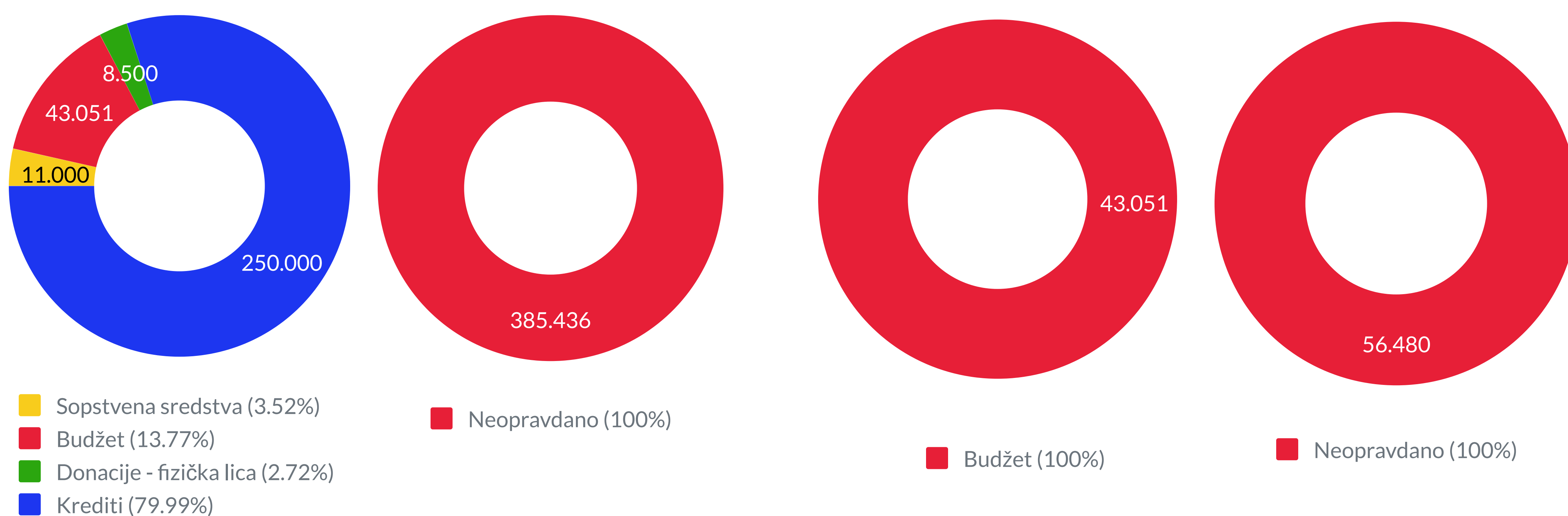
## PRISTUP INFORMACIJAMA

Albanska alternativa kao nosilac Albanske liste [72] dostavila je podatke za 85% troškova. [73] Polovina iznosa neopravdanih troškova odnose se na reklamne spotove i materijal, dok se druga polovina iznosa odnosi na ostale troškove u koje spada konsalting i provizija banke kao i medijsko predstavljanje.



Struktura prijavljenih prihoda i opravdanost troškova Albanske liste

Nasuprot političkim subjektima koji su u potpunosti, eventualno djelimično pružili informacije o svojim troškovima tokom kampanje, Socijaldemokrate [74] su nastavile praksu, te nam i tokom ovog izbornog ciklusa nisu dostavile ni jedan podatak. Isti slučaj je i sa odgovornim političkim subjektom Albanske koalicije „Jednoglasno“. [75]



Struktura prijavljenih prihoda i opravdanost troškova Socijaldemokrata Crne Gore

Struktura prijavljenih prihoda i opravdanost troškova Albanske koalicije Jednoglasno

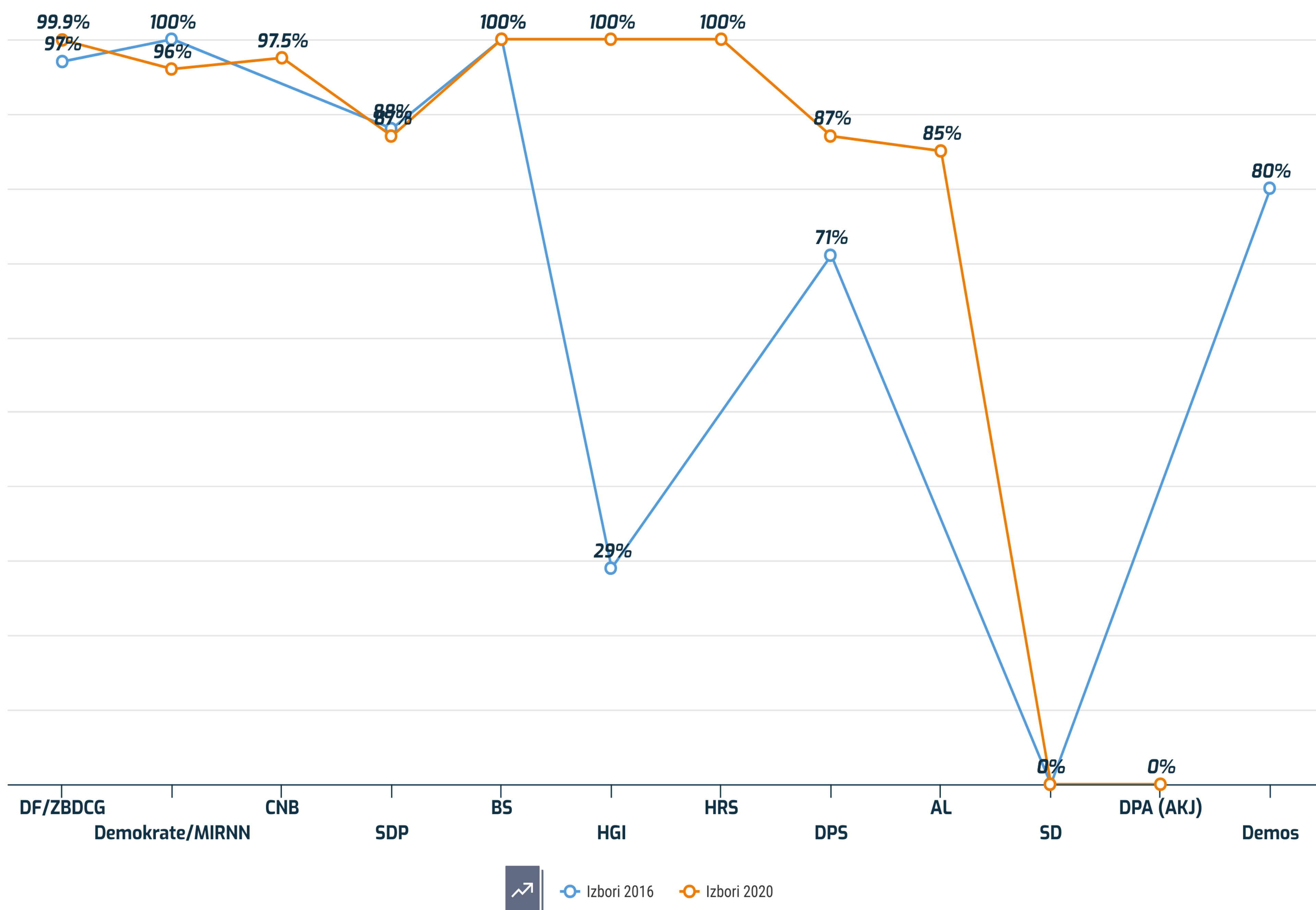
[72] Albanska alternativa, Demokratski savez Albanaca, FORCA, GP Perspektiva i Unija Tuzi

[73] Ukupni zvanični troškovi AL iznose 71.062 eura.

[74] Ukupni zvanični troškovi SD-a iznose 385.436 eura.

[75] Demokratska Partija, Demokratska Unija Albanaca i Demokratski Savez u Crnoj Gori; Ukupni zvanični troškovi AKJ iznose 56.480 eura.

## 5

PRISTUP  
INFORMACIJAMA

Opravdanost prijavljenih troškova ugovorima i fakturama za parlamentarne izbore 2016. [76] i 2020. godine

Detaljnije informacije o prihodima i troškovima političkih partija tokom izborne kampanje za parlamentarne izbore 2020. godine, kao i kompletna finansijska dokumentacija koju su dostavili odgovorni politički subjekti dostupna je na web adresi:  
<http://www.mans.co.me/finansijski-profil-izbori-2020/>.

[76] Detaljnije informacije o troškovima uoči parlamentarnih izbora održanih 2016. godine dostupne su u publikaciji – Finansiranje izbornih kampanja, Sprovođenje Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (2016 - 2018.), poglavlje A.5. Pristup informacijama, str. 50, <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2019/04/FPP.pdf>.



# 5

# PRISTUP INFORMACIJAMA

## 2. Agencija za sprječavanje korupcije

Iako ključna institucija nadležna za javnu kontrolu finansiranja izbornog procesa Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) nastavila je sa praksom skrivanja informacija od javnosti.

Tako je Agencija odbila pristup svim informacijama o troškovima, uključujući ugovore i fakture koje joj dostavljaju svi politički subjekti nakon završetka izbora. Naime, iako je MANS posredstvom Zakona o slobodnom pristupu informacijama te podatke zatražio od Agencije mjesec dana nakon završetka izbora, ista se pozvala na činjenicu da je analiza tih podataka u trenutku podnošenja zahtjeva u toku, te da će se rezultati prikupljenih podataka naći u Izvještaju o sprovedenom nadzoru u toku kampanje koji je Agencija dužna da izradi i objavi na svojoj internet stranici 60 dana od dana proglašenja konačnih rezultata izbora.

Rukovodeći se prikupljenim podacima, u skladu sa članom 58 stav 6, Agencija je dužna da izradi i objavi na svojoj internet stranici Izvještaj o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje, 60 dana od dana proglašenja konačnih rezultata izbora, kao ključnog iskaza o finansiranju i kontroli finansiranja izborne kampanje za izbore održane 30.8.2020.godine.

Analiza tražene informacije je u toku u trenutku dostavljanja Agenciji predmetnog zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Član 14 stav 1 tačka 4 alineja 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisuje da organ može ograničiti pristup informaciji ako je to u interesu vršenja službene dužnosti radi zaštite od objelodanjivanja podataka koji se odnose na planiranja inspeksijske kontrole i nadzora od strane organa vlasti, pa imajući u vidu da Agencija vrši nadzor, kako je to prethodno objašnjeno, odbijen je zahtjev za pristup informaciji kopiji svih ugovora i faktura pojedinačno za sve troškove, dostavljenih od strane Demokratske partije socijalista nakon održanih parlamentarnih izbora 2020. godine.

*Rješenje Agencije za sprječavanje korupcije, broj: 03-04-2321//2, od dana 15.10.2020. godine (MANS br. 132400)*

Međutim, nakon isteka roka za objavljivanje prethodno pomenutog izvještaja Agencije, MANS je ponovio iste zahtjeve, smatrajući da je nadzor i kontrola podataka koje su dostavile partije završen, te da će ASK dozvoliti pristup traženim podacima. Međutim, Agencija ponovo odbija pristup svim informacijama pozivajući se na činjenicu da su već podnijeti istovjetni zahtjevi kao i da je odlučivanje po njima i dalje u toku, na šta MANS podnosi žalbe nadležnom drugostepenom organu. Odluke po žalbama za ove predmete bile su u korist transparentnosti, ali ASK tek šest mjeseci nakon održanih izbora javnosti na uvid dozvoljava 80 % traženih podataka, dakle u periodu kada isti nisu od značaja za otkrivanje potencijalne neodgovornosti političkih subjekata tokom izborne kampanje.

Budući da se u momentu podnošenja zahtjeva NVO Mans br. 132757 od 23.11.2020. godine u bitnom promijenilo faktičko stanje koje je za posledicu imalo i promjenu u pravnom stanju dolazi se do zaključka da se zahtjev NVO Mans br. 132757 od 23.11.2020. godine i zahtjev NVO Mans br. 132402 od 05.10.2020. godine ne mogu tretirati kao ista upravna stvar, uprkost nespornoj činjenici da je ista stranka podnijela sadržinski istovjetne zahtjeve.

*Izvod iz rješenja Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama kojim su žalbe NVO MANS-a usvojene [77]*

[77] Rješenje Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, broj: UPII 07-30-188-2/21, od dana 04.02.2021.godine.



# INSTITUCIONALNA PREDNOST VLADAJUĆIH PARTIJA

Zloupotreba institucionalne prednosti kroz praksu ugradnje partijskih interesa vladajućih partija u javne politike i partijsku promociju uz pomoć projekata financiranih državnim novcem primijećena je i u susret parlamentarnim izborima 2020. godine.

Primjer kreiranja javnih politika po mjeri interesa partija na vlasti za potrebe ostvarivanja prednosti na izborima su Vladine mjere za suzbijanje negativnih efekata krize izazvane epidemijom virusa KOVID-19. Treći paket usvojen je krajem jula, u toku predizborne kampanje, čime je omogućena isplata ogromnih sredstava za kratkoročne mjere podrške građanima i privredi uoči samih izbora, a što je korišćeno za promociju partija koje su bile na vlasti. Na primjer, u izbornom materijalu jedne partije, prikazan je iznos budžetskih sredstava opredijeljenih za finansiranje mjera iz trećeg paketa Vladinih mjera, a logo Vlade je zamijenjen logom te partije.

Za nepuna tri mjeseca, koliko je trajala predizborna kampanja, iz budžetske rezerve je isplaćeno **preko 46 miliona eura, skoro 12 puta više nego u istom periodu prethodne godine**, i to ne računajući četiri tajne transakcije čiji iznosi nisu poznati.

U susret izborima korisnicima najnižih penzija obezbijeđeno je retroaktivno povećanje od početka te godine, a isplata je realizovana neposredno pred izbore.

**U toku predizborne kampanje značajno su uvećani troškovi za izgradnju i rekonstrukciju infrastrukture.** Na primjer, Uprava javnih radova je za izgradnju lokalne infrastrukture u predizbornim mjesecima potrošila cijeli budžet predviđen za tu godinu. Sa druge strane, Uprava za saobraćaj je veći dio novca za infrastrukturna ulaganja, poput izdataka za rekonstrukciju regionalnih i magistralnih puteva, potrošila prije izbora, a u toku izborne kampanje visoki funkcioneri partije na vlasti su otvarali neka od tih gradilišta.



# INSTITUCIONALNA PREDNOST VLADAJUĆIH PARTIJA

Tako je izgradnja infrastrukture, koja je finansirana iz državnog budžeta, stavljena u funkciju ostvarivanja izborne institucionalne prednosti partija na vlasti u toku izborne kampanje. Visoki funkcioneri tih partija su na **najmanje 65 javnih događaja** najavljivali ili otvarali različite infrastrukturne projekte. Vladajuća partija je državne infrastrukturne projekte predstavljala i u promotivnim materijalima, pod svojim logom.

U predizbornoj kampanji je primijećeno i **povećano zapošljavanje kroz ugovore o djelu, ali i isplate za konsultantske usluge**. Uprava za imovinu je u toku izborne kampanje potrošila dvadeset puta više nego u istom periodu prethodne godine, dok je Vojska Crne Gore potrošila 16 puta više. U toku kampanje, Poreska uprava je imala 12 puta veće izdatke za konsultantske usluge nego u istom periodu prethodne godine, a Uprava za javne radove šest puta veće.

U predizbornom periodu su **udvostručeni nekategorisani troškovi**, a posebno je karakterističan primjer Vojske koja je sa konta „ostalo“ potrošila čak 92 puta više nego u istom periodu prethodne godine. Zanimljivo je da su u toku predizborne kampanje **značajno povećane i isplate nevladinim organizacijama, posebno iz budžeta Fonda za zaštitu manjina**.

Praćenje potrošnje državnog budžeta u velikoj mjeri ograničavaju **kumulativne isplate** za više lica na račune poslovnih banaka, iz kojih se **ne mogu utvrditi krajnji korisnici sredstava**, što je bilo posebno problematično u slučaju isplata pomoći iz trećeg paketa Vladinih mjera, ali i konsultantskih usluga i transfera nevladinim organizacijama. Pored toga, **55 transakcija** realizovanih u toku izborne kampanje je **proglašeno tajnim, pa javnost nema uvid ni u iznos potrošenih sredstava, niti kome i zašto su ona uplaćena**.



# 1

## INSTITUCIONALNA PREDNOST I LOKALNI CRNOGORSKI KONTEKST

Za potrebe ovog izvještaja, institucionalna prednost se definiše kao prednost koju kandidat na izborima ima mogućnost da ostvaruje u odnosu na političku konkurenciju na osnovu nastupa sa pozicije držaoca vlasti, na lokalnom ili nacionalnom nivou.

U narednom dijelu ovog izvještaja razmotrićemo specifičnost lokalnog crnogorskog konteksta, značajnog za razumijevanje razmjera institucionalne prednosti koju je, do gubitka vlasti na posljednjim parlamentarnim izborima, Demokratska partija socijalista (DPS) uživala zajedno sa svojim tradicionalnim koalicionim partnerima.

Institucionalna prednost DPS-a prepoznata je u relevantnim izvještajima posmatračkih misija ODIHR-a za parlamentarne i predsjedničke izbore u Crnoj Gori. U finalnom ODIHR-ovom izvještaju o posljednjim parlamentarnim izborima između ostalog je naznačeno da je DPS uživao „neprimjerenu prednost, stečenu zloupotrebom službenih i državnih resursa i dominantnom medijskom pokrivenošću.“ [78] Na sličan način, izvještaji ranijih posmatračkih misija ODIHR-a o izborima održanim u Crnoj Gori, godinama unazad su upozoravali na postojanje jasne intstitucionalne prednosti partije na vlasti ili, u slučaju predsjedničkih izbora, prednosti kandidata vladajuće partije. [79]

Razvoj demokratije i sprovođenje višestranačkih izbora u Crnoj Gori, od pada komunističkog sistema do posljednjih parlamentarnih izbora održanih u avgustu 2020, odvijali su se u uslovima tridesetogodišnje neprekinute vladavine DPS-a. U ovom periodu, njena institucionalna prednost u izbornom kontekstu omogućena je kroz zarobljenost institucija i potpunu kontrolu državnih resursa, te zamagljivanje granica između države i partije.

[78] Vidi: Konačni izvještaj ograničene posmatračke misije Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava, parlamentarni izbori 30. avgust 2020, Crna Gora. str 1. paragraf 2. Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/9/475223.pdf>. Ovaj izvor će u daljem tekstu biti navođen kao 'ODIHR-ov finalni izvještaj o parlamentarnim izborima u Crnoj Gori'.

[79] Vidi izvještaje posmatračkih misija OEBS/ODIHR-a za Crnu Goru. Dostupno na: Konačni izvještaj ograničene posmatračke misije Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava, parlamentarni izbori 30. avgust 2020, Crna Gora. str 1. paragraf 2. Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/9/475223.pdf>.



# 1

# INSTITUCIONALNA PREDNOST I LOKALNI CRNOGORSKI KONTEKST

## B

## 1. Zarobljene institucije

---

Kao direktni nasljednik nekadašnje Komunističke partije, oslonjen na njenu snažnu partijsku infrastrukturu, DPS je svoju vlast održavao na istim principima kao i partija koju je zamijenio –apsolutnoj dominaciji partije nad svim polugama moći u državi. Umjesto izgradnje snažnih i nezavisnih državnih institucija, višedecenijska vladavina DPS-a bila je usmjerena na izgradnju partije kao najsnažnije institucije.

Za potrebe održavanja ovog sistema stvorena je takozvana 'zarobljena država,'[80] gdje se jedna dominantna partija nalazila u poziciji koja joj je omogućavala potpunu kontrolu nad sve tri grane vlasti. U takvoj situaciji, institucije sistema stavljene su u službu odbrane interesa DPS-a i njegovog opstanka na vlasti, koji su u javnom diskursu rukovodstva ove partije nerijetko sasvim poistovjećivani sa interesima i opstankom države.

Ključna razlika u vladavini Komunističke partije i sistema vlasti koji je nakon pada komunizma uspostavio DPS sastojala se u redovnom održavanju višestranačkih izbora. Međutim, u uslovima gdje jedna dominantna partija u produženom trajanju ima potpunu kontrolu nad državnim institucijama, pritom u zemlji koja do posljednjih izbora nikada u svojoj istoriji nije iskusila promjenu vlasti ovim putem, održavanje izbora kao takvo dugi niz godina nije predstavljao ozbiljnu prijetnju ostanku DPS-a na vlasti.

Naprotiv, osim za potrebe simuliranja demokratskih procesa u cilju obezbjeđivanja eksterne validacije ovog *de facto* nedemokratskog režima,[81] izbori u Crnoj Gori služili su za periodično javno demonstriranje neograničene vlasti DPS-a.

[80] Vidi na primjer: Transparency International, 2020, „Examining State Capture: Undue Influence on Law-Making and the Judiciary in the Western Balkans and Turkey“. Dostupno na: [https://images.transparencycdn.org/images/2020\\_Report\\_ExaminingStateCapture\\_English.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2020_Report_ExaminingStateCapture_English.pdf).

[81] U Crnoj Gori je ova činjenica dobro poznata već duže vremena, ali nedavno su i međunarodni posmatrači odlučili da je vrijeme da se Crna Gora i zvanično ukloni sa liste demokratskih zemalja. Vidi: Zselyke Csaky, „Nations in Transit 2020: Dropping the Democratic Façade“, Freedom House. Dostupno na (ENG): <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2020/dropping-democratic-facade>.



# 1

# INSTITUCIONALNA PREDNOST I LOKALNI CRNOGORSKI KONTEKST

## 2. Kontrola državnih resursa

Kroz potpunu kontrolu državnih resursa i sve tri grane vlasti, ova partija je sa svojim koalicionim partnerima na izborima nastupala ne kao partija, već kao 'država,' garantujući dosadašnjim i budućim glasačima pravo prvenstva u pristupu državnim resursima.

U zarobljenoj i osiromašenoj zemlji gdje je država najveći poslodavac, biti na vlasti između ostalog znači biti u mogućnosti da riješite egzistencijalno pitanje velikom broju građanja kroz zaposlenje u javnom sektoru, kontrolišete socijalna davanja i otpisujete dugove fizičkim i pravnim licima prema preduzećima u državnom vlasništvu. U sistemu slabih institucija potčinjenih vladajućoj partiji, izbori su prilika da se – upravljajući državnim resursima kao sopstvenim finansijskim sredstvima – partija na vlasti iznova utvrdi kao politička opcija koja nema alternativu.

Obezbjeđivanje izborne prednosti DPS-a kroz zloupotrebu državnih resursa dobilo je svoj javno prepoznatljivi izraz u vidu čuvene formulacije 'jedan zaposleni četiri glasa' kao zaštitnog znaka afere 'Snimak' iz 2012. godine. Ova afera, koja je ozbiljno narušila legitimitet izbornog procesa u očima domaće i međunarodne javnosti, između ostalog svjedoči o partijskim zapošljavanjima u javnom sektoru, te drugim vidovima zloupotreba, uključujući socijalna davanja, u cilju ostvarivanja izborne prednosti DPS-a na parlamentarnim izborima 2012. Afera 'Snimak' posebno je značajna zato što do njenog objelodanjivanja nije postojalo mnogo čvrstih dokaza o sistematskoj zloupotrebi državnih resursa za političke ciljeve partije na vlasti, iako je na njegovo postojanje ukazivalo obilje pojedinačnih slučajeva. [82]

Formula 'jedan zaposleni četiri glasa' odnosi se na izjavu tadašnjeg direktora Zavoda za zapošljavanje i visokog funkcionera DPS-a, Zorana Jelića, zabilježenu na objavljenim audio snimcima razgovora sa partijskih sastanaka, održanih u susret predstojećim parlamentarnim izborima. U ovim izjavama, Jelić govori o tome kako za svakog jednog zaposlenog glasača DPS-a, ova partija u prosjeku može da računa na četiri glasa (po porodici, prim.aut.). [83]

U razvijenim demokratskim sistemima sa snažnim institucijama, razotkrivanje ovakvih zloupotreba povlačilo bi sa sobom kako političke posljedice po vladajuću partiju, tako i sudski epilog za funkcionere čije aktivnosti su bile predmet ove afere. Međutim, uporni pozivi zainteresovane javnosti i međunarodne zajednice, na prvom mjestu EU,[84] da se ovaj slučaj dovede do kraja ostali su bez adekvatnog institucionalnog odgovora.

# B

[82] Vidi na primjer: <http://www.mans.co.me/jednokratna-socijalna-pomoc-uoci-izbora-2/>.

[83] Za više informacija o aferi 'Snimak' vidi: <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/Analize/IzgradjivanjePovjerenja.pdf>.

[84] Vidi na primjer godišnje izvještaje EU o Crnoj Gori za godine 2013, 2014, 2015, 2016, 2018, 2019. i 2020, dostupne na zvaničnoj internet stranici Evropske komisije: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/montenegro\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/montenegro_en). Godišnji izvještaj EU za Crnu Goru nije u tom formatu objavljen za 2017. godinu.



# 1

## INSTITUCIONALNA PREDNOST I LOKALNI CRNOGORSKI KONTEKST

Osim simboličnih presuda jednom malom broju lokalnih funkcionera,[85] vladajuća partija i glavni akteri afere 'Snimak' ne samo da nisu pretrpjeli nikakve političke ili pravne posljedice, već su bivali nagrađeni unapređenjem na još odgovornije funkcije. Jedan od najupečatljivijih primjera je slučaj pomenutog funkcionera DPS-a Zorana Jelića i autora čuvene kovanice 'jedan zaposleni četiri glasa,' protiv koga je tadašnje tužilaštvo odbacilo prijave uz obrazloženje da je u pitanju „verbalni delikt.“

U međuvremenu, Jelić je izabran na funkciju senatora Državne revizorske institucije, nadležne upravo za vršenje poslova kontrole trošenja budžetskih sredstava i upravljanja državnom imovinom. Ovim činom poslata je jasna poruka o nedodirljivosti funkcionera vladajuće partije koji su, umjesto utvrđivanja pravne i političke odgovornosti za zloupotrebu državnih resursa u izborne svrhe, bivali nagrađeni unapređenjem na još odgovornije funkcije.

Nakon afere 'Snimak,' DPS nije odustao od zloupotrebe državnih resursa u izborne svrhe. Međutim, iako nije bilo razloga pribojavati se ozbiljnog institucionalnog odgovora na zloupotrebe državnih resursa, u cilju očuvanja minimuma legitimiteta izbora u očima međunarodne javnosti, mehanizmi za ostvarivanje ovog vida institucionalne prednosti vladajućih partija vremenom su postali nešto sofisticiraniji. U narednim godinama, zloupotreba državnih resursa nastavljena je kroz pažljiviju integraciju partijskih interesa u javne politike i redovne budžete, uključujući planove rada Vlade i drugih institucija, usvojene u regularnoj proceduri.

Naizgled paradoksalno, u odsustvu adekvatnog institucionalnog odgovora uprkos čvrstim dokazima, afera 'Snimak', kao i druge afere koje su uslijedile nakon, po sebi nisu mogle da ugroze političku poziciju DPS-a. U uslovima duge tradicije nekažnjivosti zloupotrebe državnih resursa u izborne svrhe, neograničeno raspolaganje državnim novcem zapravo je doprinijelo učvršćivanju povjerenja u ovu partiju kao instituciju koja je u mogućnosti da bez ikakvih pravnih posljedica, u zamjenu za podršku na izborima, obezbjeđuje materijalnu egzistenciju i pravo prvenstva pristupu uslugama koje može da ponudi država.

Ovom polu-javnom trgovinom se, iz izbornog ciklusa u izborni ciklus, u kontinuitetu podrivalo povjerenje građana u izborni proces kao osnovni mehanizam provjere legitimiteta partije i kreirala snažna percepcija neprikosnovene institucionalne prednosti DPS-a u odnosu na druge učesnike izbora.

[85] Državno tužilaštvo odbacilo je gotovo sve krivične prijave protiv funkcionera DPS-a. Sudilo se samo malom broju lokalnih funkcionera, direktoru i zaposlenima u Centru za socijalni rad Pljevlja, zbog povrede slobode glasanja isplatama jednokratnih socijalnih davanja, dok su se za mali broj slučajeva gdje su počinitelji proglašeni krivim uglavnom izricale uslovne kazne u trajanju od 6 mjeseci. Vidi godišnji izvještaj Evropske unije za Crnu Goru iz 2014., str. 42. i 43., dostupno na: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2014/20141008-montenegro-progress-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-montenegro-progress-report_en.pdf) i godišnji izvještaj Evropske unije za Crnu Goru iz 2015., str. 6., dostupno na: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_montenegro.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf).



# 1

# INSTITUCIONALNA PREDNOST I LOKALNI CRNOGORSKI KONTEKST

## 3. Terenske aktivnosti javnih funkcionera u predizbornom periodu

Dugogodišnja institucionalna prednost DPS-a, zasnovana na održavanju vlasti kroz pomenutu potpunu kontrolu državnih resursa i institucija, vodila je zamaglivanju granica između države i partije. Ova zamagljenost takođe je obilato korišćena za potrebe ostvarivanja prednosti vladajućih partija u kontekstu izbora.

Jedan od najčešćih vidova eksploatacije zamagljenosti granica između države i partije u Crnoj Gori ogleda se u korišćenju javne funkcije ili povezanosti sa državnim institucijama za ostvarivanje izborne prednosti, što takođe predstavlja vid zloupotrebe državnih resursa. [86]

Značajno povećana ulaganja javnog novca u predizbornom periodu, kao što su izdaci za infrastrukturne i druge razvojne projekte, partijama na vlasti omogućavaju ostvarivanje izborne prednosti u odnosu na političku konkurenciju. Opredjeljivanje sredstava za ovakva ulaganja u Crnoj Gori je tradicionalno planirano prema izbornom kalendaru, a njihova realizacija praćena je pojačanom aktivnošću nosilaca javnih funkcija i visokih partijskih funkcionera partija na vlasti na terenskoj promociji državnih projekata u predizbornom periodu.

U svojim saopštenjima u toku trajanja izborne kampanje u susret posljednjim parlamentarnim izborima, MANS je nastojao da pružanjem informacija i objavljivanjem na činjenicama utemeljenih analiza podigne svijest u javnosti o razmjerama ovog vida zloupotrebe institucionalne prednosti u izborne svrhe od strane vladajuće partije. [87]

Ovaj mehanizam ostvarivanja institucionalne prednosti vladajućih partija u Crnoj Gori prepoznat je i od strane međunarodnih posmatrača. U prethodno pomenutom finalnom izvještaju ODIHR-ove posmatračke misije na posljednjim parlamentarnim izborima u Crnoj Gori, koji je zabilježio veliki broj slučajeva prisustva javnih funkcionera na događajima širom zemlje, [88] ocijenjeno je da su „razni oblici zloupotrebe službenog položaja i državnih resursa vladajućoj partiji dali nepravednu prednost u kampanji i mogle neopravdano uticati na volju birača.“ [89]

[86] Vidi ODIHR-ov priručnik: 'OSCE/ODIHR Handbook for the Observation of Campaign Finance', podnaslov G. 'Zloupotreba državnih resursa', str. 20. Dostupno na:

<http://www.eods.eu/library/OSCE/ODIHR.Handbook%20for%20the%20Observation%20of%20Campaign%20Finance.pdf>

[87] Vidi istraživačke priče MANS-a, objavljivane u toku trajanja izborne kampanje. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/kategorija/istrazivacke-PRICE/>.

[88] Isto, vidi fusnotu 53 Izvještaja ODIHR-ove posmatračke misije za izbore u Crnoj Gori 2020.

[89] ODIHR-ova posmatračka misija je u periodu od 6. do 26. avgusta zabilježila prisustvo javnih funkcionera na oko 50 događaja, gdje je predsjednik države učestvovao na njih 10, predsjednik Vlade na 14, ministar poljoprivrede na sedam, gradonačelnik Podgorice na pet, ministar zdravlja na četiri, ministar kulture na dva, te gradonačelnik Cetinja na dva; dok su, u istom periodu, brojni javni funkcioneri otvorili 25 projekata, kako javnih infrastrukturnih, tako i onih privatnih biznisa (od puteva, obrazovnih ustanova i bolnica, do supermarketa, kreativnih radionica i slično) i obavili 11 posjeta opštinama.

Vidi: Izvještaj ODIHR-ove posmatračke misije za izbore u Crnoj Gori 2020, str. 12., paragraf 2. Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/9/475223.pdf>.



# 1

## INSTITUCIONALNA PREDNOST I LOKALNI CRNOGORSKI KONTEKST

U tom smislu, u izvještaju se između ostalog navodi da je bilo „evidentno... da su članovi Vlade svečano otvorili niz javnih infrastrukturnih projekata širom zemlje, uz prisustvo javnosti,“<sup>[90]</sup> te da je, „iako nije bio kandidat, predsjednik, kao lider DPS-a, bio ključna figura u kampanji i u velikoj mjeri učestvovao u kampanji i institucionalnim dešavanjima.“<sup>[91]</sup>

Takođe, ODIHR-ov monitoring medija pokazao je da je javni servis u udarnim emitovanjima vijesti na kanalu RTCG 1 redovno izvještavao o predstavnicima Vlade u službenom svojstvu u izuzetno pozitivnom tonu, što je za efekat dalo prednost vladajućoj stranci.<sup>[92]</sup>

Naravno, aktivnosti funkcionera partija na vlasti koji, preklapanjem predizbornih partijskih aktivnosti sa aktivnostima koje sprovode u kapacitetu javnih funkcionera, pomažu kampanju svoje partije nisu specifičnost samo posljednjih parlamentarnih izbora. Ovaj vid ostvarivanja institucionalne prednosti primijećen je i zabilježen i u ranijim ODIHR-ovim izvještajima o izborima u Crnoj Gori.<sup>[93]</sup>

Ipak, bez obzira na široku rasprostranjenost ovakvih vidova zloupotrebe državnih resursa uprkos zabranama, u Crnoj Gori ni jedan javni funkcioner nikada nije bio kažnjen po ovom osnovu. Izostanak vođenja bilo kakvih postupaka protiv funkcionera vladajućih partija za ovakvo djelovanje doprinio je kreiranju izborne atmosfere koju karakteriše visoka tolerancija na ovaj oblik partijske promocije, koji tradicionalno nije izložen dovoljno snažnoj javnoj kritici.

U daljem tekstu ćemo napraviti kratak osvrt na postojeće međunarodne standarde i preporuke relevantnih organizacija, kao i nacionalni pravni okvir kojim se nastoji ograničiti institucionalna prednost vladajućih partija.

[90] Isto. Vidi fusnotu 52 Izvještaja ODIHR-ove posmatračke misije za izbore u Crnoj Gori 2020.

[91] U izvještaju se posebno nabrajaju širok spektar predizbornih aktivnosti predsjednika države, koji je – pored govora na dešavanjima u okviru kampanje DPS-a – uključivao njegovo prisustvo najrazličitijim događajima, od otvaranja puteva do posjeta udruženjima penzionera. Aktivnosti predsjednika države tokom trajanja predizborne kampanje uključivale su i događaje u opštinama gdje su se, pored parlamentarnih, na isti datum održavali i lokalni izbori, kao što su ceremonija otvaranja rekonstruisanih puteva u Gusinju i izgradnja turističkih kapaciteta Portonovi u Kumboru, opština Herceg Novi, Vidi: Isto.

[92] Isto, vidi str. 18, paragraf 1.

[93] Vidi posebno ODIHR-ov izvještaj posmatračke misije o predsjedničkim izborima 2013. str. 1, paragraf 2. i str. 15.; ODIHR-ov izvještaj o parlamentarnim izborima 2012, str. 2, paragraf 3 i str. 15, paragraf 5. Dostupno na: Link: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/0/97940.pdf>; ODIHR-ov izvještaj o predsjedničkim izborima u Crnoj Gori 2008, str. 7, paragraf 4. Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/3/33218.pdf>, i ODIHR-ov izvještaj o parlamentarnim izborima 2006, str. 10, paragraf 4. i str. 16. Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/f/23565.pdf>



# 2

## MEĐUNARODNI STANDARDI I NACIONALNI PRAVNI OKVIR

# B

Uopšteno govoreći, važno je napomenuti da određena institucionalna prednost partija na vlasti po sebi nije nužno odlika nedemokratskog režima. U tom smislu, relevantni priručnici OEBS/ODIHR-a koji sadrže smjernice i preporuke za regulisanje ponašanja političkih subjekata i finansiranje izbornih kampanja određenu izbornu prednost kandidata koji se trenutno nalazi na poziciji vlasti prepoznaju kao „prirodnu i neizbježnu.“ [94]

Međutim, upravo imajući u vidu neminovnost određenog stepena institucionalne prednosti partija na vlasti, u ovim dokumentima se takođe insistira da je kroz adekvatan zakonski okvir i njegovu efikasnu primjenu neophodno osigurati da se ovaj vid prednosti vladajućih partija dodatno ne uvećava, naročito kroz zloupotrebu državnih resursa u izborne svrhe.

U narednom dijelu ćemo se osvrnuti na ključne principe i zabrane garantovane međunarodnim standardima od posebnog značaja za ograničavanje institucionalne prednosti partija na vlasti u izbornoj utakmici.

### 1. Međunarodni standardi

Odvojenost države i partije jedan je od ključnih principa na kojima počivaju slobodni izbori. Kao članica OEBS-a, Crna Gora se obavezala na poštovanje Kopenhaškog dokumenta u kojem se ovaj princip tretira kao jedan od osnovnih elemenata pravednosti izbornog procesa, od suštinskog značaja za ostvarivanje jednakih prava. [95]

Zloupotrebe državnih resursa i javnih funkcija u izborne svrhe doprinose zamaglivanju granica između partije i države i omogućavaju ostvarivanje neprimjerene prednosti vladajućih partija nad ostalim učesnicima u izborima. Iz ovog razloga, zloupotrebe državnih resursa i javnih funkcija izričito su zabranjene relevantnim međunarodnim normama. [96]

Međunarodne obaveze i standardi u oblasti finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja sadržani su u relevantnim dokumentima međunarodnih organizacija kao što su OEBS/ODIHR, Ujedinjene nacije (UN) i Savjet Evrope. [97]

[94] Na primjer, po prirodi javne funkcije koju obnašaju, visoki zvaničnici koji su ujedno i funkcioneri partije na vlasti uživaju veću pažnju javnosti zahvaljujući medijskoj pokrivenosti njihovih aktivnosti u svojstvu javnih funkcionera, uključujući u toku izborne kampanje.

[95] Vidi Kopenhaški dokument OEBS-a, paragraf 5. i paragraf 5.4. Dostupno na (ENG): <https://www.oscepa.org/documents/election-observation/election-observation-reports/documents/1344-osce-copenhagen-document-1990-eng/file>.

[96] Vidi: OSCE/ODIHR Handbook for the Observation of Campaign Finance, str. 9-11.

[97] Vid na primjer: 'OSCE/ODIHR Handbook for the Observation of Campaign Finance', str. 20. Dostupno na (ENG):

<http://www.eods.eu/library/OSCE.ODIHR.Handbook%20for%20the%20Observation%20of%20Campaign%20Finance.pdf>; OSCE/ODIHR Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, str. 36. i 37, dostupno na (ENG): <https://www.osce.org/files/f/documents/f/8/104573.pdf>; i Guidelines on Political Party Regulation by OSCE/ODIHR and VENICE COMMISSION, paragraf 207, dostupno na (ENG): [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e).



# 2

## MEĐUNARODNI STANDARDI I NACIONALNI PRAVNI OKVIR

U kontekstu zaštite principa odvojenosti države i partije i zabrane zloupotrebe državnih resursa, međunarodnim standardima se između ostalog tretira i ponašanje javnih funkcionera u predizbornom periodu. Ovo se odnosi na aktivnosti funkcionera poput posjeta opštinama i prisustva ceremonijama otvaranja infrastrukturnih i drugih državnih projekata, koje predstavnici vlasti mogu koristiti za predizbornu partijsku promociju. [98]

Relevantni međunarodni standardi nude važne smjernice za izgradnju adekvatnog nacionalnog pravnog okvira kojim je neophodno bliže ograničiti institucionalnu prednost partija na vlasti, uz poštovanje pomenutih principa i zabrana, a u cilju jačanja povjerenja građana i učesnika izbora u izborni proces.

U daljem tekstu ćemo se osvrnuti na važeći nacionalni pravni okvir u Crnoj Gori kojim se bliže uređuje oblast finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja.

### 2. Nacionalni pravni okvir

Zabrane i ograničenja djelovanja kojim se može ostvariti institucionalna prednost partije na vlasti nad drugim učesnicima izbora propisane su Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i, u jednom dijelu, Zakonom o izboru odbornika i poslanika. [99]

Nacionalni pravni okvir kojim se reguliše finansiranje političkih subjekata i izbornih kampanja više puta je mijenjan. Uz ekspertsku pomoć i posredovanje međunarodne zajednice, ovim izmjenama se nastojalo doći do zakonskog okvira kojim bi se, između ostalog, prepoznale i ograničile različite primijećene i moguće zloupotrebe.

Zbog specifičnosti lokalnog konteksta, prilikom izmjena crnogorskog nacionalnog pravnog okvira za oblast finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, posebno veliki naponi su uloženi u razrađivanje zabrana i ograničenja zloupotreba koje doprinose institucionalnoj prednosti partija na vlasti.

[98] Međunarodnim standardima su, između ostalog, propisane i određene smjernice za medijsko izvještavanje o ovim događajima. U tom smislu, ODIHR-ov priručnik posmatračkim misijama za monitoring medija pravi razliku između događaja koji su:

a) značajni i relevantni, kao što su obilježavanja nacionalnih praznika, potpisivanja međunarodnih sporazuma i slično;

b) realni, dakle nisu organizovani za potrebe izborne promocije, ali po svojoj prirodi ne zavrđuju značajniju pažnju javnosti i;

c) kvazi-događaji, koji su kreirani od strane vlasti sa ciljem obezbjeđivanja dodatne medijske pokrivenosti. Vidi takođe ODIHR-ov priručnik posmatračkim misijama za monitoring medija: 'Handbook On Media Monitoring for Election Observation Missions', str 28-29. Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/0/92057.pdf>.

[99] Relevantne odredbe ovih zakona popisane su u Aneksu I ovog izvještaja.



# 2

## MEĐUNARODNI STANDARDI I NACIONALNI PRAVNI OKVIR

# B

Važeći Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja usvojen je 27. decembra 2019. U aprilu 2020. godine, objavljena je analiza ovog zakona, koju je za potrebe MANS-a izradio nezavisni ekspert za borbu protiv korupcije i viši savjetnik njemačkog Bundestaga dr Tilman Hoppe. [100]

U smislu ograničavanja institucionalne prednosti, u ovoj ekspertskoj analizi pozitivno su ocijenjene određene novine koje je donio novi zakon o finansiranju. [101] One uključuju zahtjev za većim stepenom transparentnosti rada institucija, kao i uvođenje dodatnih ograničenja na upotrebu državnih resursa i određenog broja novih prekršajnih odredbi. [102]

Međutim, ovom analizom prepoznate su i značajne slabosti novog zakonskog okvira, koje se prije svega odnose na neadekvatnost kaznenih odredbi. [103] Prema nalazima ove analize, sankcije predviđene novim Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja gotovo su isključivo administrativne prirode. Takođe, predviđene kazne su, suprotno uporednoj međunarodnoj praksi, u najvećem broju slučajeva minimalne i nemaju odvratajući efekat na potencijalne počinitelje prekršaja. Pored ovoga, u zaključcima ove analize se navodi da pojedinih prekršaja koji su postojali u prethodnom Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja u novom zakonu uopšte nema. [104]

Takođe, u svojoj ocjeni važećeg zakonskog okvira kojim se reguliše oblast finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, ODIHR napominje da njihove prethodne preporuke koje se tiču mjera protiv zloupotrebe državnih resursa nisu ispoštovane, te da postojeći zakonski okvir ne obezbjeđuje efikasne mjere zaštite protiv zaobilaženja pravila o finansiranju kampanja. [105]

[100] Vidi: 'The new Law on Political Entity and Election Campaign Financing 2020: Compliance of Montenegro with recommendations', Dr Tilman Hoppe, LL.M., Senior Advisor for the German Bundestag, independent anti-corruption expert. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/novi-zakon-o-finansiranju-politickih-subjekata-i-izbornih-kampanja-iz-2020-godine-uskladenost-crne-gore-sa-preporukama/>.

[101] Prethodno je isti ekspert izradio analizu ranije važećeg Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja iz 2015. godine, koja je objavljena u martu 2019. godine. Za više informacija o nalazima analize i preporukama za izmjenu zakonskog okvira vidi MANS-ovu publikaciju: 'Political finance reforms in Montenegro: Proposals for legislative reform' iz marta 2019. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/reforme-finansiranja-politickih-subjekata-u-crnoj-gori-preporuke-za-zakonodavne-reforme/>.

[102] Vidi publikaciju "The new Law on Political Entity and Election Campaign Financing 2020: Compliance of Montenegro with recommendations", naročito str. 7, 16 i 40-41.

[103] Vidi isto, str. 7 i 8.

[104] U smislu ograničavanja institucionalne prednosti, ekspert u svom izvještaju navodi da u novi zakon nisu prenijete odredbe o prekršajima u vezi sa upotrebom službenih vozila, sadržane u članovima 55. i 57. zakona o finansiranju iz 2015. Vidi isto, str. 7, paragraf 3.

[105] Vidi ODIHR-ov finalni izvještaj o parlamentarnim izborima u Crnoj Gori. str. 1, paragraf 3. i str. 2, paragraf 4.



# 2

## MEĐUNARODNI STANDARDI I NACIONALNI PRAVNI OKVIR

### 3. Izmjene Zakona o finansiranju političkih subjekata u susret izborima

Suprotno dobroj praksi, Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja izmijenjen je u izbornoj godini. Kao što je već pomenuto, novi Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja usvojen je u decembru 2019. godine, a njegove izmjene usvojene su svega četiri mjeseca kasnije, u aprilu 2020. godine. Ovim amandmanima izmijenjene su odredbe prethodnog zakonskog teksta kojima se predviđala izričita zabrana dodjela socijalnih davanja u izbornoj godini iz tekuće budžetske rezerve. [106]

Pomenute izmjene Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja usvojene su u kontekstu epidemije virusa KOVID-19, koja se tokom prve polovine 2020. godine pretvorila u globalnu pandemiju. Uz obrazloženje potrebe izmjene zakonskog teksta kako bi se omogućile isplate neophodnih socijalnih davanja u datim okolnostima, amandmanom na zakon predviđen je izuzetak od zabrane dodjela socijalnih davanja iz budžetske rezerve u izbornoj godini u izuzetnim okolnostima, uključujući epidemije ili pandemije zaraznih bolesti. [107]

Uzevši u obzir aktuelnu pandemiju, sama inicijativa za izmjenu zakona ima legitimno utemeljenje u potrebi da se u datim prilikama izađe u susret socijalno ugroženim kategorijama stanovništva. U tom smislu, u svojoj analizi novog Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Tilman Hoppe navodi da odstupanja od propisanih zabrana socijalnih davanja iz budžetske rezerve mogu biti neophodna pod određenim vanrednim okolnostima, čime se uvođenje pomenutih izuzetaka od zabrane može smatrati prihvatljivom izmjenom. [108]

Međutim, uz potpuno uvažavanje sasvim legitimne potrebe obezbjeđivanja socijalnih davanja u doba pandemije, u lokalnom kontekstu navedene izmjene zakona su sporne iz razloga opstajućeg problema netransparentnog izvršavanja isplata sredstava iz budžetske rezerve, kao i sa stanovišta procedure u kojoj je zakon izmijenjen.

Naime, zahvaljujući hroničnoj netransparentnosti trošenja budžetske rezerve, sve isplate iz ovog fonda obavijene su velom tajni. Iz ovog razloga, trošenje budžetske rezerve u predizbornom periodu nosi sa sobom veliki rizik od zloupotrebe državnih sredstava za ostvarivanje izborne prednosti partija na vlasti.

[106] Vidi član 40, stav 3 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja iz decembra 2019, Službeni list Crne Gore, broj 3/2020, dostupno na: <http://www.sluzbenilist.me/pregled-dokumenta-2/?id={3B343703-6C98-4539-9E3E-7D24858BD681}#>.

[107] Vidi čl. 1, stav 2 Zakona o izmjeni zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Službeni list broj 38, dostupno na: <http://www.sluzbenilist.me/pregled-dokumenta/?id={C35B7FD3-5569-4260-8302-803F2487051C}>.

[108] Vidi: "The new Law on Political Entity and Election Campaign Financing 2020: Compliance of Montenegro with recommendations", Dr Tilman Hoppe, LL.M., str. 41. paragraf 2.



# 2

## MEĐUNARODNI STANDARDI I NACIONALNI PRAVNI OKVIR

# B

Ovo je posebno tačno u slučaju isplata za svrhe poput socijalnih davanja, kao prepoznatog vida zloupotrebe državnog novca za potrebe ostvarivanja izborne prednosti vladajuće partije. Upravo ova specifičnost lokalnog konteksta je i razlog što su isplate socijalne pomoći iz budžetske rezerve u predizbornom periodu uopšte obuhvaćene zabranama i ograničenjima predmetnog zakona.

U isto vrijeme, povećan rizik od zloupotrebe socijalnih davanja u izborne svrhe kreiran ovim – za legitimne potrebe legalizovanim – isplatama socijalnih davanja iz budžetske rezerve nije praćen adekvatnim garancijama veće transparentnosti trošenja novca iz ovog fonda uoči izbora.

U tom smislu, MANS već dugo vremena uporno ukazuje na netransparentno trošenje budžetske rezerve kao opstajući problem koji predstavlja jedan od ključnih izazova praćenja državne potrošnje u predizbornom periodu,[109] o čemu će biti više riječi u narednom dijelu ovog izvještaja.

Ne manje značajna jeste činjenica da je legalizacija isplata socijalne pomoći iz budžetske rezerve omogućena jednostranom izmjenom zakona od strane tadašnje parlamentarne većine, predvođene DPS-om. Na inicijativu Vlade, na čelu sa DPS-om čija se dugogodišnja vladavina ističe po velikom broju afera o zloupotrebi državnog novca za izborne svrhe, zakon je promijenjen na prečac, bez ikakve konsultacije sa opozicionim političkim subjektima i drugim zainteresovanim stranama.

Konačno, imajući u vidu činjenicu da je u aprilu 2020. već bilo očigledno da se epidemiološka situacija do održavanja izbora ne može značajno promijeniti, izmjenom ovog zakona je *de facto* osnažena institucionalna prednost vladajućih partija. Naime, zahvaljujući ovoj izmjeni zakona, DPS i njegovi koalicioni partneri bili su u poziciji da u predizbornom periodu planiraju i građanima uoči izbora raspodjeljuju značajne sume novca iz budžetske rezerve na ime socijalnih davanja, o čemu će više riječi biti u narednom dijelu izvještaja.

Ovakva praksa je u suprotnosti sa ODIHR-ovim smjernicama koje insistiraju na zahtjevu da pravni okvir kojim se reguliše finansiranje izbornih kampanja ne smije doprinositi daljem osnaživanju institucionalne prednosti vladajućih partija. [110]

U narednom dijelu izvještaja bliže ćemo se osvrnuti na neke od ključnih mehanizama ostvarivanja institucionalne prednosti vladajućih partija u Crnoj Gori u kontekstu parlamentarnih izbora 2020.

[109] Vidi na primjer: <http://www.mans.co.me/sprovođenje-zakona-o-finansiranju-politickih-subjekata-i-izbornih-kampanja-2016-2018/>.

[110] Vidi 'OSCE/ODIHR GUIDELINES ON POLITICAL PARTY REGULATION', podnaslov zloupotreba državnih resursa, paragraf 207, dostupno na: <https://www.oscepa.org/documents/election-observation/election-observation-reports/documents/1344-osce-copenhagen-document-1990-eng/file>



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

Za puno razumijevanje mehanizama za ostvarivanje institucionalne prednosti DPS-a i partija koje su sa njima učestvovali u vlasti, potrebno je imati na umu prethodno pomenuti lokalni kontekst, te činjenicu da je višedecenijska vladavina DPS-a počivala na principu zarobljenih institucija, koji je omogućavao sistematsku zloupotrebu državnog novca u izborne svrhe.

U praksi, institucionalna prednost je ostvarivana u nekoliko faza realizovanih kroz uobičajeni životni ciklus javnih politika, gdje su izvršna i zakonodavna vlast stavljene u službu ostvarivanja izbornih ciljeva vladajućih partija.

Pripreme za izbore počinju sa Vladinim planiranjem državnog budžeta i javnih politika tako da služe predizbornim interesima partija na vlasti. Ovim *de facto* izbornim budžetom planira se povećana javna potrošnja po stavkama koje su partijama na vlasti u Crnoj Gori tradicionalno služile za ostvarivanje prednosti na izborima, poput infrastrukturnih i drugih značajnih državnih projekata, povećanog zapošljavanja i socijalnih davanja.

Ovako isplaniran budžet bi u Skupštini bio usvojen bez značajne rasprave i u vrlo kratkom roku, glasovima parlamentarne većine koju je kontrolisao DPS, čime se zatvarao krug integrisanja partijskog interesa u redovno funkcionisanje države.

**U izornoj godini, ovako usvojeni budžet omogućavao je neometanu realizaciju povećane javne potrošnje kroz aktivnosti kojima se obezbjeđuje izborna prednost DPS-u, predviđene regularnim javnim politikama, usvojene u legitimnoj proceduri.**

Ovakvom neprikosnovenom institucionalnom prednošću vladajućih partija omogućena je besprizorna ugradnja partijskih interesa u redovne javne politike, čime je potrošnja novca iz državnog budžeta svih građana stavljena u funkciju finansiranja izborne kampanje DPS-a i njenih koalicionih partnera.

Javna potrošnja za finansiranje državnih projekata, čija je realizacija na opisani način planirana tako da donese izbornu prednost vladajućim partijama, naročito je široko promovisana upravo u susret izborima. Ova promocija se u velikoj mjeri odvijala kroz pomenutu povećanu 'terensku' aktivnost javnih funkcionera, koji su u isto vrijeme i visoki funkcioneri vladajuće partije.

Nerijetko, kao što će biti prikazano kroz konkretne primjere u daljem tekstu, za potrebe ostvarivanja izborne prednosti vladajućih partija, javna potrošnja namijenjena realizaciji državnih projekata bi, u susret izborima, otvoreno bila promovisana kao novac koji građani dobijaju direktno od DPS-a.

B



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

Konačno, izražena netransparentnost u trošenju budžetskih sredstava omogućila je vladajućim partijama da posredstvom skrivenih transakcija i drugih spornih isplata o kojima će takođe biti više riječi u daljem tekstu obezbijede dodatnu institucionalnu prednost na izborima kroz eventualne zloupotrebe potrošnje iz državnog budžeta, o čijoj strukturi nemamo nikakve informacije.

Konkretno za parlamentarne izbore 2020. čak nije bilo moguće pratiti da li su institucije ispoštovale ograničenja na potrošnju predviđena Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja kojim se propisuje zabrana ostvarivanja mjesečne potrošnje veće od prosječne mjesečne potrošnje u prethodnih šest mjeseci, od dana raspisivanja do dana održavanja izbora. [111]

Naime, uprkos brojnim zahtjevima za slobodan pristup informacijama, MANS od Ministarstva finansija nikada nije dobio podatke o potrošnji budžeta za januar 2020. godine, neophodne za potrebe analize prosječne potrošnje institucija koje se finansiraju iz budžeta u predizbornom periodu i utvrđivanja eventualnih prekoračenja. [112]

Obzirom da ni šest mjeseci nakon izbora MANS nije uspio da dođe do zvaničnih podataka o potrošnji za januar 2020. godine, MANS-ova analiza budžetske potrošnje u predizbornom periodu bazirana je na informacijama o potrošnji do kojih je bilo moguće doći, to jest za period februar-avgust 2020. godine. [113]

Ovaj uigrani sistem ostvarivanja izborne prednosti, kroz integraciju partijskih interesa u javne politike i pomenutu nedovoljnu transparentnost trošenja državnog novca u predizbornom periodu, korišćen je i u susret parlamentarnim izborima 2020. godine.

Planiranje i potrošnja trećeg paketa mjera za suzbijanje negativnih efekata krize izazvane aktuelnom pandemijom jedan je od najočiglednijih primjera systemske (zlo)upotrebe državnih resursa u izborne svrhe, koji će biti detaljnije razmotren u daljem tekstu. U ovom dijelu, posebno ćemo se osvrnuti i na problem netransparentnosti trošenja budžetske rezerve u predizbornom periodu iz koje su sredstva za finansiranje ovih vladinih mjera bile isplaćivane.

[111] Vidi: Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, čl. 38.

[112] MANS je tokom kampanje za parlamentarne izbore 2020. godine vršio monitoring potrošnje institucija koje se finansiraju iz budžeta Crne Gore. Ovim monitoringom obuhvaćena su 63 budžetska korisnika, a kompletan pregled potrošnje institucija tokom parlamentarnih izbora 2020. godine dostupan je na portalu „Čista kampanja“, izrađenom u sklopu MANS-ovog projekta „Čist novac – fer izbori“, koji je finansijski podržan od strane Evropske unije. Za više informacija vidi: <https://cistakampanja.me/potrosnja-institucija-izbori-2020/>

[113] MANS je nedostajuće podatke tražio i od Agencije za sprječavanje korupcije, zadužene da u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja kontroliše primjenu ovog zakona, koja nas je informisala da tražene informacije ne posjeduju. Kako je u kasnije objavljenom Izvještaju o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje Agencija za sprječavanje korupcije navela da je u predizbornom periodu vršena kontrola poštovanja propisane zabrane prekoračenja mjesečne potrošnje, za koju svrhu je Agencija ipak morala raspolagati traženim podacima, u cilju pribavljanja informacije o potrošnji institucija za januar 2020. godine od ove institucije, MANS se zahtjevom obratio i Agenciji za zaštitu tajnih podataka. Međutim, odgovor na ovaj zahtjev MANS nije dobio do zaključivanja ovog izvještaja u februaru 2021.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

## 1. Mjere protiv krize izazvane pandemijom

U prvoj polovini izborne 2020. godine, negativni ekonomski efekti epidemije virusa Kovid 19 snažno su se odrazili kako na privredu tako i na ekonomsku sigurnost i socijalni status velikog broja građana u Crnoj Gori.

Kao institucionalni odgovor na negativne ekonomske efekte krize izazvane pandemijom virusa Kovid 19, Vlada je 19. marta 2020. godine usvojila prvi paket mjera za njihovo suzbijanje, ukupne vrijednosti 280.6 miliona. Na ime očuvanja likvidnosti pojedinih sektora i radnih mjesta, ovim paketom su predviđena odlaganja naplate poreskih i kreditnih obaveza privrednim subjektima i građanima, obezbjeđivanje kreditnih linija kao oblika podrške likvidnosti preduzeća, kao i mjere socijalnih davanja ugroženim kategorijama stanovništva u vidu subvencija za električnu energiju i jednokratne finansijske pomoći.

Efekti realizacije prvog paketa mjera	
Mjera	Iznos u EUR
Odloženo plaćanje obaveza kod IRF-a, Poreske uprave i zakupnina prema državi	205.8 miliona
Obezbijeđena podrška privredi kroz namjenske kreditne linije IRF-a	73.4 miliona
Davanja ugroženim kategorijama stanovništva u vidu subvencija za električnu energiju i jednokratnih finansijskih pomoći	1.4 miliona
<b>Ukupno</b>	<b>280.6 miliona EUR</b>

Izvor: Vlada Crne Gore [114]

Nedugo nakon prvog paketa, 24. aprila Vlada je usvojila i drugi paket pomoći kojim su predviđene dodatne mjere podrške biznisima i zaposlenima, u formi direktnog davanja subvencija zaposlenima u privrednim subjektima za mjesečne zarade, paketa podrške sektoru poljoprivrede, kao i socijalna davanja ugroženim kategorijama stanovništva.

U tabeli niže predstavljeni su efekti drugog paketa mjera zaključno sa junom 2020. godine. [115]

[114] Izvor: 'TREĆI PAKET SOCIOEKONOMSKIH MJERA', Vlada Crne Gore, jul 2020. Str. 19 Dostupno na: [file:///C:/Users/anavu/Downloads/2020%2007%2023%20-%20Vlada%20-%20Treci%20paket%20ekonomskih%20mjera%20-%20BROSURA%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/anavu/Downloads/2020%2007%2023%20-%20Vlada%20-%20Treci%20paket%20ekonomskih%20mjera%20-%20BROSURA%20(2).pdf)

[115] Informacije o efektima drugog paketa za mjesec jul nisu javno objavljene.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

Efekti realizacije drugog paketa mjera	
Mjera	Iznos u EUR
Zarade zaposlenih za oko 64 000 zaposlenih u preko 15 000 crnogorskih preduzeća	33.2 miliona
Podrška poljoprivrednicima	4.02 miliona
Jednokratna finansijska pomoć najugroženijim kategorijama stanovnika	0.89 miliona
<b>Ukupno</b>	<b>38.11 miliona</b>

Izvor: Vlada Crne Gore [116]

U junu 2020. godine, Predsjednik Crne Gore i lider DPS-a raspisao je parlamentarne izbore za 30. avgust, a na isti datum je zakazano i održavanje lokalnih izbora u pet crnogorskih opština, i to Budvi, Kotoru, Tivtu, Gusinju i Andrijevici.

Način na koji su vladine mjere za suzbijanje negativnih efekata krize dalje planirane i realizovane predstavlja vrlo dobar primjer kreiranja javnih politika po mjeri interesa partija na vlasti, u kontekstu ostvarivanja njihove izborne prednosti.

Naime, kao što je pomenuto, prva dva paketa mjera usvojena su jedan za drugim – u martu i aprilu – kako bi se odgovorilo na legitimnu potrebu da se određenim ekonomskim mjerama pomogne privredi i građanima. Ipak, nakon raspisivanja izbora, na usvajanje trećeg i uveliko najavljivanog Vladinog paketa mjera čekalo se puna tri mjeseca.

U stilu čuvenog citata „ne dopusti da dobra kriza prođe uzalud,”[117] Vlada predvođena DPS-om je datum usvajanja trećeg paketa mjera prilagodila izbornom kalendaru tako da se vijest o njegovom usvajanju, a naročito isplate planirane ovim paketom mjera mogu iskoristiti za potrebe predizborne promocije partije na vlasti.

Treći paket socio-ekonomskih mjera, koji je predviđao niz kratkoročnih i dugoročnih mjera za podršku građanima i privredi, konačno je usvojen tek krajem jula,[118] a s njegovom realizacijom počelo se u avgustu, odnosno uoči samih parlamentarnih izbora.

[116] Vidi: Isto, str. 26.

[117] Citat se se pripisuje britanskom premijeru Vinstonu Čerčilu.

[118] Ukupni fiskalni efekat trećeg paketa mjera Vlada je procijenila na 1.22 milijarde eura. Međutim, ubjedljiva većina ovih sredstava odnosi se na realizaciju srednjoročnih i dugoročnih mjera koje predstavljaju svojevrsnu viziju ekonomske strategije Crne Gore za period od naredne četiri godine i koja bi tek morala biti opredijeljena budućim budžetima i obezbijedena kroz dodatna zaduživanja.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

U okviru kratkoročnih mjera, čije su najava i realizacija od posebnog značaja u smislu ostvarivanja izborne prednosti partija na vlasti u kontekstu nadolazećih izbora, trećim paketom je predviđeno subvencioniranje kamata za reprogramme i nove kredite, povoljne kreditne linije, poreska rasterećenja, subvencioniranje zarada zaposlenih, te socijalne mjere podrške ranjivim kategorijama stanovništva. [119]

Za ove kratkoročne mjere, trećim paketom mjera je za 2020. godinu opredijeljeno ukupno 82.7 miliona eura.

Finansijski okvir kratkoročnih mjera u okviru trećeg paketa za 2020. godinu	
Mjera	Iznos u EUR
Podrška sektoru turizma	50.95 miliona
Podsticaji poljorivredi, agroindustriji i ribarstvu	0.75 miliona
Program unapređenja konkurentnosti privrede	10 miliona
Podrška privredi kroz subvencionisanje zarada	4.2 miliona
Jednokratna podrška ranjivim kategorijama stanovništva	1.8 miliona
<b>Ukupno</b>	<b>82.7 miliona</b>

Izvor: Vlada Crne Gore [120]

Dva dana nakon što je Vladin treći paket socio-ekonomskih mjera za suzbijanje negativnih efekata krize izazvane virusom Kovid 19 predstavljen javnosti, DPS je na svojim društvenim mrežama objavio promotivni materijal gdje je zvanični logo Vlade jednostavno zamijenjen logom ove partije. [121]

Na slici niže nalazi se poređenje dijela promotivnog materijala kojim je Vlada Crne Gore predstavila sredstva izdvojena za finansiranje kratkoročnih mjera predviđenih trećim paketom i predizbornog promotivnog materijala DPS-a plasiranog na društvenim mrežama u toku izborne kampanje, uoči avgustovskih izbora.

[119] Izvor: 'TREĆI PAKET SOCIOEKONOMSKIH MJERA', Vlada Crne Gore, jul 2020. Str. 33. Dostupno na: [file:///C:/Users/anavu/Downloads/2020%2007%2023%20-%20Vlada%20-%20Treci%20paket%20ekonomskih%20mjera%20-%20OBROSURA%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/anavu/Downloads/2020%2007%2023%20-%20Vlada%20-%20Treci%20paket%20ekonomskih%20mjera%20-%20OBROSURA%20(2).pdf)

[120] Izvor: 'TREĆI PAKET SOCIOEKONOMSKIH MJERA', Vlada Crne Gore, jul 2020.

[121] Vidi takođe istraživačku priču "DPS u online kampanji zloupotrebljava državne razvojne projekte", od 02.08.2020. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/dps-u-online-kampanji-zloupotrebljava-drzavne-razvojne-projekte/>



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI



Izvor: Fejsbuk stranica DPS-a

Na ovaj način je, u susret izborima i bez ikakvog pomena da se zapravo radi o mjerama Vlade Crne Gore i novcu iz budžeta, treći paket mjera od strane DPS-a promovisan kao sopstveni novac poklonjen ugroženoj privredi i građanima Crne Gore.

U tom smislu, značajno je podvući da su sva tri paketa mjera sadržala socijalne mjere, uključujući jednokratnu novčanu pomoć i subvencije za struju za socijalno ugrožene građane, koji su ujedno i neki od najprepoznatljivijih mehanizama uticaja na izbornu volju glasača u Crnoj Gori.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

## 1.1. Socijalna davanja i subvencije za električnu energiju

Kao što je objašnjeno u prethodnom tekstu, zabrana isplata socijalnih davanja iz budžetske rezerve u predizbornom periodu – koja je iz razloga velikog prostora za njihovu zloupotrebu u izborne svrhe bila u potpunosti zabranjena prethodnom verzijom Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja – suspendovana je u kontekstu aktuelne pandemije, u susret raspisivanju avgustovskih izbora.

Ne dovodeći u pitanje legitimitet potrebe za uvećanjem socijalnih davanja, kako je i objašnjeno u prethodnom tekstu, evidentno je da su veliki napori uloženi u osmišljavanje načina na koji će se ova davanja odobravati i dijeliti tako da pomognu izbornu kampanju vladajuće partije.

Planiranjem usvajanja i realizacije naročito trećeg paketa mjera uoči izbora i javnim promovisanjem ovog novca kao sopstvenih sredstava u toku trajanja izborne kampanje, DPS je sa svojim koalicionim partnerima isplate na ime socijalnih davanja, kao što je jednokratna novčana pomoć, otvoreno stavio u službu osnaživanja sopstvene izborne pozicije u jeku izborne kampanje.

Prema zvaničnim informacijama,[122] kroz tri paketa mjera je u susret izborima opredijeljeno oko četiri miliona EUR jednokratne socijalne pomoći iz budžetske rezerve. Ovime je izvjesno uvećana institucionalna prednost DPS-a u odnosu na druge učesnike izbora, posebno u slučaju isplata predviđenih kratkoročnim mjerama u okviru trećeg paketa mjera koje su, zahvaljujući pomenutoj legalizaciji socijalnih davanja iz budžetske rezerve, realizovane samo dvije sedmice pred održavanje izbora.

**Prvim paketom mjera predviđena je jednokratna novčana pomoć penzionerima sa najnižom penzijom i korisnicima materijalnog obezbjeđenja u iznosu od 50 eura, kao i olakšice za izmirivanje računa za električnu energiju. [123]**

U okviru tog paketa, jednokratna finansijska pomoć isplaćena je za 8,593 porodica korisnika materijalnog obezbjeđenja, u ukupnom iznosu od 429,650 EUR, kao i za 12,012 korisnika sa najnižom penzijom, u ukupnom iznosu od 628,700 EUR. [124]

Pored jednokratne finansijske pomoći, prvim paketom predviđena je i mjera umanjenja duga za struju, što je još jedan od dokazanih mehanizama zloupotrebe državnih resursa od strane DPS-a za potrebe ostvarivanja izborne prednosti. [125]

[122] Izvor: 'TREĆI PAKET SOCIOEKONOMSKIH MJERA', Vlada Crne Gore, jul 2020.

[123] Isto. Vidi mjere 5 i 6, str. 18.

[124] Isto.

[125] Vidi na primjer: <http://www.mans.co.me/uiigrana-sema-zloupotrebe-drzavnih-fondova/>.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

Umanjenjem fiksnog dijela računa za električnu energiju obuhvaćeno je 31,669 potrošača, a ukupan iznos oslobođenog dijela računa je iznosio 50,703 eura. Za socijalno ugrožene kategorije potrošača, odobrene su subvencije na račune za struju od 30% do 50% iznosa računa, kojim je obuhvaćeno 21,272 potrošača za mjesec april, dok je iznos datih subvencija iznosio 227,516 eura.

Pored direktnih olakšica, EPCG je suspendovala prinudne mjere isključenja sa mreže, dozvoljavala odlaganje naplate dugova za potrošače koji su zaključili sporazume o izmirenju duga koje zbog krize izazvane pandemijom nisu u mogućnosti da ga ispoštuju, a redovnim platišama omogućavala ostvarivanje popusta na utrošenu električnu energiju u iznosu od 13%. [126]

Prema zvaničnim podacima, u okviru prvog paketa mjera ukupna davanja ugroženim kategorijama stanovništva u vidu subvencija za električnu energiju i jednokratnih finansijskih pomoći iznosila su oko **1.4 miliona eura**. [127]

U produžetku je tabelarni prikaz zvaničnih podataka o socijalnim davanjima kroz prvi paket mjera za suzbijanje negativnih efekata krize izazvane virusom Kovid 19.

Paket mjera	Vrsta socijalnog davanja	Iznos u EUR	Broj obuhvaćenih korisnika
Prvi paket mjera	Jednokratna novčana pomoć od 50 EUR penzionerima sa najnižom penzijom	628,700 EUR	12,012 penzionera
	Jednokratna novčana pomoć od 50 EUR korisnicima materijalnog obezbjeđenja	429,650 EUR	8,593 porodica
	Umanjenje fiksnog dijela računa za struju	50,703 EUR	31,669 potrošača
	Subvencije na račune za struju od 30% do 50% iznosa računa za socijalno ugrožene potrošače	227,516 EUR	21,272 potrošača
	Popust redovnim platišama za utrošenu električnu energiju u iznosu od 13%	Iznos nepoznat	Broj potrošača nepoznat
	Odlaganje plaćanja dugovanja	N/A	Broj potrošača nepoznat
<b>Ukupno</b>		<b>1.4 miliona eura</b>	

Izvor: Vlada Crne Gore [128]

[126] Vidi: 'TREĆI PAKET SOCIOEKONOMSKIH MJERA' str. 18.

[127] Isto.

[128] Izvor: 'TREĆI PAKET SOCIOEKONOMSKIH MJERA', Vlada Crne Gore, jul 2020.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

Drugim paketom socio-ekonomskih mjera, pored subvencija privrednicima i plana podrške sektoru poljoprivrede i ribarstva,[129] predviđene su mjere jednokratne podrške za identifikovane kategorije stanovništva koje se zbog negativnih posljedica epidemije nalaze u stanju socijalne potrebe, a koje nisu bile obuhvaćene prvim setom mjera. [130] Ova jednokratna novčana pomoć od 50 eura predviđena je za nezaposlena lica evidentirana na Zavodu za zapošljavanje koja nisu ostvarivala pravo na novčanu nadoknadu, kao i za penzionere koji primaju srazmjerne penzije čiji iznos ne prelazi iznos najniže penzije od 128,82 EUR. [131]

U okviru drugog paketa mjera, isplaćena je jednokratna finansijska pomoć za najmanje 17,157 nezaposlenih lica evidentiranih kod Zavoda za zapošljavanje. Zaključno sa junom, u okviru drugog paketa mjera isplaćena je jednokratna finansijska pomoć najugroženijim kategorijama stanovnika u ukupnoj vrijednosti od oko **890,000 EUR**. [132]

Informacija o sumi isplaćenoj za penzionere sa srazmjernim penzijama i broju obuhvaćenih korisnika nije poznata javnosti.

U produžetku je tabelarni prikaz zvaničnih podataka o socijalnim davanjima kroz drugi paket mjera zaključno sa junom.

Paket mjera	Vrsta socijalnog davanja	Iznos u EUR	Broj obuhvaćenih korisnika
Drugi paket mjera	Jednokratna finansijska pomoć od 50 eura nezaposlenim licima koji nemaju pravo na novčanu naknadu	890,000 EUR	Najmanje 17,157 nezaposlenih lica
	Jednokratna finansijska pomoć od 50 eura penzionerima sa srazmjernim penzijama	Iznos nepoznat	Broj korisnika nepoznat

Izvor: Vlada Crne Gore [133]

Prema poznatim informacijama, visina sredstava isplaćenih u formi jednokratne novčane pomoći u okviru prva dva paketa mjera iznosila je 1,948,350 EUR, koju je dobilo oko 40,000 ljudi, dok je umanjnjima računa za struju, omogućenim od strane Elektroprivrede Crne Gore kao kompanije koja se nalazi u djelimičnom vlasništvu države, samo za mjesec april obuhvaćeno preko 50,000 potrošača. [134]

[129] Isto. Vidi str. 22-24.

[130] Isto. Vidii str. 20.

[131] Isto. Vidi str. 22., mjera 4. Napomena: Srazmjerne penzije su penzije korisnika penzijskog osiguranja koji su ostvarili ovo pravo dijelom na osnovu osiguranja u Crnoj Gori, a dijelom na osnovu penzijskog i invalidskog osiguranja drugih država u kojima je ostvaren staž osiguranja, a sa kojima Crna Gora primjenjuje međunarodne ugovore o socijalnom osiguranju. Konkretna mjera odnosi se na korisnike čiji iznos crnogorske srazmjerne penzije, skupa sa penzijom iz inostranstva, ne prelazi iznos najniže penzije od 128,82 EUR-a. Kako bi ostvarili ovu novčanu pomoć, je trebalo da dostave dokaz Fondu PIO CG o visini penzije od strane nosioca penzijskog i invalidskog osiguranja druge države, čime bi se potvrdilo da kumulativna penzija ne prelazi iznos najniže penzije u Crnoj Gori.

[132] Isto. Vidi str. 26.

[133] Izvor: 'TREĆI PAKET SOCIOEKONOMSKIH MJERA', Vlada Crne Gore, jul 2020.

[134] Ovdje nije uračunat broj domaćinstava kojima su omogućeni drugi vidovi olakšica kao što je odlaganje plaćanja dugovanja i popusti za redovne platiše zato što ne raspoložemo preciznim podacima o broju korisnika 'obuhvaćenih' ovim olakšicama.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

# B

Trećim paketom mjera, koji je podijeljen uoči izbora, takođe je predviđena jednokratna podrška ranjivim kategorijama stanovništva u ukupnom iznosu od 1,800,000 EUR. [135] Opredijeljena suma od 1,800,000 EUR za jednokratnu novčanu pomoć dobijena je planiranjem visočijih pojedinačnih davanja nego što je to bio slučaj u prethodna dva paketa, koja u iznosima od po 200 eura opredijeljena za 8,428 porodica koje su prema evidenciji Vlade iz jula mjeseca bile prijavljene kao primaoci materijalnog obezbjeđenja i 587 korisnika materijalnog obezbjeđenja boraca. [136]

Na ime ublažavanja posljedica epidemije na socijalni status najugroženijih kategorija stanovništva, 10. avgusta je u okviru trećeg paketa mjera isplaćena jednokratna socijalna pomoć vrijednosti 1,704,400 EUR za porodice koje primaju materijalno obezbjeđenje, kao i jednokratna socijalna pomoć korisnicima materijalnog obezbjeđenja boraca u vrijednosti od 115,600 EUR, što je za nekih 20,000 više od prvobitno planiranih 1,800,000 EUR.

U produžetku je tabelarni prikaz zvaničnih podataka o socijalnim davanjima kroz treći paket mjera.

Paket mjera	Vrsta socijalnog davanja	Iznos u EUR	Broj obuhvaćenih korisnika
Treći paket mjera	Jednokratna socijalna pomoć u iznosu od 200 eura za porodice koje primaju materijalno obezbjeđenje	1,704,400 EUR	8,428 porodica
	Jednokratna socijalna pomoć u iznosu od 200 eura za korisnike materijalnog obezbjeđenja boraca	115,600 EUR	587 korisnika
<b>Ukupno</b>		<b>1,820,000 EUR</b>	

Izvor: Vlada Crne Gore [137]

Pored ovoga, uz usvajanje trećeg paketa mjera, Vlada je kao dodatnu socijalnu mjeru krajem jula usvojila i prijedlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. Njegovim usvajanjem u Skupštini već krajem jula, u susret izborima, korisnicima najniže penzije obezbijedeno je povećanje penzija u iznosu od 13,6%, kao i retroaktivna isplata ovog povećanja od januara 2020. godine.

[135] Vidi: 'TREĆI PAKET SOCIOEKONOMSKIH MJERA' str. 30, mjera 7.

[136] Vidi saopštenje sa sjednice Vlade od 23. jula 2020, dostupno na: <https://www.gov.me/vijesti/229697/Premijer-Markovic-predstavio-III-paket-Vladinih-mjera-podrske-gradanima-i-privredi-Nakon-280-mil-u-prvom-i-40-mil-u-drugom-paket.html>, pristupljeno 26. 01. 2021. U 16:00h.

[137] Izvor: 'TREĆI PAKET SOCIOEKONOMSKIH MJERA', Vlada Crne Gore, jul 2020.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

Na osnovu ove mjere je 20. avgusta 2020. godine korisnicima najniže penzije isplaćen duplo uvećan julski ček koji uključuje vanredno usklađivanje od 13.6%. Ove isplate, koje su realizovane deset dana pred izbore, ukupno je primilo oko 16 000 penzionera.

Naime, 12.318 penzionera koji primaju najnižu penziju u iznosu od 128,82 eura primili su ček na iznos od 247,47 eura u koji je uračunato retroaktivno uvećanje u iznosu od 118,65 eura, te 3.586 penzionera čiji je iznos penzije od 128,83 do 145,77 eura koji su primili razliku od 1. januara 2020. godine u iznosu od njihove prethodne penzije do novoutvrđenog iznosa najniže penzije. [138]

Precizni podatak o fiskalnim efektima isplata po osnovu ovog povećanja minimalne penzije nisu objavljeni, ali na osnovu poznatih informacija zaključuje se da je za minimalne penzije isplaćeno oko 4 miliona eura, od čega je oko dva miliona eura isplaćeno na ime retroaktivnog uvećanja. [139]

Zanimljivo je da se u saopštenju Vlade koje najavljuje ovu isplatu uoči izbora ne pominje da su motiv za izmjenu zakona i uvođenje ove mjere negativni efekti krize izazvane epidemijom, već 'izraz naše brige za penzionere' koji 'obezbjeduje pravednost i adekvatnost davanja', a koji je 'predložio predsjednik Vlade', Duško Marković (DPS). [140] Na osnovu navedenog, jasno je da se vrijeme usvajanja i isplaćivanja socijalnih i drugih davanja, naročito u okviru Vladinog trećeg paketa mjera, savršeno poklopilo sa ključnom fazom realizacije predizborne kampanje uoči avgustovskih izbora, čime je obezbijedena očigledna izborna prednost vladajuće partije. Takođe smo vidjeli i da je DPS, u okviru svojih predizbornih aktivnosti, otvoreno prisvajao ove Vladine mjere, upravo u očekivanju da će povezane predizborne isplate iz državne kase osnažiti njihovu izbornu poziciju.

Planiranje, realizacija i prisvajanje Vladinih mjera za suzbijanje negativnih efekata krize, uključujući isplate socijalnih davanja u predizbornom periodu, upravo je knjiški primjer ugradnje partijskih interesa u javne politike, koji u isto vrijeme jako dobro ilustruje ključne mehanizme zloupotrebe institucionalne prednosti DPS-a u predizborne svrhe.

Ne manje značajno je da su isplate socijalnih i drugih davanja iz budžetske rezerve uoči avgustovskih izbora 2020. godine izuzetno problematične i sa aspekta transparentnosti njihove dodjele, što otvara pitanje njihove moguće zloupotrebe, o čemu će biti više riječi u narednom dijelu koji razmatra problem transparentnosti budžetske rezerve iz koje su Vladine mjere za suzbijanje negativnih efekata krize finansirane.

[138] Vidi saopštenje Vlade Crne Gore od 19. avgusta 2020. godine: <https://www.gov.me/vijesti/230382/Penzionerima-sa-najnim-primanjima-od-sjutra-julski-cek-i-sedmomjesečni-iznos-uvećanja-za-13-16-koje-je-predložio-premijer-Mark.html>

[139] Precizan podatak nije moguće izračunati zato što iz Vladinog saopštenja nije jasno koliki iznos je tačno uplaćen penzionerima čija je penzija iznosila između 128,83 i 145,77 eura. Međutim, ako je oko 16 000 penzionera obuhvaćenih ovom mjerom uz penziju za jul primilo najmanje 118,65 eura na ime retroaktivnog uvećanja penzija za period januar-jul, iz budžetske rezerve je za ovu svrhu moralo biti obezbijedeno barem oko 1.898.400.

[140] Vidi: Isto.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

## 1.2. Budžetska rezerva

Kako je već ranije pomenuto, trošenje sredstava iz budžetske rezerve u Crnoj Gori odlikuje se izrazitom netransparentnošću, a raspoređivanje novca iz ovog fonda vrši se u skladu sa Pravilnikom o bližim kriterijumima za korišćenje sredstava iz budžetske rezerve iz 2009. godine.

Uprkos svom nazivu, ovaj pravilnik osim iznosa ne definiše nikakve „bliže kriterijume“ po kojima taj novac treba raspoređivati i kao takav ne ispunjava ni minimum uslova za obezbjeđivanje transparentnosti raspodjele državnog novca iz budžetske rezerve. [141]

Nedovoljnom transparentnošću trošenja novca iz budžetske rezerve, iz izbornog ciklusa u izborni ciklus, kreira se veliki prostor za zloupotrebu ovih sredstava u izborne svrhe, na koju MANS već dugi niz godina uporno ukazuje.

### Povećanje budžetske rezerve u izornoj godini

U svijetlu pomenute prakse vladajućih partija da kroz ugradnju partijskih interesa u planiranje budžeta i redovnih javnih politika ostvaruju izbornu prednost, zanimljiva je činjenica da je – prije pojave pandemije – planirana budžetska rezerva za 2020. godinu višestruko povećana u odnosu na prethodnu godinu.

U poređenju sa 2019. godinom, kada je planirana budžetska rezerva iznosila 20 miliona eura, Budžetom za 2020. godinu planirana sredstva za ovu namjenu iznosila su čak 88.5 miliona eura.

U tabeli niže je prikaz uporednog plana budžetske rezerve za 2019. i 2020. godinu.

2019.		2020.	
Rezerve	20,000,000.00	Rezerve	88,500,000.00
<b>Program: Rezerve</b>	<b>20,000,000.00</b>	<b>Program: Rezerve</b>	<b>88,500,000.00</b>
Izdaci	20,000,000.00	Izdaci	88,500,000.00
Rezerve	20,000,000.00	Rezerve	88,500,000.00
<b>Tekuća budžetska rezerva</b>	<b>20,000,000.00</b>	<b>Tekuća budžetska rezerva</b>	<b>85,999,187.01</b>
Tekuća budžetska rezerva	20,000,000.00	Tekuća budžetska rezerva	85,999,187.01
		<b>Stalna budžetska rezerva</b>	<b>2,500,812.99</b>
		Stalna budžetska rezerva	2,500,812.99

[141] Vidi takođe: MANS: „Raspodjela budžetske rezerve mora biti transparentnija nego do sada“, od 19.02.2021. Autor: Dejan Milovac. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/raspodjela-budžetske-rezerve-mora-bit-transparentnija-nego-do-sada/>



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

Nakon početka epidemije, rebalansom bužeta koji je usvojen 23. juna, odnosno dva mjeseca pred izbore, sredstva u budžetskoj rezervi su dodatno povećana sa 88.5 na 133.6 miliona eura.

U tabeli niže je prikaz budžetske rezerve za 2019. i 2020. godinu nakon rebalansa.

2019. Rebalans		2020. Rebalans	
Rezerve	25,000,000.00	Rezerve	133,630,500.00
<b>Program: Rezerve</b>	<b>25,000,000.00</b>	<b>Program: Rezerve</b>	<b>133,630,500.00</b>
Izdaci	25,000,000.00	Izdaci	133,630,500.00
Rezerve	25,000,000.00	Rezerve	133,630,500.00
<b>Tekuća budžetska rezerva</b>	<b>25,000,000.00</b>	<b>Tekuća budžetska rezerva</b>	<b>131,262,694.09</b>
Tekuća budžetska rezerva	25,000,000.00	Tekuća budžetska rezerva	131,262,694.09

U poređenju sa drugim korisnicima Budžetska rezerva bilježi i najveće povećanje potrošnje u periodu trajanja predizborne kampanje u odnosu na isti period 2019. godine, u iznosu od 42 miliona eura.

U predizbornom periodu, prema poznatim informacijama potrošeno je najmanje 46 miliona, odnosno skoro 12 puta više nego u uporednom periodu 2019. godine.

Planirani budžet i potrošnja (u milionima eura)	2019	2020	Razlika
Planirani tekući+kapitalni budžet	25.00	133.63	108.63
Potrošnja februar-avgust	6.03	80.56	74.53
Potrošnja 20. jun – 30. avgust	3.86	45.96	42.1

Veliki izdaci iz budžetske rezerve, kao i dodatna povećanja kroz predizborni rebalans, pravdani su izdacima za finansiranje Vladinih mjera za suzbijanje negativnih efekata krize izazvane epidemijom. Međutim, činjenica da je višestruko veća budžetska rezerva planirana i prije nego se znalo za epidemiju potkrepljuje sumnje da je povećanje ovih sredstava bilo namijenjeno za potrebe ostvarivanja izborne prednosti vladajućih partija, na sličan način kao što je rađeno i u slučaju ranijih izbora. [142]

[142] MANS je ranije objavio da je dan nakon poslednjih predsjedničkih izbora iz budžetske rezerve isplaćeno 240 hiljada eura pomoći za različite vidove materijalne pomoći, uglavnom za poboljšanje materijalne situacije fizičkih lica. MANS je otkrio i da je mjesec dana prije održavanja lokalnih izbora u Podgorici i više drugih opština Ministarstvo finansija iz budžetske rezerve isplatilo tri puta više novca pravnim licima nego u prethodnom periodu, a znatna sredstva su podijeljena i u mjesecu nakon izbora. Vidi: Budžetska rezerva kao predizborni bankomat" od 19.02.2021. Autor: Istraživački centar MANS. Dostupno na: <https://www.mans.co.me/budžetska-rezerva-ka0-predizborni-bankomat/>.



## 3

# KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

## B

## Tajna potrošnja budžetske rezerve

Imajući u vidu tradicionalne sumnje u vezi sa zloupotrebom novca iz budžetske rezerve u izborne svrhe, netransparentnost trošenja budžetske rezerve povećava rizik od korišćenja ovih transakcija za nezakonite izborne uticaje.

U tom smislu, naročito zabrinjava činjenica da su u predizbornom periodu **četiri transakcije iz budžetske rezerve proglašene tajnama**, od čega su dvije isplaćene tokom jula a dvije tokom avgusta 2020. godine.

Za transakcije koje su proglašene državnim tajnama, Ministarstvo finansija je izbrisalo iznos, podatke o dobavljačima kojima su sredstva uplaćena, osnov za uplatu, pa čak i izvor sredstava.

U prvoj polovini 2020. godine, ovo ministarstvo je **proglasilo tajnom još pet transakcija**, a na osnovu njihovih statističkih podataka o izvršenju budžeta utvrđeno je da je vrijednost tih transakcija bila **3,2 miliona eura**. [143]

U tabeli niže nalazi se poređenje isplata iz budžetske rezerve po kontima za 2019. i 2020. godinu od 20. juna do kraja avgusta, odnosno za vrijeme trajanja kampanje.

Budžetska rezerva 2020	Iznos	Budžetska rezerva 2019	Iznos
Odluke Vlade – Ministarstvo ekonomije	10,057,731	Nema	Nema
Odluke Vlade – Ministarstvo unutrašnjih poslova	400,000	Odluke Vlade – Ministarstvo unutrašnjih poslova	400,000
Odluke Vlade – Ministarstvo zdravlja	1,607,524	Nema	Nema
Odluke Vlade – Ministarstvo finansija	2,466,225	Nema	Nema
Odluke Vlade – Ministarstvo poljoprivrede	632,940	Odluke Vlade – Ministarstvo poljoprivrede	246,345
Odluke Vlade – Ministarstvo saobraćaja	25,000,000	Nema	Nema
Odluke Vlade – Sredstva solidarnosti za elementarne nepogode	73,150	Odluke Vlade – Sredstva solidarnosti za elementarne nepogode	150,000
Odluke Vlade – Vlada CG	4,535,595	Nema	Nema
Odluke Vlade – Ministarstvo vanjskih poslova	330,000	Nema	Nema
Nema	Nema	Odluke Vlade- Ministarstvo kulture	50,000

[143] Vidi takode: MANS: „Budžetska rezerva kao predizborni bankomat“.



## 3

# KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

B

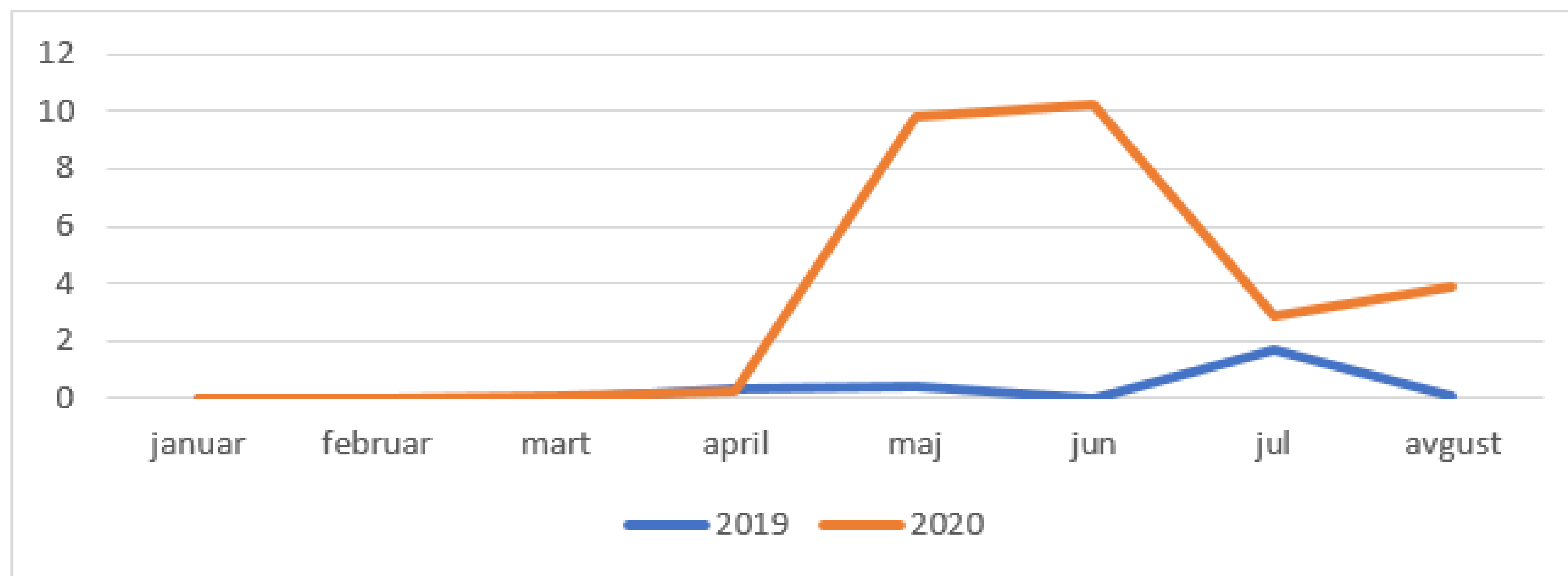
Budžetska rezerva 2020	Iznos	Budžetska rezerva 2019	Iznos
Odluke Vlade – pomoć pravnim licima	500,000	Odluke Vlade – pomoć pravnim licima	1,000,000
Stalna rezerva – sedstva za izbore	473,561	Nema	Nema
Nema	Nema	Odluke Komisije za budžet – ostali vidovi pomoći	1,400
Nema	Nema	Odluke Komisije za budžet – pomoć za liječenje	21,600
Nema	Nema	Odluke Komisije za budžet – pomoć pravnim licima	13,350
Nema	Nema	Odluke Komisije za budžet – pomoć za poboljšanje materijalne situacije	149,050
Nema	Nema	Odluke Komisije za budžet – pomoć za školovanje	14,700
Nema	Nema	Odluke užeg Kabineta – pomoć za liječenje	2,000
Nema	Nema	Odluke užeg Kabineta – pomoć za poboljšanje materijalne situacije	1,100
Nema	Nema	Odluke Vlade – Ministarstvo odbrane	40,000
Nema	Nema	Odluke Vlade – Ministarstvo održivog razvoja	1,770,000
Nema	Nema	Odluke Vlade – Ministarstvo rada i socijalnog staranja	6,000
Tajne transakcije (x4)	--	Tajne transakcije (x146)	--
<b>Ukupno</b>	<b>46,076,727</b>	<b>Ukupno</b>	<b>3,865,545</b>

Najveći dio novca koji je u predizbornom periodu potrošen iz budžetske rezerve uplaćen je poslovnim bankama, u iznosu od 30 miliona eura.

Grafikon ispod prikazuje isplate iz budžetske rezerve bankama za 2019. i 2020. godinu, u milionima eura.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI



Ove transakcije navodno predstavljaju isplate iz pomenutog trećeg paketa mjera, koji je otvorio vrata za isplate značajnih sredstava iz budžetske rezerve u toku predizborne kampanje.

Međutim, zahvaljujući notornoj netransparentnosti isplata iz budžetske rezerve, na osnovu dostupnih podataka moguće je izvršiti uvid samo u ukupne uplate poslovnim bankama, dok podaci o konačnim primaocima ovog novca nisu poznati.

Ove isplate naročito su problematične s aspekta transparentnosti trošenja značajne sume novca na ime finansiranja Vladinih mjera uoči izbora, čime je kreiran veliki prostor za njihovu zloupotrebu.

Skrivanje krajnjih korisnika isplata novca iz budžetske rezerve dodatno je sumnjivo imajući u vidu da su, kako je i ranije pomenuto, Vladinim mjerama obuhvaćeni neki od prepoznatih vidova uticaja na glasače.

## Moguće zloupotrebe socijalnih davanja

U svijetlu činjenice da su predizborna socijalna davanja u Crnoj Gori osvjedočeni mehanizam uticaja na birače, netransparentnošću socijalnih davanja kreira se veliki prostor za njihovu eventualnu zloupotrebu u izborne svrhe. U tom smislu, naročito je sporno što uvidom u konta budžetske rezerve nije moguće utvrditi koliko je novca iz ovog fonda na ime socijalnih davanja isplaćeno u susret izborima 2020. godine.

Pregledom informacija o socijalnim davanjima na zvaničnoj Internet stranici Ministarstva rada i socijalnog staranja moguće je jedino zaključiti da su informacije o isplatama sadržane u objavljenim tabelama nepouzidane, zato što podaci o isplati jednokratne novčane pomoći za jun i jul ne korespondiraju sa povećanjima predviđenim i izvjesno isplaćenim u okviru prethodno pomenutih paketa Vladinih mjera, dok informacije za mjesec avgust uopšte nisu objavljene. [144]

[144] Vidi Internet stranicu Ministarstva rada i socijalnog staranja: <https://mrs.gov.me/informacije/pomoci>. Pristupljeno 28.01. 2021. u 16:00h



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

# B

Na osnovu informacija o visini i strukturi socijalnih davanja koje je moguće prikupiti iz drugih, javnosti dostupnih izvora, znamo za pomenuta socijalna davanja predviđena Vladinim paketima mjera za suzbijanje negativnih efekata krize, kao i socijalnu mjeru povećanja minimalne penzije.

U okviru Vladinih paketa mjera, za **socijalna davanja opredijeljeno je oko četiri miliona eura**, isplaćenih u periodu mart-avgust 2020. godine. Od toga je, kao što smo vidjeli u prethodnom tekstu, **prvim paketom opredijeljeno 1.4 miliona eura, drugim paketom 890 hiljada, dok je trećim paketom za ovu svrhu isplaćeno oko 1.8 miliona eura.**

Iako zbog nedostatka preciznih informacija o fiskalnim efektima socijalne mjere povećanja najnižih penzija javnost nema informaciju o tome koliko je novca tačno isplaćeno na ime obećanog retroaktivnog uvećanja za period januar-jul, na osnovu dostupnih informacija moguće je zaključiti da je iz budžetske rezerve za ovu svrhu izdvojeno oko dva miliona eura.

Na osnovu pomenutih zvaničnih podataka dostupnih javnosti, znamo da su socijalna davanja iz drugog i trećeg paketa koja su isplaćena tokom jula i avgusta ukupno iznosila oko 2.7 miliona eura. To znači da bi ukupan iznos socijalnih davanja iz budžetske rezerve za jul i avgust, zajedno sa pomenutih 2 miliona eura za finansiranje socijalne mjere retroaktivnog uvećanja penzija od januara, trebalo da iznosi oko 4.7 miliona eura.

Međutim, ovi iznosi ne poklapaju se sa informacijama sažanim u izvještaju posmatračke misije ODIHR-a, gdje se navodi da su izdaci iz budžetske rezerve za vanredna socijalna davanja za jul i avgust iznosili oko 10.4 miliona eura. [145]

Prema tome, ako 4.7 miliona za socijalna davanja o kojima se zna iz javnih izvora ne čine ni polovinu isplata koje su prema ODIHR-ovom izvještaju za ovu svrhu podijeljene u ta dva mjeseca pred avgustovske izbore, postavlja se pitanje kome je još i na osnovu kojih kriterijuma [146] tokom posljednja dva mjeseca pred izbore podijeljeno preostalih 5.7 miliona eura socijalnih davanja iz budžetske rezerve.

Netransparentnost trošenja novca iz budžetske rezerve za socijalna davanja, kao i nepoklapanja javno dostupnih informacija o socijalnim davanjima sa podacima sadržanim u ODIHR-ovom izvještaju, snažno ukazuju na mogućnost zloupotreba socijalnih davanja iz budžetske rezerve u predizborne svrhe, omogućenih pomenutim izmjenama Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

Iako su u toku skupštinske rasprave o izmjeni zakona poslanici DPS-a ukazivali na postojanje mehanizama koji poslanicima stoje na raspolaganju kada je u pitanju kontrola trošenja sredstava na ime socijalnih davanja, u toku izborne kampanje poslanici opozicije nisu mogli da dobiju informacije o ovim isplatama, što samo doprinosi sumnjama u zakonitost njihove raspodjele.

[145] Vidi: Izvještaj ODIHR-ove posmatračke misije za izbore u Crnoj Gori 2020, str. 12, pasus 3 i str. 12 fusnota 54.

[146] Sumnje u zakonitost dijeljenja socijalne pomoći potvrđene su i nalazima ODIHR-ovih posmatrača, koji su utvrdili da su sredstva iz budžetske rezerve za ovu svrhu dodjeljivana na osnovu 'nejasnih' kriterijuma. Vidi: Isto.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

Naime, na inicijativu predsjednika Odbora za antikorupciju koji dolazi iz redova opozicije, u toku trajanja izborne kampanje inicirano je kontrolno saslušanje resornih ministarstava i tadašnjeg potpredsjednika Vlade Milutina Simovića u vezi sa raspodjelom novca za socijalna davanja, koje je potom bilo odbijeno glasovima poslanika vladajuće većine. [147]

U isto vrijeme, rezultati kontrole isplata jednokratne pomoći i socijalnih davanja sprovedene od strane Agencije za sprečavanje korupcije, kao institucije nadležne za nadzor poštovanja zabrana i ograničenja propisanih Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, bili su više nego skromni. Prema izvještaju o sprovedenom nadzoru, Agencija je pokrenula svega pet prekršajnih postupaka i to četiri za 24 jednokratne pomoći isplaćene od strane Opština Danilovgrad, Herceg Novi, Pljevlja i Ulcinj, i jedan protiv odgovornog lica u AD „Aerodromi Crne Gore“ koje nije postupilo po zahtjevu Agencije da dostavi tražene podatke u postupku realizacije plana kontrole i nadzora. [148]

## Dodatna izdvajanja za infrastrukturu

U kontekstu eventualne zloupotrebe državnog novca za izborne svrhe, posebno je zanimljivo da je iz budžetske rezerve uoči prošlogodišnjih izbora **dodatno uvećan budžet Uprave javnih radova**, koja u izbornom periodu bilježi značajno veću potrošnju bužetskih sredstava u odnosu na isti period prošle godine, o čemu će biti više riječi u nastavku ovog izvještaja.

Upravi je kroz dvije Vladine odluke u avgustu, uoči izbora, uplaćeno 280,000 eura. Od tog novca, 130,000 eura namijenjeno je za asfaltiranje puteva u Rožajama, dok je ostatak namijenjen za izgradnju vodovoda na Žabljaku. [149]

[147] Vidi članak Vijesti: „DPS odbio kontrolno saslušanje o raspodjeli socijalnih davanja,“ dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/451375/dps-odbio-kontrolno-saslusanje-o-raspodjeli-socijalnih-davanja>. Informacija sa sjednice odbora nije bila dostupna na sajtu Skupštine u vrijeme pristupanja radi provjere zapisnika 27.01.2021. u 09:00h.

[148] Vidi: Agencija za sprečavanje korupcije: Izvještaj o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje za izbore održane 30. avgusta 2020. godine. Str 24-25 Dostupno na: [http://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj\\_o\\_sprovedenom\\_nadzoru\\_u\\_toku\\_izborne\\_kampanje\\_2020\\_god\\_1.pdf](http://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj_o_sprovedenom_nadzoru_u_toku_izborne_kampanje_2020_god_1.pdf)

[149] Vidi: Budžetska rezerva kao predizborni bankomat” od 19.02.2021. Autor: Istraživački centar MANS. Dostupno na: <https://www.mans.co.me/budzetska-rezerva-kao-predizborni-bankomat/>



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

## 1.3. Izgradnja infrastrukture

MANS-ova analiza javne potrošnje u mjesecima koji su prethodili parlamentarnim i lokalnim izborima održanim u avgustu 2020. godine pokazuje značajna uvećanja javne potrošnje za infrastrukturna ulaganja.

Predizborno trošenje novca za realizaciju infrastrukturnih projekata i njihova partijska predizborna promocija, uključujući od strane javnih funkcionera, jedan su od najprepoznatljivijih mehanizama ostvarivanja institucionalne prednosti vladajućih partija na izborima u Crnoj Gori.

Među institucije čija je struktura troškova naročito zanimljiva u kontekstu predizbornih infrastrukturnih ulaganja spadaju Uprava javnih radova, Uprava za saobraćaj i Uprava za željeznice. [150]

### Studija slučaja: Uprava javnih radova

Planirani budžet i potrošnja (u milionima eura)	2019.	2020.
Planirani budžet	63.3	34.8
Potrošnja februar - avgust	20.7	40.7
Potrošnja 20. jun - 30. avgust	12.3	14.9

Uprava javnih radova je u izbornoj 2020. godini planirala budžet od 47 miliona eura, odnosno za 20 miliona manji nego 2019. godine. Rebalansom koji je usvojen u junu, taj budžet je dodatno smanjen za skoro 25%, na 34.8 miliona, što je gotovo upola manje od budžeta za 2019. godinu.

Uprkos tome, od februara do avgusta 2020. godine, potrošeno je 40.7 miliona eura, odnosno kompletan budžet ove institucije za 2020. godinu, plus dodatnih 6 miliona eura. Troškovi Uprave javnih radova za ovaj period bili su za 20 miliona veći od troškova ove institucije u istom periodu 2019. kada je potrošnja bila upola manja, a budžet gotovo upola veći.

Najviše novca je isplaćeno kompaniji "Novi Volvox doo" - 7,4 miliona eura, od čega 1,6 miliona nakon raspisivanja izbora.

# B

[150] Pregled potrošnje institucija u u susret izborima 2020. godine dostupan je na portalu "Čista kampanja". Za više informacija vidi: <https://cistakampanja.me/potrosnja-institucija-izbori-2020/>.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

# B

UPRAVA JAVNIH RADOVA			
Budžetski program	ukupna potrošnja feb - 15 avg 2020	ukupna potrošnja feb - 15 avg 2019	Povećanje
Unapređenje turističke ponude	12.446.000,00 €	3.706.000,00 €	8.740.000,00 €
Izgradnja i rekonstrukcija prostora za rad državnih organa	6.607.000,00 €	647.550,00 €	5.959.450,00 €
Izgradnja lokalne infrastrukture (lokalni putevi, ulice i parkovi)	3.299.000,00 €	1.291.000,00 €	2.008.000,00 €
Izgradnja i rekonstrukcija objekata socijalnog staranja	3.190.000,00 €	1.542.000,00 €	1.648.000,00 €
Izgradnja i rekonstrukcija sportskih objekata	1.759.000,00 €	941.000,00 €	818.000,00 €
Projekti očuvanja životne sredine (vodovodi)	509.000,00 €	197.000,00 €	312.000,00 €

Uprkos činjenici da su rezultati turističke sezone desetkovani epidemijom korona virusa i zakašnjelim otvaranjem granica za turiste, zanimljivo je da je od februara do kraja avgusta Uprava javnih radova za unapređenje turističke ponude potrošila preko 12 miliona eura, odnosno oko devet miliona više u odnosu na isti period 2019. godine. Ova informacija posebno je zanimljiva u svjetlu činjenice da je 2019. godine budžet za ovu namjenu bio dvostruko veći, nije bilo izbora, a jeste bilo turističke sezone. [151]

U toku trajanja predizborne kampanje, Uprava javnih radova je potrošila ukupno 14.9 miliona eura, odnosno preko 40% ukupnog budžeta planiranog za ovu godinu. U ovom periodu prosječna mjesečna potrošnja Uprave je povećana za 20% u odnosu na isti period prošle godine, iako je ovogodišnji budžet za trećinu manji nego u 2019. godini.

Za taj period, najviše novca iz budžeta Uprave javnih radova takođe je potrošeno za unapređenje turističke ponude, oko 3 miliona eura, odnosno oko 33% planiranog budžeta.

Gotovo isto toliko novca izdvojeno je za izgradnju lokalne infrastrukture, za koju je potrošeno 2.97 miliona eura. Najveći dobavljači isplaćeni u predizbornom periodu su bili "Bemax doo" - 2 miliona i "Fidija doo" - 1,4 miliona eura.

**Za izgradnju lokalnih puteva i uređenje parkova, za sedam mjeseci ove godine Uprava je potrošila 10 puta više novca nego u prošloj ili skoro milion eura. Preko 90% tih sredstava potrošeno je u julu i avgustu ove godine. U ovom periodu, najviše novca uplaćeno je kompaniji "Bemax doo", skoro 0,7 miliona eura.**

Potrošnja sa konta: "Lokalni putevi" i "Ulice i parkovi": februar - avgust 2019/20



[151] Dostupno na: <https://cistakampanja.me/kako-je-uprava-javnih-radova-podrzala-funkcionersku-kampanju-dps-a/>



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

Iako je ovogodišnji budžet za izgradnju lokalne infrastrukture tri puta manji od prošlogodišnjeg [152] od februara do avgusta Uprava je potrošila 900 hiljada eura više nego u istom periodu prošle godine. [153] **Prosječna mjesečna potrošnja u ovoj godini je bila 30% veća nego u prošloj.** [154]

# B

## Uprava javnih radova – Izgradnja lokalne infrastrukture

Planirani budžet i potrošnja (u milionima eura)	2019.	2020.
Planirani budžet	6.7	2.2
Potrošnja feb – avg.	2.8	5
Potrošnja 20. jun – 30. avg.	1.6	2.9

U toku sedam mjeseci Uprava je potrošila skoro 5 miliona eura za izgradnju lokalne infrastrukture i probila budžet za oko 2,8 miliona. [155]

Za vrijeme trajanja preidzborne kampanje, za izgradnju lokalne infrastrukture je potrošen cijeli budžet za ovu namjenu za 2020. godinu. Naime, tokom trajanja predizborne kampanje za ovu svrhu je potrošeno svih 2.21 miliona, odnosno 100% budžeta za 2020. godinu, kao i dodatnih 700 hiljada eura koje budžetom prethodno nisu bile planirane.

Poređenja radi, u istom periodu 2019. godine Uprava javnih radova je za izgradnju lokalne infrastrukture potrošila ukupno 1.67 miliona, odnosno 1.23 miliona manje, iako je budžet za ovu namjenu za 2019. godinu bio značajno veći, odnosno 6.71 miliona.

Razlikuje se i dinamika trošenja, dok je prošle godine 90% plaćanja obavljeno u drugom semestru, ove godine najveća potrošnja je bila u junu i avgustu, u toku izborne kampanje.

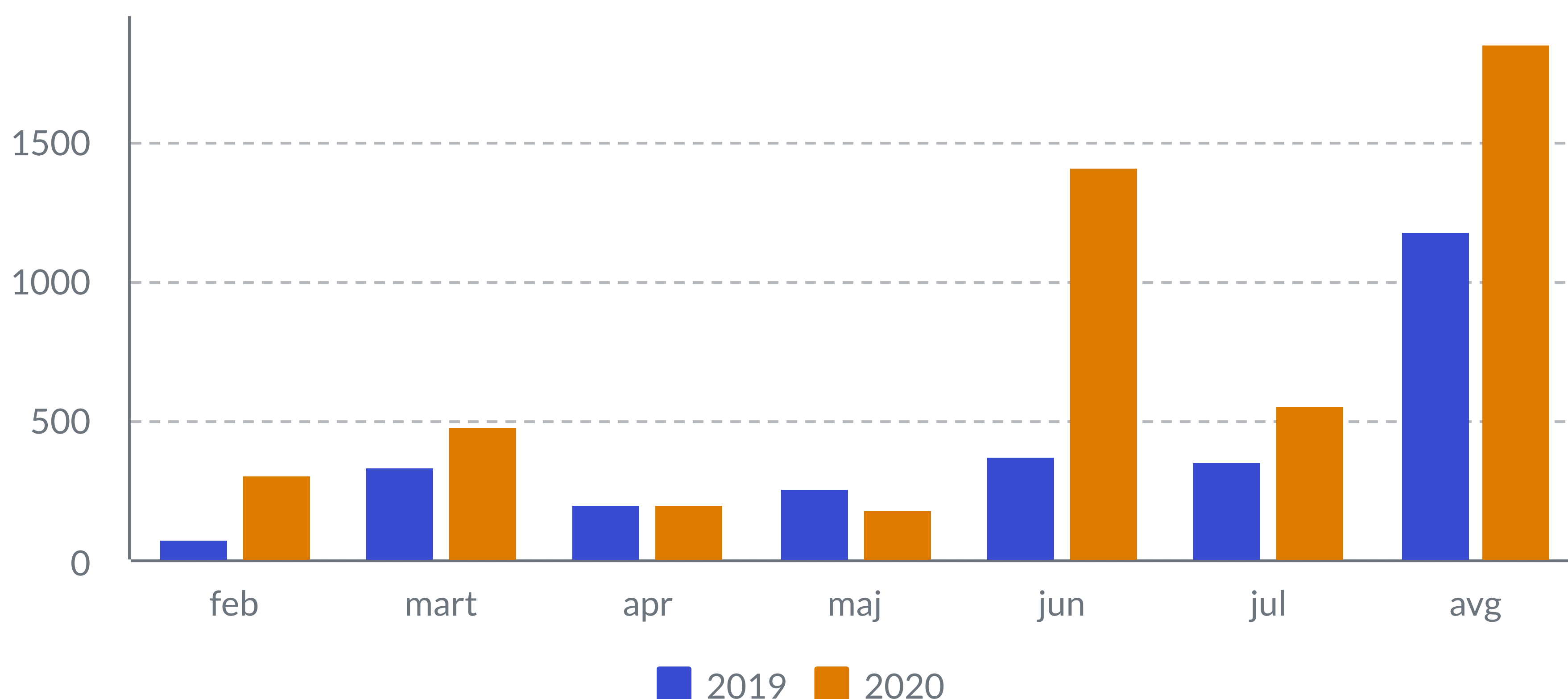
Najviše je potrošeno nakon raspisivanja izbora – oko 3 miliona eura, što je za 1,3 miliona više nego u istom periodu prošle godine. Najviše novca u ovom periodu isplaćeno je kompaniji “Tofi doo” – 430 hiljada eura, dok je kompaniji “Putevi doo” isplaćeno 400 hiljada eura. Veća plaćanja ostalim kompanijama: “Mehanizacija i programat Nikšić doo” - 325 hiljada, “Asfalt beton gradnja doo” - 280 hiljada, “Fidija doo” 250 hiljada, “Yu Briv Kotor doo” – 208 hiljada, “Tehnoputme doo” – 204 hiljade.

[152] Budžet Izgradnja lokalne infrastrukture: 2019 – 6,7 mil; 2020 – 2,2 mil.  
[153] Oko 1,5 miliona eura.  
[154] Prosječna mjesečna potrošnja: 2019 – 158k; 2020 - 206k.  
[155] Rebalansom budžeta za ovu godinu predviđeno ukupno 2,2 miliona eura.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

Potrošnja programa "Izgradnja lokalne infrastrukture":  
februar - avgust 2019/20, po mjesecima



Takođe, za program "Razvojni projekti Prijestonice Cetinje" potrošeno je 1.1 milion eura, odnosno skoro dva puta više nego u istom periodu 2019. godine, kada je za ovu svrhu potrošeno 600 hiljada eura. Od ovog novca, samo za izgradnju puteva i uređenje parkova na Cetinju potrošeno je skoro million eura, dok u istom periodu 2019. godine nije bilo potrošnje za te investicije.

## Budžetska izdvajanja za lokalne puteve u predizbornom periodu

Razvojni projekti Prijestonice Cetinje	0.9
Uprava javnih radova - Unapređenje turističke ponude	0.7
Uprava javnih radova - Izgradnja lokalne infrastrukture	1.36

**Ukupno** 2.97

Povećani izdaci u toku trajanja predizborne kampanje primijećeni su i za izgradnju i rekonstrukciju sportskih objekata. Za ovu svrhu je, od 2 miliona eura planiranih za cijelu 2020. godinu, 800,000 potrošeno u predizbornom periodu, što je ujedno i 100 hiljada eura više nego u istom periodu prethodne godine.

Za izgradnju i rekonstrukciju objekata socijalnog staranja iz budžeta Uprave javnih radova potrošeno je 1.8 miliona eura, odnosno skoro 20 puta više od iznosa planiranog budžetom za 2020. godinu, koji je iznosio 100 hiljada eura.

B



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

Sa programa „Očuvanje životne sredine,“ od ukupnog budžeta, koji je iznosio 1.6 miliona, Uprava javnih radova je u predizbornim mjesecima potrošila skoro milion eura, odnosno tri puta više nego u istom periodu 2019. godine kada je budžet bio dva puta veći, odnosno 3.2 miliona. Najveći pojedinačni izdatak sa ovog programa, u iznosu od preko 300,000 eura, potrošen je sa konta „Vodovodi“, dok je u istom periodu prethodne godine sa tog konta isplaćeno manje od 100 hiljada eura.

U predizbornom periodu, za izgradnju i rekonstrukciju administrativnog prostora za rad državnih organa potrošeno je skoro 30% planiranog budžeta za ovu godinu, što je oko 35 puta više nego za isti period prošle godine.

## Studija slučaja: Uprava za saobraćaj

Planirani budžet i potrošnja (u milionima eura)	2019.	2020.
Planirani budžet	232.6	130.8
Potrošnja feb – avgust	109.5	60.9
Potrošnja 20. jun – 30. avgust	63.3	23

Za sedam mjeseci, od februara do avgusta 2020. godine, Uprava za saobraćaj je potrošila oko 60 miliona eura ili oko 45% planiranog budžeta. Najveći dobavljač bila je kineska kompanija „CRBC“, kojoj je isplaćeno 22,6 miliona eura, dok je kompaniji „Crnogoraput AD“ isplaćeno 7,6 miliona eura.

Kompaniji „Mehanizacija i Programat Nikšić AD“ plaćeno je 6,3 miliona, a „Euro Asfalt doo“ 6,1 milion eura.

Za vrijeme predizborne kampanje potrošeno je oko 23 miliona eura, a ukupna potrošnja Uprave za saobraćaj u ovom periodu niža je za 40.3 miliona od potrošnje ove institucije u uporednom periodu 2019. Najveći dio te razlike odnosi se na isplate kompaniji CRBC, za izgradnju auto-puta.

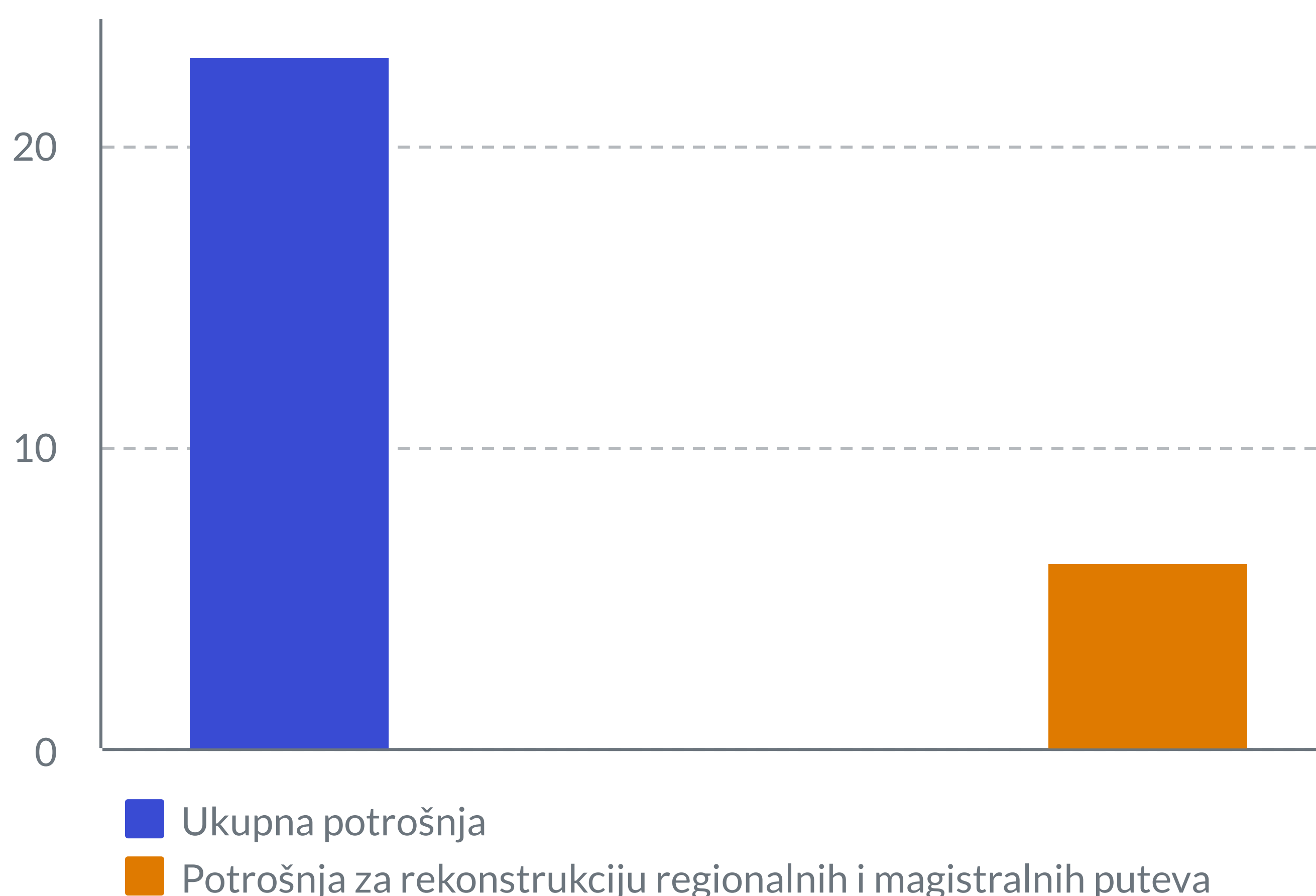
Zanimljivo je da je značajan dio novca potrošenog u toku izborne kampanje, od kraja juna do kraja avgusta, utrošeno za rekonstrukciju regionalnih i magistralnih puteva – oko 6,2 miliona eura, odnosno 23% planiranog budžeta za ovaj program. Najveći dobavljač u toku izborne kampanje bila je kompanija „Crnogoraput AD“ kojoj je u tom periodu isplaćeno oko 3,5 miliona eura. Kompanijama „Bemax doo“, „Euroasfalt doo“ i „Tehnoput ME doo“ isplaćeno je po oko milion eura.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

B

Ukupna potrošnja Uprave za saobraćaj u odnosu na potrošnju za rekonstrukciju puteva, 20. jun - 30. avgust



Za ovu namjenu je za period od sedam mjeseci, od februara do avgusta, Uprava za saobraćaj potrošila **preko 23 miliona eura, odnosno 90%** od 26.2 miliona koliko su iznosila ukupna sredstava planirana budžetom za 2020. godinu. Iako je planirani budžet za 2020. godinu manji, to je ujedno i osam miliona eura više za rekonstrukciju regionalnih i magistralnih puteva nego u istom intervalu 2019. godine, kada je budžet za ovu namjenu bio za milion eura veći i iznosio 27.3 miliona eura. Najveći dio troška se odnosi na konto „Putevi“, oko 19 miliona.

## Uprava za saobraćaj – Rekonstrukcija regionalnih i magistralnih puteva

Planirani budžet i potrošnja (u milionima eura)	2019.	2020.
Planirani budžet	27.3	26.2
Potrošnja feb – avgust	14.88	23.06
Potrošnja 20. jun – 30. avgust	6.36	6.23



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

Za program „Investiciono presvlačenje regionalnih i magistralnih puteva“, od februara do avgusta 2020. godine, Uprava za saobraćaj je potrošila **preko 80% predviđenog budžeta**, ili oko 2,5 miliona eura. Iako je planirani budžet programa ostao isti, u izbornoj godini je potrošeno 1,7 miliona eura više nego u prethodnoj.

Od toga, u periodu trajanja predizborne kampanje, za presvlačenje magistralnih i regionalnih puteva utrošeno je 1.2 miliona eura, odnosno oko 50% više sredstava nego za isti period prethodne godine, kada je za ovu svrhu potrošeno 770 hiljada.

Najveći dobavljač u toku izborne kampanje bila je kompanija "Mehanizacija i Programat Nikšić", kojoj je isplaćeno 430 hiljada eura.

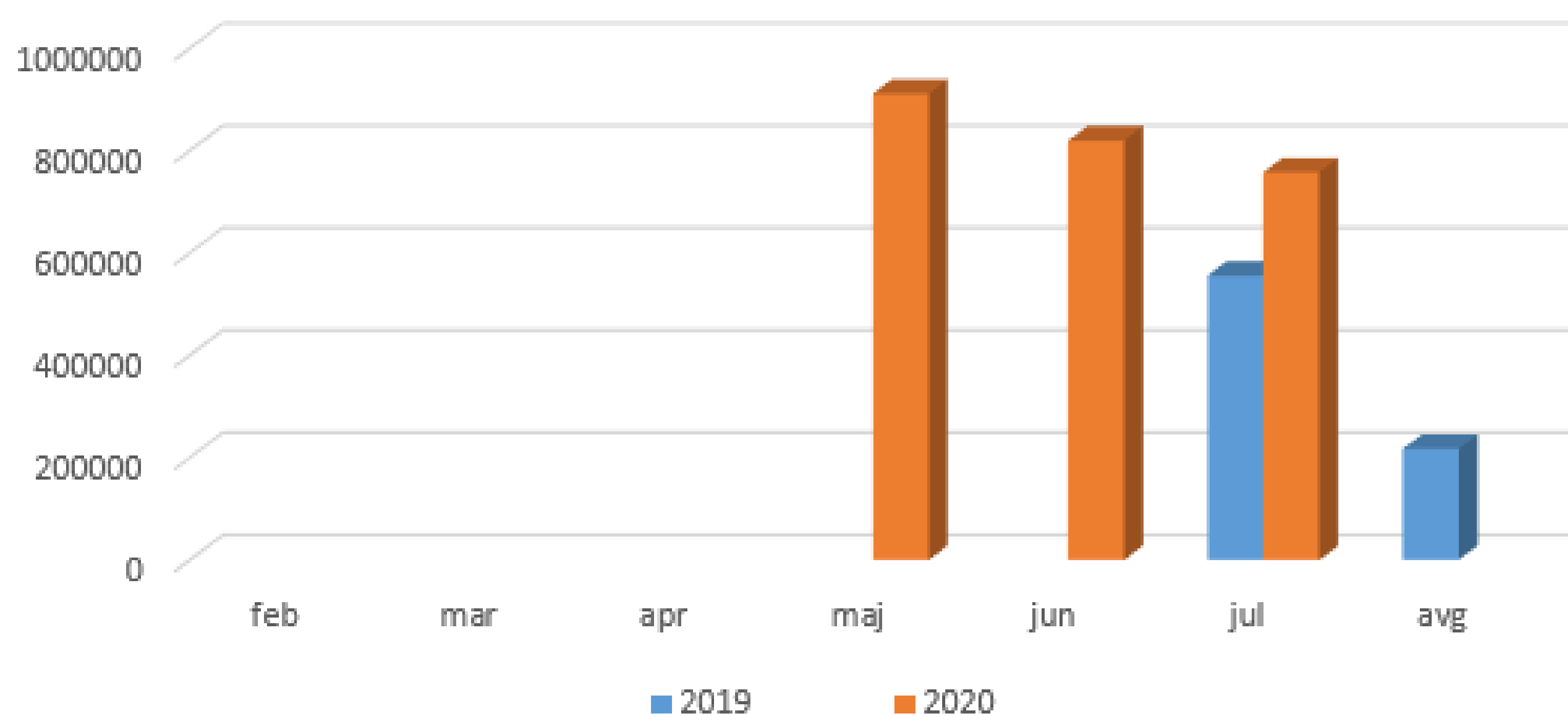
# B

## Uprava za saobraćaj – Investiciono presvlačenje regionalnih i magistralnih puteva

Planirani budžet i potrošnja (u milionima eura)	2019.	2020.
Planirani budžet	3	3
Potrošnja feb – avgust	0.77	2.48
Potrošnja 20. jun – 30. avgust	0.77	1.18

Zanimljivo je da su u toku 2019. godine sredstva iz ovog programa uglavnom trošena u drugoj polovini godine, dok su u izbornoj 2020. značajni troškovi nastali upravo u toku predizborne kampanje. U 2018. nije bilo potrošnje za vrijeme predizbornog perioda (od kraja januara do polovine aprila).

Potrošnja programa "Investiciono presvlačenje magistralnih i regionalnih puteva",  
februar - avgust 2019/20, po mjesecima





# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

Sa programa „Investiciono održavanje regionalnih i magistralnih puteva, nadzor, projektovanje, eksproprijacija, revizije“ Uprava je od februara do kraja avgusta potrošila oko 1.2 miliona eura, odnosno 65% planiranog budžeta.

Uprava za saobraćaj – Investiciono održavanje regionalnih i magistralnih puteva		
Planirani budžet i potrošnja	2019.	2020.
Planirani budžet	2.5	1.8
Potrošnja feb – avgust	0.36	1.19
Potrošnja 20. jun – 30. avgust	0.12	0.9

Iako je u izornoj godini planirani manji budžet nego u prethodnoj, potrošnja u toku sedam mjeseci je bila tri puta veća. Prosječna mjesečna potrošnja Uprave u izornoj godini bila je skoro 20% veća nego u prethodnoj.

Najveći dio novca potrošen je nakon raspisivanja izbora – oko 900 hiljada eura, što je osam puta više nego u istom periodu prethodne godine.

Najveći dobavljač u ovom periodu bila je kompanija “Asfalt Beton Gradnja doo”, kojoj je u julu isplaćeno skoro pola miliona eura.

## Studija slučaja: Uprava za željeznice

Planirani budžet i potrošnja	2019.	2020.
Planirani budžet	16.7	19.07
Potrošnja feb – avgust	9.05	10.8
Potrošnja 20. jun – 30. avgust	2.04	2.6

Planirani budžet za 2020. godinu, za Upravu, poslije rebalansa iznosi 19 miliona i veći je od budžeta iz prethodne godine za 15% .

Potrošnja Uprave za željeznice u predizbornom periodu, takođe je uvećana u odnosu na isti period prethodne godine.

Za sedam mjeseci, u periodu februar-avgust, potrošeno je 10,7 miliona odnosno 56% budžeta, dok je u predizbornom periodu potrošeno 2,6 miliona ili 14% ukupnog budžeta.

Najveća izdvajanja Uprave željeznice u periodu između februara i avgusta, u iznosu od oko 3 miliona eura, bila su za „ostale transfere institucijama.“ Od ove sume, za željezničku infrastrukturu je u toku predizborne kampanje potrošeno 360,000, dok ovakvih izdvajanja nije bilo u prethodnoj godini.

# B



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

## 1.4. Institucionalna prednost

Predizborno povećanje izdataka za infrastrukturne projekte koji su u susret avgustovskim izborima realizovani širom Crne Gore, uprkos epidemiji virusa i nadolazećoj ekonomskoj krizi korespondira sa izraženom funkcionerskom kampanjom DPS-a.

U periodu između 4. juna i 25. avgusta 2020. godine, istraživački centar MANS-a identifikovao je 65 događaja na kojima su najavljivani ili otvarani različiti projekti od strane visokih funkcionera vladajuće DPS u svojstvu predstavnika Vlade, a ove aktivnosti naročito su intenzivirane nakon raspisivanja parlamentarnih izbora 2020.

Najveći broj događaja zabilježen je na lokacijama u Podgorici, kako iz razloga što je u Glavnom gradu predizborno nadmetanje tradicionalno najvažnije zato što u njemu živi gotovo trećina stanovništva Crne Gore, tako i zbog činjenice da je funkcionerima koji žive i rade u Podgorici do ovih lokacija logistički najbrže i najjednostavnije stići. Ipak, veliki broj posjeta visokih državnih i partijskih funkcionera DPS-a zabilježen je i u drugim opštinama. [156]

Ukupna vrijednost projekata, mahom infrastrukturnih, koje su u toku pomenutog perioda državni i visoki funkcioneri Glavnog grada promovisali samo u Podgorici iznosila je blizu 57 miliona eura. [157]

Što se tiče pojedinačnih funkcionera, podaci prikupljeni od strane istraživačkog centra MANS pokazuju da su najaktivniju 'funkcionersku kampanju' vodili tadašnji premijer i visoki funkcioner DPS-a Duško Marković, gradonačelnik Glavnog grada Ivan Vuković, i tadašnji potpredsjednik Vlade i ministar poljoprivrede Milutin Simović.

Najviše posjeta bilježi Marković, koji je obišao ili otvorio preko 20 događaja u gradovima širom Crne Gore. [158] Kako su se izbori približavali, broj posjeta opštinama i događajima drastično je povećan, sa po četiri u junu i julu na čak 14 u avgustu, što je mjesec kada su institucije tradicionalno na kolektivnom odmoru. [159] Ukupna vrijednost projekata koje je Marković promovisao u predizbornom periodu iznosi preko 180 miliona eura. [160]

[156] Vidi: Baza podataka istraživačkog centra MANS o posjetama visokih državnih i partijskih funkcionera u predizbornom periodu. Dostupno na zahtjev.

[157] Ovo ne uključuje projekte koji su promovisani u Glavnom gradu a nisu predstavljeni na događajima od strane javnih funkcionera. Za spisak svih projekata vidi: Isto. [158] Između 4. juna i 25. avgusta, premijer Duško Marković je sam ili u pratnji drugih visokih funkcionera prisustvovao na 6 događaja u Podgorici; 4 u Baru; po 2 u Bijelom Polju i Tivtu; i po jedan na Cetinju, u Kotoru, Mojkovcu, Žabljaku, Plavu, Ulcinju, Kolašinu, i Pljevljima.

[159] O funkcionerskoj političkoj kampanji Markovića u predizbornom periodu vidi i istraživačku priču: 'Marković ne vidi razliku između države i partije', od 13.08.2020. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/markovic-ne-vidi-razl-iku-između-drzave-i-partije/>.

[160] Vidi: Baza podataka istraživačkog centra MANS o posjetama visokih državnih i partijskih funkcionera u predizbornom periodu.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

# B



Vrlo aktivnu 'funkcionersku kampanju' vodio je i gradonačelnik Podgorice, ličnim učešćem na ukupno 18 događaja u Glavnom gradu. U istom maniru, broj događaja na kojima je prisustvovao gradonačelnik Vuković porastao je sa tri u junu na šest u julu, pa na čak osam u avgustu.

Treći po broju posjeta je tadašnji potpredsjednik Vlade Simović, koji je prisustvovao na 13 događaja širom Crne Gore,[161] od kojih su pet bili održani u junu, dva u julu, a šest u avgustu. Ukupna vrijednost kredita, subvencija, te najavljenih i okončanih radova koje je Simović promovisao iznosili su preko 6.2 miliona eura. Posebnu vidjivost u javnosti Simović je u toku pandemije obezbjeđivao i kroz funkciju predsjednika Nacionalnog koordinacionog tijela (NKT) za borbu protiv korona virusa.

Analiza istraživačkog centra MANS-a pokazuje i da su, za potrebe političke promocije vladajuće partije, određeni infrastrukturni projekti velike vrijednosti tempirani za predizbornu kampanju. Jedan od primjera je izgradnja puta Golubovci-Mataguži, za koju je prema Planu javnih nabavki Agencije za izgradnju i razvoj Podgorice tender trebalo da bude raspisan krajem 2020. godine, odnosno nakon parlamentarnih izbora, ali je ugovor za ovaj posao – vrijedan blizu 900,000 EUR – potpisan već u maju, odnosno nekoliko dana nakon raspisivanja izbora. [162] U ovu kategoriju spada i rekonstrukcija Bulevara Svetog Petra Cetinjskog, vrijedna više od pola miliona eura, koja nije bila predviđena Programom uređenja prostora za 2020. godinu, kao i izgradnja novih biciklističkih staza, koje nisu bile planirane ni Prostorno-urbanističkim planom Podgorice, niti nižim planovima. [163]

[161] Između 4. juna i 25. avgusta, potpredsjednik Simović prisustvovao je na 3 događaja u Podgorici, po 2 u Nikšiću i Baru, i po jednom na Žablaku, u Bijelom Polju, Pljevljima, Rožajama, Petnjici i Danilovgradu.

[162] Vidi istraživačku priču „Kampanja DPS-a o trošku svih građana,” od 19.07. 2020. Autor: Dejan Milovac. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/kampanja-dpsa-o-trosku-svih-gradana/>.

[163] Vidi istraživačku priču: „Partijska kampanja važnija od zakona,” od 25.08.2020. Autor: Lazar Grdinić. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/partijska-kampanja-vaznija-od-zakona/>.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

U situaciji pandemije koja je zbog ograničenih mogućnosti za predizborno nadmetanje na terenu dovela do većeg značaja onlajn kampanje, partijsko prisvajanje razvojnih projekata finansiranih od državnog novca bilo je jako izraženo i u onlajn kampanji DPS-a. [164]

Pored trećeg paketa Vladnih mjera za suzbijanje negativnih efekata krize, o kome je bilo riječi ranije u ovom izvještaju, na stranicama društvenih mreža opštinskih odbora i lokalnih funkcionera vladajuće partije promovisani su i drugi značajni projekti i investicije za koje su zasluge otvoreno pripisivane DPS-u.

Tako je, na primjer, opštinski odbor u Danilovgradu, sa nezaobilaznim DPS logom, promovisao investiciju u gradski stadion vrijednu 1,2 miliona eura, dok je Savjet mladih DPS-a za taj grad kao investiciju svoje partije reklamirao rekonstrukciju mosta, vrijednu preko milion eura.



U Mojkovcu je DPS promovisao izgradnju regionalnog puta do Berana, dok je u Pljevljima promovisana izgradnja vrtića vrijednog preko milion eura.

Kada je u pitanju Glavni grad, više lokalnih javnih funkcionera, uključujući i samog gradonačelnika Ivana Vukovića, pod logom DPS-a na Instagram profilu tog opštinskog odbora, promovisalo je projekte koji su bili finansirani novcem svih građana Podgorice.

[164] Vidi istraživačku priču: „DPS u online kampanji zloupotrebljava državne razvojne projekte,“ od 02.08.2020. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/dps-u-online-kampanji-zloupotrebljava-drzavne-razvojne-projekte/>.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

U Ulcinju je na ovaj način promovisano postavljanje javne rasvjete, o čemu se na Instagramu Savjeta mladih DPS-a ova informacija našla uz logo partije.

# B



U Herceg Novom, tamošnji DPS je na sebe preuzeo zasluge za izgradnju vrtića vrijednog 2,4 miliona eura, ali i dovođenje privatnih investitora koji ulažu u taj grad.









# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

## 1.5. Zapošljavanje

Posebno problematičan oblik korišćenja institucionalne prednosti u izborne svrhe predstavljaju diskreciona plaćanja fizičkim licima u predizbornom periodu kao najdirektniji način kupovine glasova.

U prethodnom poglavlju već je bilo riječi o određenim tipovima isplate fizičkim licima koji su u susret posljednjim parlamentarnim izborima isplaćivani kao vid podrške privredi predviđen Vladinim mjerama za suzbijanje negativnih efekata krize izazvane pandemijom. Tada smo vidjeli da se u načinu isplate ove vrste pomoći odstupalo od međunarodne prakse u toliko što se opredijeljeni novac, umjesto firmama, uplaćivao direktno fizičkim licima. Takav je, podsjećanja radi, na primjer bio slučaj sa Vladinom mjerom subvencija za zarade zaposlenih, ali i pomenutim mjerama pomoći poljoprivrednicima i isplatama za socijalna davanja, čime se dovela u pitanje transparentnost ovih isplata realizovanih uoči izbora.

Još jedan od ranije prepoznatih mehanizama ostvarivanja institucionalne prednosti vladajućih partija koji je korišćen i pred izbore 2020. godine tiče se prakse predizbornog zapošljavanja, uglavnom sklapanjem ugovora o djelu, ili kupovinom konsultantskih usluga za čiju isplatu su sredstva takođe uplaćivana direktno vlasnicima bankovnih računa koji javnosti nisu poznati.

Mnogobrojne afere, uključujući pomenutu aferu „Snimak“ svjedoče o rasprostranjenoj praksi zloupotrebe predizbornog zapošljavanja u Crnoj Gori sa ciljem uticaja na birače da glasaju za vladajuću partiju. Upravo zbog velikog prostora za zloupotrebu u izborne svrhe, Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja predviđena su ograničenja na zapošljavanje lica na određeno vrijeme. [165]

Za posljednje izbore MANS nije pratio zapošljavanja. Međutim na osnovu analize informacija prikupljenih o ukupnoj potrošnji institucija u susret izborima, **utvrđeni su povećani izdaci za ugovore o djelu i konsultantske usluge.** Uvećanja potrošnje po ovim osnovama posebno je značajno zbog velikog rizika od mogućih zloupotreba ovih vrsta izdataka za ostvarivanje izborne institucionalne prednosti partija na vlasti.

[165] U skladu sa zakonom, u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, mogu se izuzetno zaposliti lica na određeno vrijeme, odnosno zaključiti ugovor za obavljanje privremenih i povremenih poslova, radi obezbjeđivanja neometanog i redovnog odvijanja i funkcionisanja procesa rada tih organa, samo ako je to predviđeno aktom o sistematizaciji radnih mjesta. Vidi čl. 44 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

## Studija slučaja: Ugovori o djelu

Od februara do kraja avgusta 2020. godine za ugovore o djelu isplaćeno je ukupno 6,6 miliona eura, odnosno preko 2 miliona više nego u istom periodu 2019. godine. U periodu trajanja predizborne kampanje, za ugovore o djelu je isplaćeno 1,7 miliona odnosno blizu pola miliona više nego u uporednom periodu prethodne godine. [166]

### Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu

	2019	2020	Uvećanje	%
Februar-avgust	4.535.127	6.594.379	2.059.252	+45,4
Predizborni period	1.722.170	2.173.001	450.831	+26,2

Iako je najveći dio povećanja isplata po osnovu ugovora o djelu napravljen u prvih pet mjeseci 2020 godine, kod pojedinih institucija poput Vojske Crne Gore, uprave za inspekcijske poslove, kao i Ministarstva kulture i povećanje u isplatama je posebno izraženo pred same izbore.

Na primjer, Vojska Crne Gore je od februara do kraja avgusta 2020. godine isplatila preko 350 hiljada eura pojedincima po osnovu ugovora o djelu, potrošivši oko 280 hiljada više, nego u istom periodu prethodne godine. Najveći dio tog uvećanja – gotovo 160 hiljada – je potrošeno pred same izbore, što znači da je Vojska Crne Gore u periodu jun-avgust 2020. godine isplatila šesnaest puta više novca po osnovu ugovora o djelu nego u uporednom periodu 2019. godine.

Takođe, u periodu februar-avgust, Uprava za imovinu je po istom osnovu potrošila čak 45 puta više novca nego u 2019. – 1.19 miliona eura, od čega preko 270 000 samo u predizbornom periodu, ili dvadeset puta više nego u istom periodu 2019.

Ni jedna ni druga ustanova nemaju izraženu potrebu za ugovorima o djelu, o čemu svjedoči činjenica da u prethodnoj godini nisu bile ni među prvih 15 institucija koje su zabilježile najznačajnije izdatke po ovom osnovu, dok su u izbornoj 2020. godini bile među prve 3 po ovakvoj vrsti zapošljavanja.

# B

[166] Prikazani troškovi na ime ugovora o djelu uključuju poreze i doprinose isplaćene u referentnom periodu.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

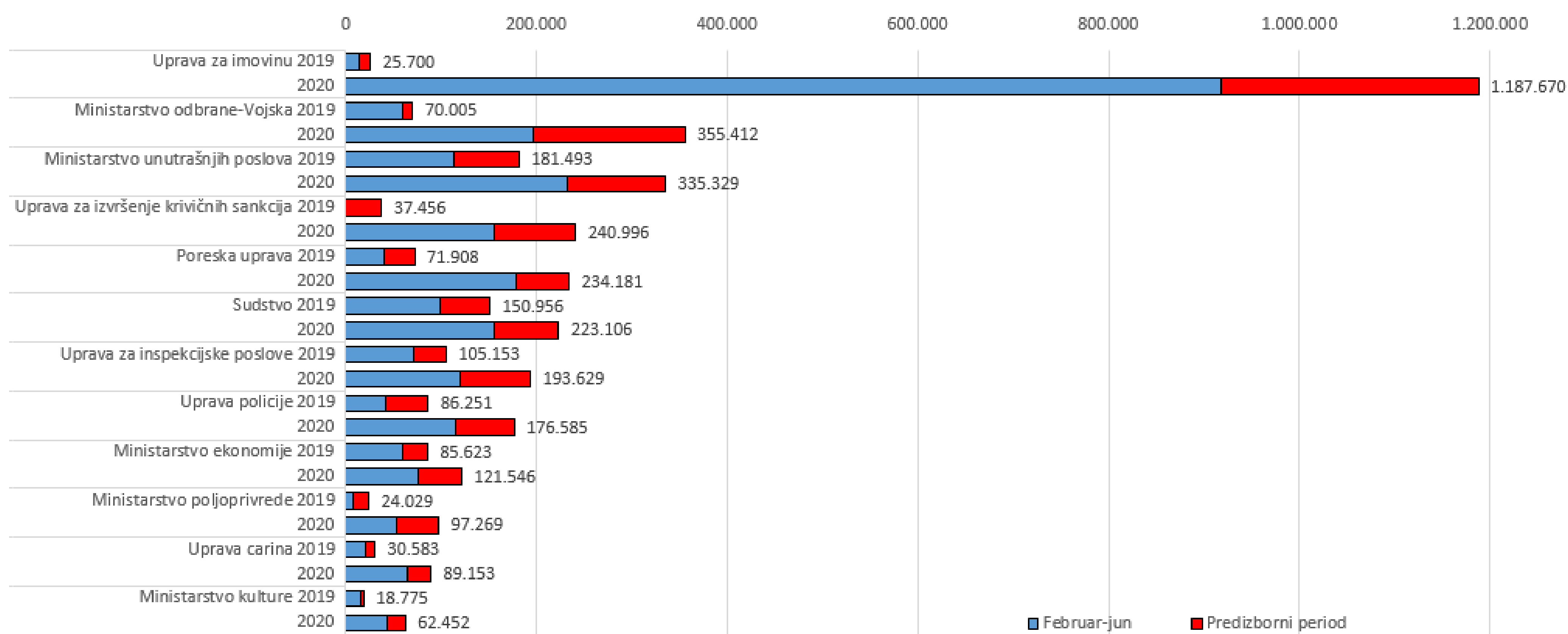
# B

O partijskim zloupotrebama ugovora u vojsci svjedoči i najskorija afera objelodanjena u avgustu 2020. godine, uoči parlamentarnih izbora. [167] Na audio snimku koji su objavili mediji čuje se razgovor aktivistkinje DPS-a u Podgorici, Dušice Vulić sa kandidatkinjom za vojnkinju Marijom Marković. U ovom razgovoru gospođa Vulić gospođi Marković koja tom razgovoru prisustvuje zajedno sa svojim ocem Slavoljubom Markovićem, inače podoficirom Vojske Crne Gore, govori o tome kako kandidati, bez obzira na druge kvalifikacije, za posao u Vojsci Crne Gore od mjesnog odbora DPS-a moraju dobiti potvrdu da su članovi ili simpatizeri ove partije, te da ih kao takve mora 'prepoznati teren', odnosno lokalna partijska infrastruktura. Nakon objavljivanja snimka, Ministarstvo odbrane je demantovalo učestvovanje Vojske Crne Gore u partijskim predizbornim aktivnostima, dok se DPS ovim povodom nije oglašavao.

Druge institucije u kojima su isplate po osnovu ugovora o djelu u izbornoj 2020. godini višestruko premašile ukupna izdavanja po ovoj osnovi u prethodnoj godini su Uprava za izvršenje krivičnih sankcija (5,4 puta više), Ministarstvo poljoprivrede (4 puta više), Poreska uprava (3,2 puta više), Uprava carina (2,9 puta više), Uprava policije (2 puta više). Značajna povećanja bilježe i Uprava za inspeksijske poslove (+84%), Ministarstvo unutrašnjih poslova (+84%), Ministarstvo ekonomije (+42%), i sudstvo (+47%).

Interesantno je napomenuti da institucije koje su u periodu pandemije imale značajno povećanje obima posla, poput Ministarstva zdravlja ili Ministarstva obrazovanja, recimo uslijed naglog prelaska na online nastavu, ne pokazuju isti trend uvećanja plaćanja za ugovore o djelu ni za konsultantske usluge.

U grafikonu niže predstavljene su institucije sa najznačajnijim povećanjem potrošnje za ugovore o djelu.



[167] Snimak je prvi objavio internet portal IN4S, dostupno na: <https://www.in4s.net/video-nepobitni-dokaz-boskovicev-model-partitokratije-da-bi-bili-angazovani-ili-dobili-cin-u-vojsci-cg-mora-stici-prepoznavanje-s-terena-od-strane-dps-a/>



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

## Studija slučaja: Zavod za zapošljavanje

MANS-ova analiza potrošnje budžetskih korisnika bilježi i značajno povećanje izdataka Zavoda za zapošljavanje u 2020. godini.

Za sedam mjeseci, Zavod za zapošljavanje je potrošio skoro 22 miliona ili oko 60% planiranog budžeta.

U toku izborne kampanje potrošeno je 19% ukupnog budžeta, ili više od 6,5 miliona, 2,2 miliona više nego u uporednom periodu prethodne godine.

U toku izborne kampanje za program „Zavod za zapošljavanje“, potrošeno je više od 4 miliona, 73% više nego u istom periodu prošle godine. Za naknade nezaposlenim licima, potrošeno je 1,1 miliona više u odnosu na prethodnu godinu. Povećani su izdaci za otplatu po osnovu sudskih rješenja, za koje je izdvojeno 20 puta više sredstava nego u uporednom periodu 2019. godine, a značajno uvećanje troškova je primijećeno i u okviru programa “Fond za profesionalnu rehabilitaciju”, za koji je potrošeno 2,7 miliona, odnosno skoro 500 hiljada više nego u prethodnoj godini.

## Ukupna potrošnja – Zavod za zapošljavanje

U toku predizborne kampanje Zavod je povećao potrošnju za oko 48% u odnosu na isti period prošle godine.

Planirani budžet i potrošnja	2019.	2020.
Planirani budžet	29,545,820.77	36,412,524.24
Potrošnja feb – avg.	14,298,876.33	21,842,832.40
Potrošnja 20. jun – 30. avg.	4,613,059.87	6,825,559.70

Predviđeni budžet Zavoda za zapošljavanje za izbornu godinu je bio oko 35 miliona, ali je rebalansom povećan još 1,6 miliona [168], i veći je u odnosu na budžet iz prošle godine za skoro 7 miliona.

Potrošnja Zavoda za prvih sedam mjeseci, veća je za 53%, u odnosu na isti period prošle godine, a potrošnja u predizbornom periodu veća za oko 48%, u odnosu na uporedni.

U toku prvih sedam mjeseci, najviše sredstava je izdvojeno za naknade nezaposlenim licima i jednokratne socijalne pomoći, dok se u predizbornom periodu uz povećanu potrošnju za naknade nezaposlenim licima, ističe povećanje potrošnje za otplate po osnovu sudskih rješenja.

[168] Predviđeni budžet je bio 34,757,526.24, rebalansom je povećan na 36,412,524.24.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

# B

## Potrošnja programa „Zavod za zapošljavanje“

Potrošnja ovog programa u predizbornom periodu, bila je za 1,7 miliona veća nego u prethodnoj godini.

Planirani budžet i potrošnja	2019.	2020.
Planirani budžet	21,545,818.77	26,062,525.24
Potrošnja feb – avg.	9,586,242.21	13,987,479.21
Potrošnja 20. jun – 30. avg.	2,344,217.77	4,066,920.69

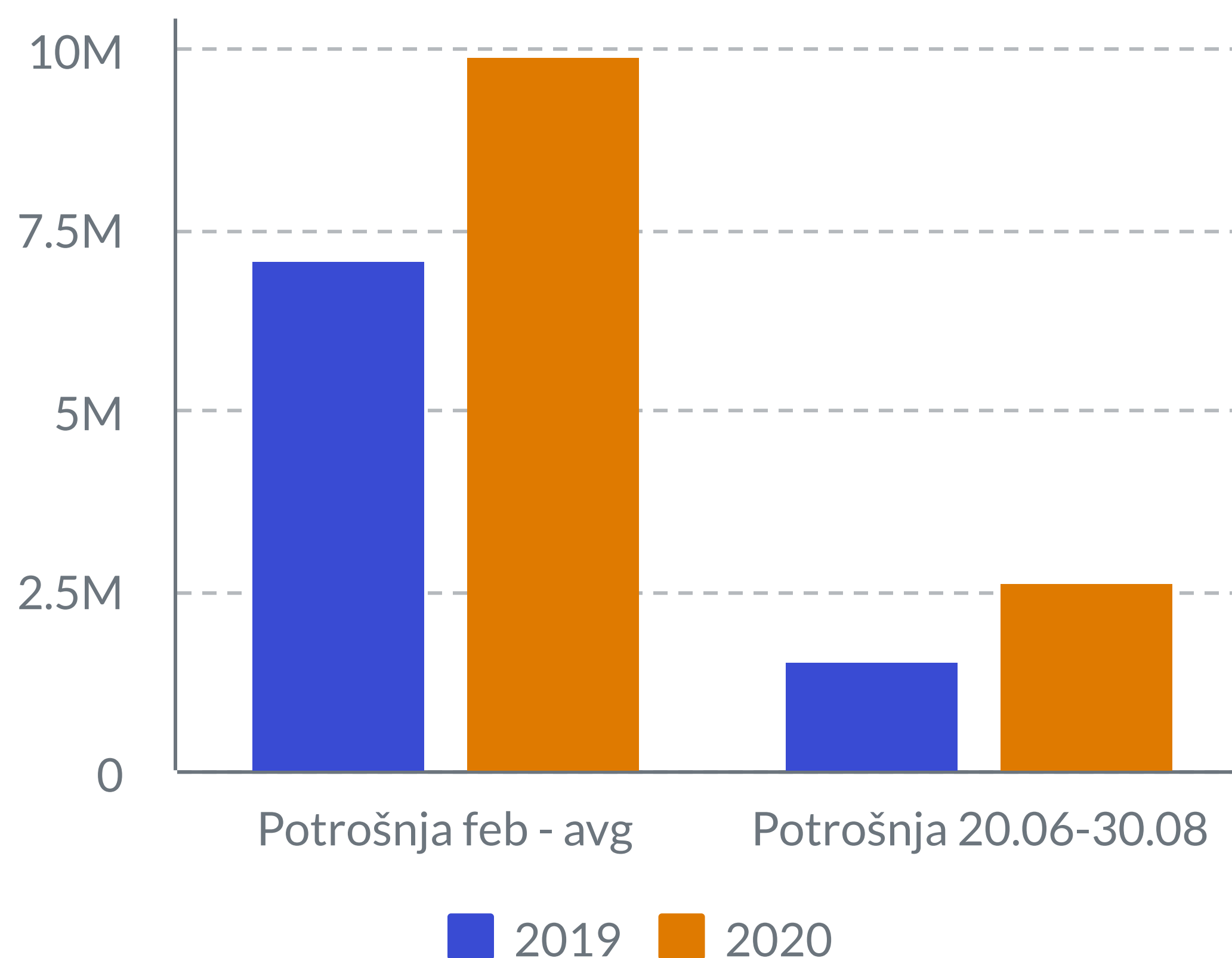
Predviđeni budžet programa je oko 26 miliona, što je oko 4,5 miliona više nego u prethodnoj godini. Potrošnja za prvih sedam mjeseci je porasla za 46%, dok je u predizbornom periodu ona veća za 73% u odnosu na prethodnu godinu.

Na ime jednokratne socijalne pomoći, u prvih sedam mjeseci izdvojeno je 439 puta više sredstava nego u uporednom periodu. [169]

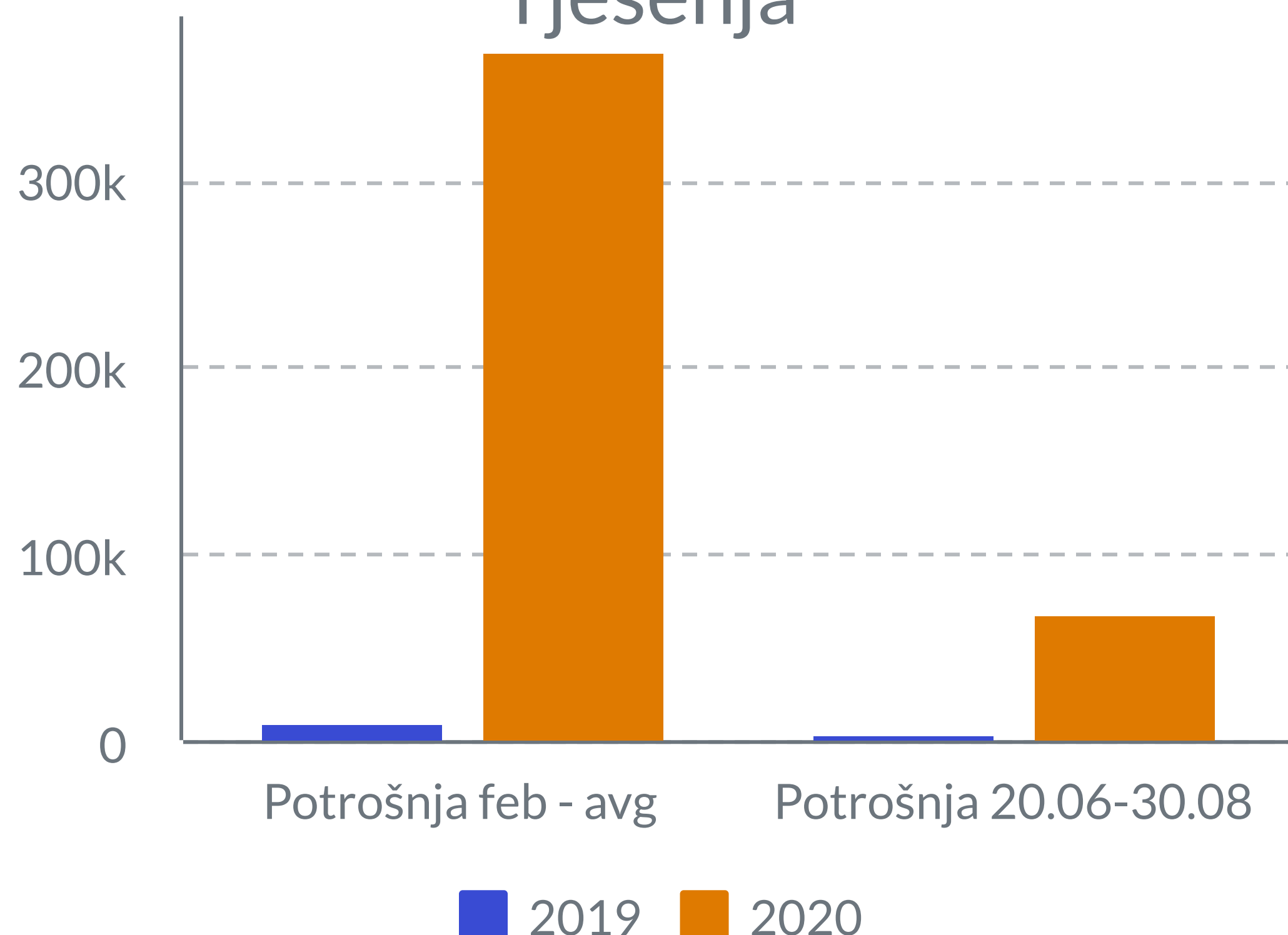
**Za prvih sedam mjeseci je na ime naknada nezaposlenim licima, isplaćeno skoro 3 miliona više sredstava, u odnosu na uporedni period prethodne godine. [170]**

U julu i avgustu je za naknade potrošeno 2,6 miliona, 70% više nego u istom periodu prošle godine. [171]

### Naknade nezaposlenim licima



### Otplata po osnovu sudskih rješenja



Primjećeno je značajno povećanje potrošnje za otplate po osnovu sudskih rješenja, za prvih sedam mjeseci ona je veća **38 puta** [172], u izbornom periodu 20 puta u odnosu na prethodnu godinu. [173]

[169] Za prvih sedam mjeseci 2020. isplaćeno je 856,050.00, za isti period 2019 god. 1,950.00. (05.05.2020 preko CKB isplaćeno 853,900.00)

[170] Za prvih sedam mjeseci 2020. god. ukupno isplaćeno 9,909,298.95, za isti period 2019 god. 7,084,493.86

[171] U periodu 20.06 - 30.08.2020, potrošeno je 2,639,281.65, u uporednom 1,545,105.79

[172] Za prvih sedam mjeseci 2020. godine ukupno isplaćeno 368,854.65, za isti period 2019. godine 9,657.65

[173] U periodu 20.06 - 30.08. 2020. godine ukupno isplaćeno 69,175.28, za isti period 2019. godine 3,513.58



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

# B

## Potrošnja programa „Fond za profesionalnu rehabilitaciju“

U toku predizbornog perioda troškovi ovog programa su bili veći za skoro 490 hiljada u odnosu na prethodnu godinu.

Planirani budžet i potrošnja	2019.	2020.
Planirani budžet	8,000,000.00	10,300,000.00
Potrošnja feb – avg.	4,712,643.12	7,302,531.72
Potrošnja 20. jun – 30. avg.	2,268,842.10	2,758,315.81

Za program “Fond za profesionalnu rehabilitaciju”, budžetom je prvobitno predviđeno 8,3 miliona, da bi rebalansom bio povećan za 2 miliona.

U prvih sedam mjeseci, potrošnja je veća 55% u odnosu na isti period prošle godine, dok je potrošnja u predizbornom periodu veća za skoro 490 hiljada u odnosu na uporedni.

Najveći dio sredstava (99%) u oba posmatrana perioda izdvojen je za “stručno osposobljavanje invalidnih lica”, što odgovara potrošnji u ranijim godinama.

## Potrošnja programa “Podrška programu samozapošljavanja”

Planirani budžet i potrošnja	2019.	2020.
Planirani budžet	2.00	1.00
Potrošnja feb – avg.	0.00	552,821.47
Potrošnja 20. jun – 30. avg.	0.00	323.20

Predviđeni budžet za izbornu godinu je bio 1.00 eur. U aprilu je isplaćeno od sredstava iz IPA fondova preko 550 hiljada za ovaj program. [174]

[174] Na datum 10.04.2020. je isplaćeno ukupno 552,498.27 eura na račune više „malih“ preduzetnika.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

## 1.6. Ostalo

U izornoj godini su primijećena i sumnjiva uvećanja potrošnje sa konta „Ostalo“ i sa konta „Transferi nevladinim organizacijama,“ kao i raširena praksa korišćenja skrivenih transakcija za isplate iz državnog budžeta u predizbornim mjesecima.

Uvećanje izdataka na kontima sa kojih se netransparentno troši novac u predizbornom periodu ne doprinosi povjerenju u izborni proces i podgrijava sumnje u zloupotrebu državnih resursa za potrebe ostvarivanja izborne institucionalne prednosti partija na vlasti.

### Studija slučaja: Konsultantske usluge

Od februara do kraja avgusta 2020. godine korisnici budžeta potrošili su preko 14.5 miliona eura na konsultantske usluge, 3,6 miliona više nego u istom periodu prethodne godine. Samo u toku predizborne kampanje sa konta “konsultantske usluge” potrošeno je 5.4 miliona eura, odnosno preko milion eura više nego u istom periodu prethodne godine.

#### Konsultantske usluge - ukupno

	2019	2020	Uvećanje	%
Prvih 7 mjeseci	10.938.971	14.541.879	3.602.909	+33%
Predizborni period	4.412.861	5.445.110	1.032.249	+123%

Za najveći dio povećanja plaćanja po ovom osnovu odgovorna je **Uprava za javne radove** – 1,8 miliona eura, od čega preko 720 000 samo u predizbornom periodu. Time je Uprava za javne radove povećala izdvajanja na osnovu konsultantskih ugovora čak 6,5 puta u odnosu na prethodnu godinu. Još veće, dvanaestostruko povećanje plaćanja za konsultantske usluge, bilježi i **Poreska uprava**, koja je u 2020. po ovom osnovu isplatila 922 000 eura, od čega 500 000 samo u periodu trajanja predizborne kampanje, u poređenju sa samo 106,8 hiljada eura 2019. godine.

B

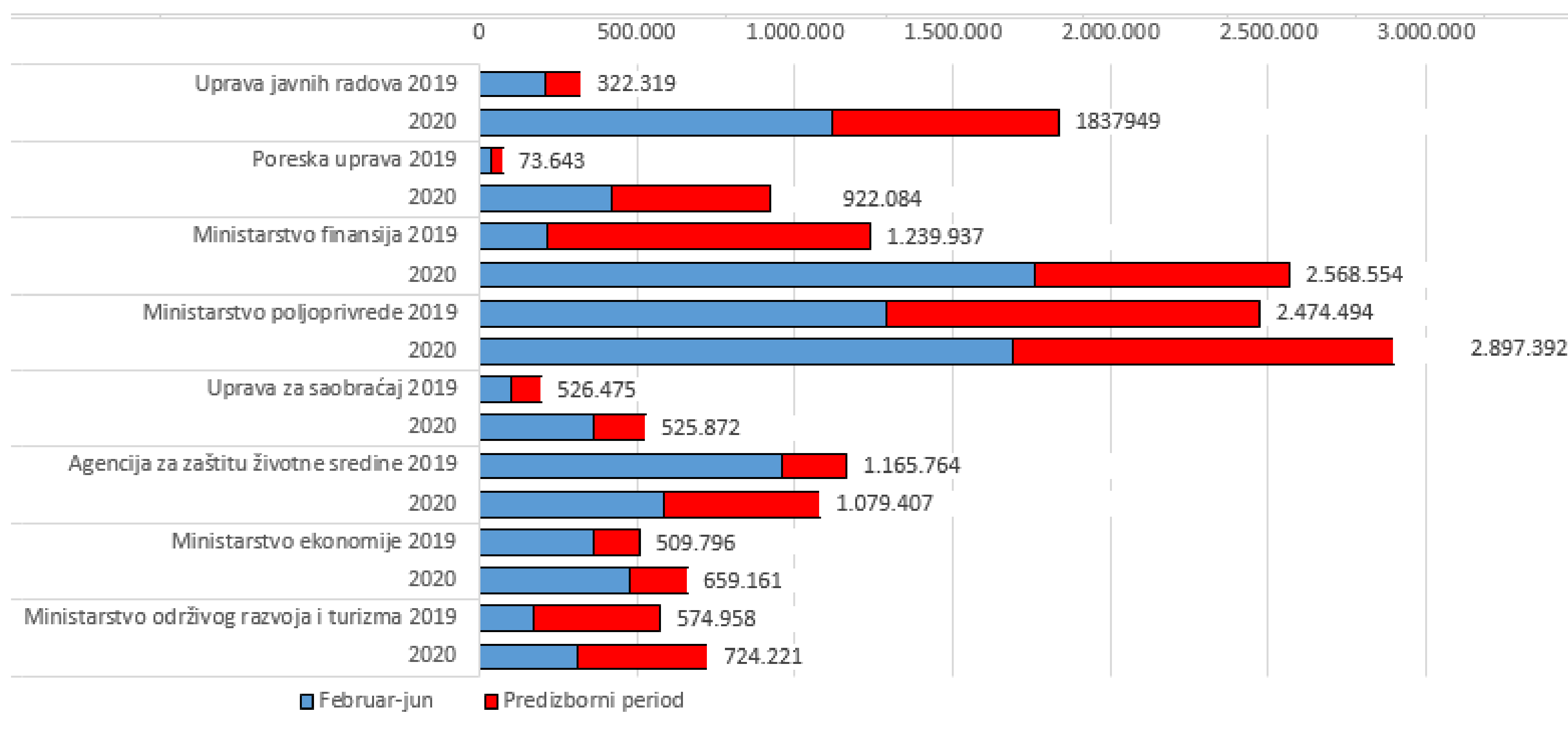


# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

# B

Značajna povećanja plaćanja po osnovu konsultantskih usluga u 2020. godini zabilježile su i **Uprava za saobraćaj, Ministarstvo finansija, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo poljoprivrede i Agencija za zaštitu životne sredine**. Agencija za zaštitu životne sredine je potrošila 2.4 puta više novca na konsultantske usluge u periodu jun-avgust 2020. nego u istom periodu 2019. godine, iako je u prvim mjesecima godine čak smanjila izdatke po ovom osnovu.

Najznačajnija uvećanja izdataka za konsultantske usluge po institucijama prikazana su u grafikonu niže:



Znatan dio plaćanja za konsultantske usluge od strane državnih institucija u 2020. godini - 3,4 miliona u prvih sedam mjeseci, odnosno 1,1 milion u predizbornom periodu - isplaćeno je kroz programe upravljanja evropskim fondovima, preko projekata fondova IPA Uprave za javne radove i programe finansiranja i ugovora EU pomoći Ministarstva finansija.

Uvećanje troškova za konsultantske usluge u predizbornom periodu sumnjivo je sa stanovišta mogućnosti za zloupotrebu ove vrste ugovora. Ovo je naročito važno u svjetlu činjenice da se većina tih sredstava uplaćuje bankama, direktno vlasnicima žiro računa koji nisu poznati javnosti. U predizbornom periodu 2020. godine od 5,4 miliona eura isplaćenih na ime konsultantskih usluga čak dvije trećine, odnosno 3,4 miliona je isplaćeno preko individualnih bankovnih računa, pa nije moguće utvrditi prirodu usluge ni identitet dobavljača.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

## Studija slučaja: Nekategorisani troškovi

Analizom predizborne potrošnje institucija ustanovljena su značajna povećanja izdataka sa konta „Ostalo,“ posebno problematičnog sa stanovišta činjenice da zainteresovana javnost nema način da sazna o kakvim se troškovima tačno radi.

Imajući u vidu višestruka uvećanja izdataka pojedinih budžetskih korisnika po ovom osnovu za vrijeme trajanja predizborne kampanje, netransparentno trošenje budžetskih sredstava sa ovog konta u susret izborima 2020. godine dodatno podgrijava sumnje da su po srijedi eventualne zloupotrebe.

	2019.	2020.	Uvećanje	Potrošnja u 2020. u odnosu na 2019.
Februar-avgust	26,435,525	55,085,870	28,650,344	208.4%
Predizborni period	14,672,893	24,206,218	9,533,326	165%

U periodu od februara do avgusta 2020. godine sa konta „Ostalo“ potrošeno je preko 55 miliona eura, odnosno dva puta više nego u prethodnoj godini. Od toga je samo u predizbornom periodu potrošeno blizu polovine tog novca, odnosno preko 24 miliona eura, što je gotovo deset miliona više nego u istom periodu 2019. godine, kada nije bilo izbora.

Uprava za javne radove je između februara i avgusta u 2020. godini sa konta „Ostalo“ potrošila preko 27 miliona eura. To znači da je u izbornoj godini potrošeno čak 2.3 puta više, odnosno 15 miliona više nego u istom periodu prethodne godine.

Ministarstvo odbrane je u okviru programa „Vojska“ za sedam mjeseci u izbornoj godini, između februara i avgusta, potrošilo skoro 15 puta više nego u istom periodu 2019. godine, odnosno 7.7 miliona eura, u poređenju sa samo pola miliona potrošenih po ovom osnovu u 2019. godini. Najveći dio tog novca, odnosno 6.7 miliona eura, potrošen je u predizbornom periodu, što je čak 92 puta više nego u istom periodu prethodne godine, kada je potrošnja sa ovog konta bila samo 73 hiljade eura. Gotovo sav taj novac, 6.1 milion eura u predizbornom periodu, uplaćen je na račun banke Société Générale pa se ne zna ni ko je primalac ni u koju svrhu je novac uplaćen.

Sličan trend je primijećen i kod **Ministarstva kulture**, iako se u radi o znatno manjim sumama. Ovo ministarstvo je u izbornoj 2020. godini potrošilo za oko 1.3 miliona više novca nego u 2019. godini, odnosno 12 puta više, od čega blizu polovine samo u izbornom periodu, odnosno 22,8 puta ili za pola miliona više nego u isto periodu prethodne godine. [175]

[175] Najveći dobavljač je firma KOTO doo iz Beograda koja se bavi održavanjem kulturnih spomenika, kojoj je uplaćeno gotovo milion eura.



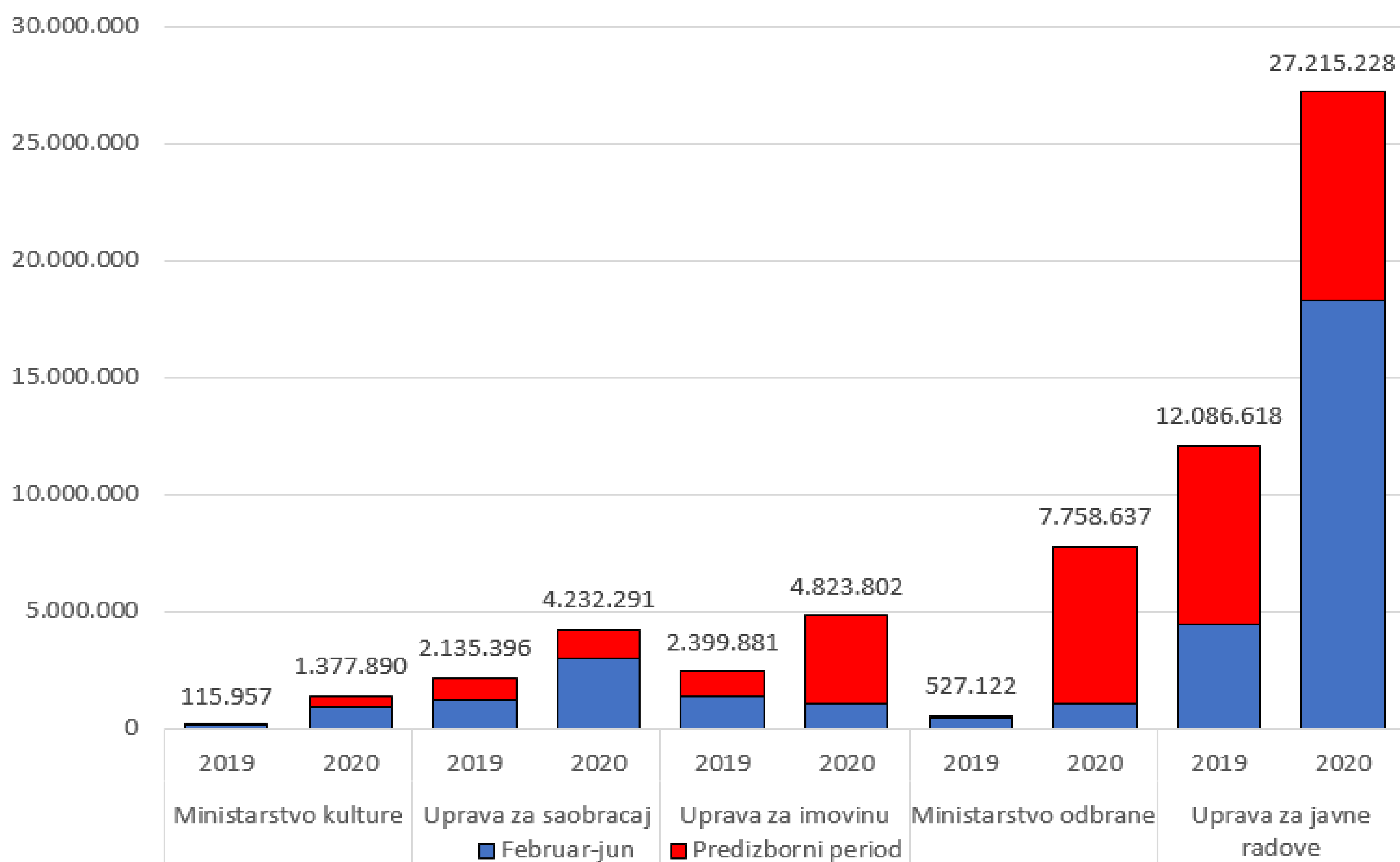
# 3

## KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

# B

**Uprava za imovinu i Uprava za saobraćaj** su takođe udvostručile izdatke sa konta „Ostalo“ u prvih sedam mjeseci 2020. godine (prva za 2.4 miliona više, druga za 2.1 milion). Pri tome je Uprava za imovinu u periodu od pet mjeseci, od februara do raspisivanja izborne kampanje, čak potrošila manje, da bi u izbornom periodu potrošila 2.7 miliona više, odnosno 3.6 puta više, nego u istom periodu prethodne godine. Od 4.8 miliona potrošenih od februara do avgusta 2020. godine Uprava za imovinu je skoro 3 miliona potrošila na firmu Koti nekretnine, od koje je Vlada u sred epidemije i pod upitnim uslovima kupila novu zgradu za Monstat. [176] Uprava za saobraćaj je u predizbornom periodu potrošila 1.27 milion, što je za oko 300 000, ili 30% više nego u istom periodu 2019. godine. [177]

U grafikonu niže je vizuelni prikaz potrošnje po institucijama za 2019. i 2020. godinu sa konta „Ostalo“.



Značajna povećanja potrošnje sa konta „Ostalo“ u izornoj godini primijećena su i kod **Agencije za zaštitu životne sredine i Ministarstva unutrašnjih poslova**. Iako su u predizbornom periodu potrošili znatno manje nego prethodne godine, u periodu između februara i avgusta Agencija je potrošila 920 hiljada više nego u istom periodu 2019. godine, dok je povećanje potrošnje Ministarstva unutrašnjih poslova u uporednom periodu prethodne godine iznosilo 870 hiljada.

[176] Za više informacija vidi članak na portalu „Vijesti“: „Bivši Volvoks je prodavac zgrade za Monstat od 87 miliona.“ Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/458311/bivsi-volvoks-je-prodavac-zgrade-za-monstat-od-87-miliona>. Autor: Goran Kapor. Objavljeno 07.08.2020. godine.  
 [177] Potrošeni novac je uglavnom pošao na program „Depozit za eksproprijaciju Ministarstva Finansija“ za regionalne puteve i autoput Bar-Boljare, na šta je Uprava za saobraćaj trošila novac i 2019. godine, ali u znatno manjoj mjeri, preciznije za 2.2 miliona manje.



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

Ogromno povećanje izdataka sa konta „Ostalo“ imali su i **Ministarstvo rada i socijalnog staranja**, kao i **Fond za zdravstveno osiguranje** u periodu od februara do avgusta 2020. godine. Ministarstvo je u ovom periodu ukupno potrošilo 543 hiljade eura u poređenju sa samo 150 eura u istom periodu prethodne godine, a Fond za zdravstveno osiguranje 344 hiljade u poređenju sa samo 5.6 hiljada eura prethodne godine. Dok se uvećanja potrošnje ovih budžetskih korisnika donekle mogu pravdati efektima aktuelne epidemije, zanimljivo je da ništa od pomenutog novca nije isplaćeno u predizbornom periodu, kad je potrošnja sa ovih konta bila 0 eura.

Takođe, **Ministarstvo sporta** i **Crnogorsko narodno pozorište** bilježe vrlo značajan skok potrošnje sa konta „Ostalo“ u izornoj godini. Ministarstvo sporta je u predizbornom periodu 2020. godine potrošilo 94 hiljade eura, dok je Crnogorsko narodno pozorište potrošilo 82.6 hiljade, dok je potrošnja obje institucije sa ovih konta u istom periodu 2019. godine bila 0 eura. [178]

## Studija slučaja: Transferi nevladinim organizacijama

Uvećanja potrošnje uočena su i na kontu „Transferi nevladinim organizacijama.“ Za ove isplate, iz državnog budžeta je u vrijeme predizborne kampanje potrošeno 1.2 miliona eura, ili oko 0.5 miliona više nego u uporednom periodu 2019. godine, kada je za ovu svrhu potrošeno oko 725 hiljada eura.

Iako se MANS za potrebe ovog izvještaja nije bavio eventualnim zloupotrebama NVO koje primaju sredstva od države, sa stanovišta transparentnosti trošenja državnog novca u predizbornom periodu važno je napomenuti da je analizom potrošnje budžetskih korisnika utvrđeno da su najveće sume koje su u predizbornom periodu isplaćivane nevladinim organizacijama otišle na privatne račune poslovnih banaka čiji vlasnici nisu poznati javnosti.

U tabeli niže prikazani su budžetski korisnici koji bilježe najznačajnija uvećanja za transfere nevladinim organizacijama u vrijednosti preko 100 hiljada eura.

[178] Većina novca potrošenog iz budžeta Ministarstva sporta otišlo je građevinskim firmama, dok je Crnogorsko narodno pozorište prema dostupnim informacijama o dobavljačima cjelokupan iznos isplatilo sebi.



## 3

# KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

B

	2020- 7mjeseci	2019- 7mjeseci	2020- predizborni	2019- predizborni	Povećanje 7 mjeseci	Povećanje predizborni
Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava	862.000,0	274.933,5	572.500,0	274.933,5	587.066,5	297.566,5
Ministarstvo zdravlja	295.375,0	0,0	295.375,0	0,0	295.375,0	295.375,0
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	278.661,9	172.726,8	278.661,9	172.726,8	105.935,0	105.935,0

Najozbiljnije povećanje za period od sedam mjeseci, od februara do avgusta, imao je **Fond za zaštitu manjina**, u iznosu od preko pola miliona eura. Od ukupne sume koju je Fond potrošio u periodu februar-avgust 2020. godine, koja iznosi 862 hiljade eura, 572 hiljade su potrošene u predizbornom periodu, odnosno oko 66%.

Od 572 hiljade koje je Fond potrošio u predizbornom periodu 2020. godine, čak dvije trećine, odnosno 360 hiljada uplaćeno je komercijalnim bankama na račune nepoznatih vlasnika. Ovakva praksa primijećena je samo kod Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, dok su druge institucije novac isplaćivale na račune konkretnih organizacija.

**Ministarstvo saobraćaja i pomorstva** i **Ministarstvo zdravlja**, koja takođe bilježe značajna povećanja izdataka za transfere nevladinim organizacijama, imala su izdatke po ovom osnovu samo u predizbornom periodu. Ministarstvo zdravlja, koje je u predizbornom periodu 2020. godine za isplate nevladinim organizacijama potrošilo preko 295 hiljada eura, u 2019. godini uopšte nije imalo izdataka po ovom osnovu. [179] Ministarstvo saobraćaja i pomorstva u predizbornom periodu je za transfere NVO potrošilo 278.6 hiljada eura, što je uvećanje od 105.9 hiljada eura, odnosno 62% u odnosu na isti period 2019. godine.

[179] Sav novac isplaćen je preko programa "Podrška NVO za lica sa HIV".



# 3 KLJUČNI MEHANIZMI OSTVARIVANJA INSTITUCIONALNE PREDNOSTI

## 1.7. Tajne transakcije

Za potpuno razumijevanje obima i uvećanja potrošnje budžetskih korisnika u izbornoj godini potrebno je imati na umu da su, uslijed značajnog broja tajnih transakcija realizovanih u mjesecima koji su prethodili izborima, stvarni troškovi zapravo bili još veći.

**U posmatranom periodu od februara do kraja avgusta 2020. godine, ukupno 107 transakcija je proglašeno tajnim, od čega su 55 transakcije realizovane u predizbornom periodu.**

Za ove transakcije javnost nema nikakav uvid u iznose isplaćenog novca, niti informaciju o tome za koju svrhu je i kome u predizbornim mjesecima isplaćivan novac iz državnog budžeta.

Po broju skrivenih transakcija u izbornoj godini prednjači **Ministarstvo finansija** koje je u periodu od sedam mjeseci, od februara do kraja avgusta realizovalo **30 tajnih transakcija**, od kojih je 10 realizovano u predizbornom periodu.

U tabeli niže predstavljene su informacije o broju tajnih transakcija po budžetskim korisnicima.

Tajne transakcije				
	februar-avgust 2020. godine	februar-avgust 2019. godine	Predizborni period	Predizborni period 2019. godine
Ministarstvo finansija	30	29	10	16
Agencija za nacionalnu bezbjednost	25	--	17	--
Ministarstvo unutrašnjih poslova	25	--	13	--
Uprava policije	18	13	8	7
Budžetske rezerve	6	505	4	146
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	2	--	2	--
Ministarstvo ekonomije	1	4	1	4

Svako skrivanje tokova novca od očiju javnosti u predizbornom periodu doprinosi nepovjerenju građana u izborni proces, jer onemogućava zainteresovanoj javnosti da otkloni sumnje u eventualne zloupotrebe državnog novca za izborne svrhe.

Iz ovog razloga, MANS će i ubuduće nastaviti da insistira na tome da je u susret izborima neophodno obezbijediti punu transparentnost svih isplata iz državnog budžeta.

B



# ULOGA TREĆIH STRANA U IZBORNOM PROCESU

C

**Aktivno angažovanje Crkve u predizbornom periodu svojevrsna je specifičnost parlamentarnih izbora održanih 2020. godine. U uslovima aktualizacije pitanja crkvene imovine u izornoj godini od strane prethodne parlamentarne većine, Crkva je, kroz pružanje otpora Zakonu o slobodi vjeroispovijesti, bila na strani suprotstavljenj vladajućoj partiji i tokom predizborne kampanje.**

**Analizom poznatih predizbornih aktivnosti Crkve nisu utvrđene radnje koje bi u smislu propisanih zabrana predstavljale kršenje Zakona o finansiranju političkih partija. U isto vrijeme, zbog specifičnosti predizbornih okolnosti i svojevrsne referendumizacije “crkvenog pitanja”, poistovjećivanje pojedinih političkih subjekata koji čine novu parlamentarnu većinu sa ciljevima Crkve, u borbi za legitimne interese ove vjerske zajednice, nesumnjivo je doprinijelo njihovom boljem izbornom rezultatu.**

Političko profitiranje direktnih učesnika izbora ‘naslanjanjem’ na kampanju trećih strana, sa kojima formalno nisu povezani, a na koje se ne odnose ista pravila koja uređuju izborne aktivnosti političkih subjekata, zakonom nije propisano ili nije jasno precizirano, pa samim tim nije ni zabranjeno.

Pravne praznine ostavljaju prostor za zloupotrebe i zaobilaženje postojećih zabrana i ograničenja vezanih za izvore finansiranja i visinu dozvoljenih donacija, kao i pravila o transparentnosti finansiranja izbornih kampanja. Takođe, nepreciznosti važećih zakonskih odredbi onemogućavaju kvalitativno vrednovanje pojedinih aktivnosti trećih strana u izbornom procesu.

Sa druge strane, specifična situacija u kojoj se u predizbornom periodu našla Crkva, u svojstvu treće strane, ukazuje na obavezu poštovanja zagantovanih prava na javno obraćanje i slobode javnog izražavanja u toku predizbornih kampanja.

Stoga je neophodno izmijeniti Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i preciznije regulisati aktivnosti trećih strana u izbornom procesu, ali uz puno uvažavanje svih relevantnih međunarodnih standarda.



# 1

# MEĐUNARODNI STANDARDI I NACIONALNI PRAVNI OKVIR

## 1. Definicije i međunarodni standardi

Pod trećim stranama u ovoj analizi smatraju se organizacije i pojedinci koji formalno ne učestvuju na izborima ali mogu preduzeti ili već preduzimaju aktivnosti koje utiču na političke i izborne procese u zemlji. Treća strana može biti bilo koji društveni subjekt, pravno ili fizičko lice, koje kroz svoje aktivnosti može da utiče na jačanje podrške za određene politike ili pojedine političke subjekte u izbornom procesu, iako oni sami nisu direktni učesnici na izborima. [180]

Djelovanje trećih strana u izbornom procesu nije novina, a zalaganje različitih interesnih skupina – kao što su na primjer sindikati, unije poslodavaca i druge organizacije civilnog društva – za ideje za koje smatraju da na određeni način treba da budu predmet javnih politika koje vode budući nosioci vlasti su, u manjoj ili većoj mjeri i u zavisnosti od lokalnog konteksta, sastavni dio predizbornog procesa otkako je izbora.

**Ne postoje propisani međunarodni standardi regulisanja učešća trećih strana u finansiranju izbornog procesa, a izbor načina na koji će se aktivnosti trećih strana koje mogu da utiču na izborni proces regulisati zakonom – kao i odluka da li je neki oblik ograničavanja njihovog uticaja neophodan i u kom obimu – zavise od procjene zakonodavca.**

Veliki broj zemalja nema nikakva zakonska ograničenja za učešće trećih strana u izbornom procesu, dok kod onih zemalja koje na neki način regulišu aktivnosti trećih strana, razlozi zbog kojih se pristupa ograničavanju njihovog uticaja, kao i izbor vrste i obima zakonom propisanih ograničenja, variraju od zemlje do zemlje. [181]

U ODIHR-ovoj noti o načinima regulisanja učešća trećih strana u izbornom procesu, potreba zakonskog regulisanja njihovih aktivnosti cijeni se u odnosu na potencijalne uticaje na transparentnost, jednakost šansi i očuvanja uloge političkih subjekata kao direktnih učesnika izbornog procesa, kao i eventualnog podrivanja postojećeg regulatornog okvira u oblasti finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja. [182]

[180] Vidi: "Nota OEBS-a o načinima regulisanja učešća trećih strana u izbornom procesu ("Note on Third Party Regulations in the OSCE Region), Nota br. POLIT/372/2020, od 20.04.2020., str. 1. Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/b/452731.pdf>.

[181] Isto.

[182] Isto. Vidi strane 7-10.



# 1

## MEĐUNARODNI STANDARDI I NACIONALNI PRAVNI OKVIR

Razmatrajući potencijalne negativne efekte uključenosti trećih strana u izborni proces u odnosu na transparentnost finansiranja, kao i korišćenje trećih strana od strane političkih subjekata za zaobilaženje postojećih ograničenja u smislu porijekla izvora finansiranja i visine dozvoljenih sredstava za finansiranje izborne kampanje, u ODIHR-ovoj noti se napominje da „preporuke OEBS/ODIHR-a i Venecijanske komisije počivaju na generalno negativnom određenju u odnosu na ove fenomene“ [183], gdje se kao osnovni razlog za regulisanje ponašanja trećih strana u izbornom procesu navodi mogućnost podrivanja regulatornog okvira kroz *de facto* zaobilaženje propisanih zabrana. [184]

U tom smislu, u noti se navodi da se proširivanjem regulatornog okvira na treće strane mogu zatvoriti pravne praznine koje ostavljaju prostor za eventualne zloupotrebe, što može doprinijeti sprječavanju korupcije u političkom procesu. [185]

Međutim, u slučaju donošenja odluke da se preduzmu određene mjere u cilju regulacije djelovanja trećih strana u izbornom procesu, ODIHR-ove preporuke snažno naglašavaju neophodnost vođenja računa o tome da se ne povrijede međunarodni standardi koji se odnose na prava slobode izražavanja i javnog obraćanja. [186]

U narednom dijelu ćemo se baviti postojećim regulatornim okvirom finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja u Crnoj Gori, kao i pravnim prazninama koje ostavljaju prostor za eventualne zloupotrebe djelovanja trećih strana u izbornom procesu u smislu zaobilaženja postojećih ograničenja.

[183] Isto, vidi tačku 47. str. 11.

[184] Isto. Vidi tačke 31 i 32, str. 7 i 8, kao i tačke 46. i 47. str. 11. Vidi takođe „Zajedničke smjernice OEBS/ODIHR-a i Venecijanske komisije za regulaciju političkih partija“ (OSCE/ODIHR and Venice Commission Joint Guidelines on Political Party Regulation), član 205. Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/b/77812.pdf>

[185] Isto. Vidi tačku 35, str. 8.

[186] Isto. Vidi preporuka 2. str. 36. Vidi takođe član 9.1. str. 8 Kopenhaškog dokumenta OEBS-a, dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>



# 1

# MEĐUNARODNI STANDARDI I NACIONALNI PRAVNI OKVIR

## 2. Nacionalni pravni okvir

Crnogorski pravni okvir koji reguliše finansiranje političkih subjekata i izbornih kampanja sadrži određena ograničenja u odnosu na aktivnosti trećih strana, bez njihovog eksplicitnog kvalifikovanja kao takvih.

U dijelu Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja kojim se propisuju zabrane finansiranja, u članu 33, stav 1 navodi se da je političkim subjektima zabranjeno primanje materijalne i finansijske pomoći i nenovčanih priloga koji se finansijski mogu kvantifikovati kroz ekvivalent njihove tržišne vrijednosti od: drugih država, privrednih društava i pravnih lica van teritorije Crne Gore, fizičkih lica i preduzetnika koja nemaju biračko pravo u Crnoj Gori, anonimnih darodavaca, javnih ustanova, pravnih lica i privrednih društava sa učešćem državnog kapitala, sindikata, vjerskih zajednica i organizacija, nevladinih organizacija, kazina, kladionica i drugih priređivača igara na sreću. Takođe, u stavu 2 istog člana propisuje se zabrana finansiranja političkih subjekata od strane lica pravosnažno osuđenih za krivično djelo sa elementima korupcije i organizovanog kriminala. [187]

Nadalje, istim članom u stavu 3 nastoje se regulisati određene aktivnosti pomenutih kategorija trećih strana u izbornom procesu propisivanjem zabrane vođenja medijskih i javnih kampanja u ime ili za potrebe političkih subjekata u periodu od raspisivanja do dana održavanja izbora. [188]

Članom 34 propisana je zabrana obećavanja ili stavljanja u izgled političke ili bilo kakve druge protivusluge, privilegije ili lične koristi fizičkom ili pravnom licu radi pribavljanja finansijske, materijalne ili nenovčane podrške političkom subjektu; davanja ili primanja priloga u novcu ili obliku proizvoda ili usluga preko trećih lica (posrednika); kao i prikrivanja privatnih izvora finansiranja i iznosa skupljenih iz privatnih izvora finansiranja. [189]

Za kršenje ovih zabrana predviđene su kazne za političke subjekte u visini od 10 do 20 hiljada eura,[190] a za treće strane na koje se odnose pomenute zabrane, propisane su kazne od 5 do 20 hiljada za pravna lica [191] i 500 do 1000 eura za fizička lica. [192]

Takođe, članom 35 propisana je zabrana političkim subjektima, pravnim i fizičkim licima – u smislu ove analize mogućim trećim stranama u izbornom procesu – vršenje pritiska na pravna lica, privredna društva i fizička lica prilikom prikupljanja priloga ili bilo koje druge vrste aktivnosti vezane za izbornu kampanju i finansiranje političkih subjekata. [193]

Međutim, propisane zabrane iz člana 33 odnose se samo na primanje od strane političkih subjekata materijalne i finansijske pomoći i nenovčanih priloga direktno od određenih trećih strana, ili vođenje medijskih i javnih kampanja od strane ovih trećih strana u ime ili za potrebe političkih subjekata u vrijeme trajanja izborne kampanje.

[187] Vidi Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, čl. 33, stavovi 1. i 2. Dostupno na:

[https://www.antikorupcija.me/media/documents/Zakon\\_o\\_finansiranju\\_politickih\\_subjekata\\_i\\_izbornih\\_kampanja\\_ATNtVvz.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Zakon_o_finansiranju_politickih_subjekata_i_izbornih_kampanja_ATNtVvz.pdf)

[188] Članom 33 Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja propisuju se još neke zabrane u pogledu ograničenja prava pravnih i fizičkih lica da daju donacije političkim subjektima u izbornoj kampanji, uključujući zabranu zaduživanja kod fizičkih lica, zabranu donacija od strane pravnih lica i preduzetnika koji vrše ili su u prethodne dvije godine vršili poslove od javnog interesa ili zaključili ugovor u postupku javnih nabavki za vrijeme trajanja poslovnog odnosa ili dvije godine nakon njegovog prestanka; zabranu donacija od strane fizičkog i pravnog lica u odnosu na koje je poreski organ pokrenuo postupak prinudne naplate donošenjem zaključka o prinudnoj naplati; kao i zabranu donacija od strane pravnog lica koje u trajanju od tri mjeseca nije izmirilo dospelje obaveze prema zaposlenima. Vidi čl. 33, stavovi 4-7.

[189] Isto. Vidi čl. 34.

[190] Isto. Vidi čl. 66, stav 1, tačke 39. i 41.

[191] Isto. Vidi čl. 64, stav 1, tačke 9 i 12.

[192] Isto. Vidi čl. 70, Stav 1, tačke 5 i 8.

[193] Isto. Vidi čl. 35.



# 1

## MEĐUNARODNI STANDARDI I NACIONALNI PRAVNI OKVIR

To znači da crnogorski pravni okvir koji reguliše finansiranje političkih subjekata i izbornih kampanja u ovom trenutku ne prepoznaje, niti na bilo koji način reguliše, aktivnosti trećih strana koje nisu formalno povezane sa nekim političkim subjektom, ali koje mogu uticati na političke i izborne procese.

Ovakva pravna praznina ostavlja mogućnost zaobilaženja postojećih ograničenja u smislu transparentnosti porijekla izvora finansiranja i visine dozvoljenih sredstava za finansiranje izborne kampanje i ostavlja prostor za moguću zloupotrebu.

U tom smislu, smatramo da bi bilo od značaja razmotriti potrebu za daljim izmjenama zakonodavnog okvira u skladu sa preporukama Savjeta Evrope o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih partija, a sa ciljem sprječavanja zaobilaženja pravila o maksimalnim iznosima finansiranja izborne kampanje. [194] S tim u vezi, neophodno je prepoznati i na adekvatan način regulisati i aktivnosti trećih strana u izbornom procesu koje bi eventualno bile preduzimate u koordinaciji sa nekim od učesnika izbornog procesa, kako bi se smanjio prostor za eventualne koruptivne radnje koje mogu imati negativne efekte na integritet izbornog procesa u smislu obezbjeđivanja zaštite od konflikta interesa, transparentnosti finansiranja, i nezavisnosti političkih partija.

Dodatno, Zakon nedovoljno precizno definiše šta se podrazumijeva pod vođenjem medijske, odnosno javne kampanje u ime ili za potrebe političkih subjekata u toku izbornog procesa. Takođe ne postoji nikakvo uputstvo nadležnog tijela za kontrolu sprovođenja Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, odnosno Agencije za sprječavanje korupcije, koje bi bliže definisalo kakve aktivnosti trećih strana konstituišu javnu kampanju za potrebe političkih subjekata u izornoj kampanji, u smislu u kojem je to ovim Zakonom zabranjeno.

Ovakvo stanje nije u skladu sa preporukama ODIHR-a u kojima se navodi da svako regulisanje uključivanja trećih strana u izborne i političke aktivnosti mora biti pažljivo promišljeno u smislu konkretnih aktivnosti koje se nastoje regulisati, da se moraju dati jasne smjernice onima koji takve aktivnosti preduzimaju, kao i da bilo kakvo regulisanje ovog tipa mora biti praćeno jasnim nadzornim mandatom nezavisnog tijela koje ima neophodna ovlašćenja i resurse da se time bavi na adekvatan način. [195]

Na nivou principa, ODIHR-ova preporuka je da ukoliko postoji uključenost trećih strana u izbornu kampanju, važno je da se njihove aktivnosti u određenoj mjeri regulišu relevantnim zakonodavnim okvirom kako bi se obezbijedila transparentnost i odgovornost. Međutim, prilikom određivanja načina i obima regulisanja aktivnosti trećih strana, mora se strogo voditi računa o poštovanju prava na slobodno izražavanje kroz legitimne aktivnosti u izornoj kampanji koje se sprovode nezavisno od političkih subjekata i u tom smislu ne predstavljaju koruptivnu prijetnju. [196]

[194] Vidi: Član 3. paragraf b, tačka iii preporuka Savjeta Evrope o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih partija i izbornih kampanja iz 2003. Dostupno na: <https://rm.coe.int/16806cc1f1>

[195] Vidi „Notu OEBS-a o načinima regulisanja učešća trećih strana u izbornom procesu“ (‘Note on Third Party Regulations in the OSCE Region’), Nota br. POLIT/372/2020, od 20.04.2020., str. 1, paragraf 6. i str. 24. Paragrafi 98 i 99.

[196] Vidi „Notu OEBS-a o načinima regulisanja učešća trećih strana u izbornom procesu“ (‘Note on Third Party Regulations in the OSCE Region’), Nota br. POLIT/372/2020, od 20.04.2020., str. 18 i 19. Kao i preporuku 2 na str. 36.



# 2

## DRUŠTVENO-POLITIČKI KONTEKST PARLAMENTARNIH IZBORA 2020

U periodu koji je prethodio posljednjim parlamentarnim izborima, političkim diskursom u Crnoj Gori dominirale su dvije teme: epidemiološka situacija izazvana virusom COVID-19 i borba Srpske Pravoslavne Crkve u Crnoj Gori za povlačenje spornog Zakona o slobodi vjeroispovijesti.

Epidemiološka situacija usloвила je određene specifičnosti izbornog procesa poslednjih parlamentarnih izbora, uključujući efekte koji su važni sa stanovišta političke prednosti u izbornoj kampanji. Ovi efekti razmotreni su u dijelu izvještaja o institucionalnoj prednosti, gdje smo se, između ostalog, bavili time kako je DPS iskoristio epidemiološku situaciju da u susret parlamentarnim izborima, sa pozicije vladajuće partije, trošenje novca iz budžetske rezerve za saniranje posljedica ekonomske krize izazvane virusom COVID-19 stavi u funkciju sopstvene partijske promocije, a za potrebe ostvarivanja političke prednosti nad ostalim učesnicima u izborima.

U ovom dijelu izvještaja bavićemo se drugom specifičnošću društveno-političkog konteksta prethodnih parlamentarnih izbora, odnosno predizbornom aktualizacijom crkvenog pitanja, i u tom kontekstu razmotriti na koji način su pojedini politički subjekti date okolnosti iskoristili za ostvarivanje izborne prednosti na prethodnim izborima. Kompleksnost pitanja odnosa države i vjerskih zajednica prevazilazi okvire ove analize, koja pretenduje da se bavi samo izbornim procesom iz perspektive onoga što može biti efekat trećih strana u smislu u kom je taj pojam definisan ranije u ovom poglavlju.

# C



# 2

## DRUŠTVENO-POLITIČKI KONTEKST PARLAMENTARNIH IZBORA 2020

### 1. Crkva kao treća strana u izbornom procesu

---

Period prije raspisivanja izbora obilježen je višemjesečnim održavanjem litija u organizaciji Srpske Pravoslavne Crkve u Crnoj Gori (dalje u tekstu Crkva), kojima se zahtijevalo povlačenje spornog Zakona o slobodi vjeroispovijesti. Nakon usvajanja Zakona u decembru 2019, protestne povorke u organizaciji crkvenih opština održavane su u gradovima širom zemlje, okupljajući na hiljade vjernika i drugih građana koji su na ovaj način javno izražavali solidarnost sa Crkvom (u daljem tekstu: litije).

Politička motivacija donošenja ovog zakona pred početak izborne godine, kao takva, nije predmet ovog izvještaja. Međutim, cijenimo da je važno na ovom mjestu prepoznati da je stavljanje Crkve u centar predizbornog društveno-političkog konteksta direktna posljedica odluke prethodne vladajuće većine da se usvajanjem ovako kontroverznog Zakona pozabavi baš uoči izborne 2020, imajući na umu prethodno poznat snažno negativan stav Crkve u pogledu sadržaja ovog zakona [197] i ono što je mogla biti očekivana reakcija Crkve na njegovo usvajanje.

Odabirom specifičnog vremenskog trenutka za usvajanje ovog zakona, pokrenuta je očekivana lančana reakcija koja je dovela do kreiranja specifičnog društveno-političkog konteksta u kojem crkveno pitanje postaje dominantna tema u izbornoj godini. Time je kreiran jedan – za crnogorske izbore do sada – netipičan predizborni diskurs gdje se Crkva, kroz pružanje otpora Zakonu o slobodi vjeroispovijesti, našla na strani suprotstavljenoj vladajućoj partiji u toku trajanja izborne kampanje, što ju je *de facto* stavilo u poziciju treće strane na ovim parlamentarnim izborima, u smislu u kom je taj pojam definisan ranije u tekstu. Učešće Crkve u svojstvu treće strane je još jedna specifičnost poslednjih izbora i za crnogorske uslove netipična situacija, imajući u vidu činjenicu da u Crnoj Gori do sada Crkva nije imala značajnu ulogu u izbornom procesu.

Međutim, ulazak Crkve u izborni proces ima određene specifične karakteristike koje njeno djelovanje u jednom dijelu razlikuju od uobičajene interpretacije učešće trećih strana u izbornom procesu.

Na primjer, za razliku od 'klasičnih' trećih strana koje u izbornu kampanju ulaze sa namjerom da kroz svoje aktivnosti na ovaj ili onaj način utiču na izborni proces, gore pomenute okolnosti pod kojima se crkveno pitanje našlo u izbornoj kampanji ukazuju da se Crkva nije samoinicijativno uključila u izborni proces sa primarnim ciljem da utiče na njegov ishod. Primarni cilj njene 'kampanje', koja je svoj javni izraz dobila u litijama, bio je povlačenje Zakona o slobodi vjeroispovijesti.

[197] Sadržaj ovog zakona predmet je višegodišnjeg sporenja zainteresovanih strana, na prvom mjestu DPS-a koji ga je predložio i Crkve koja mu se suprotstavljala, otkako je na njemu počelo da se radi 2014. godine. Važno je napomenuti i da se osporavanim odredbama bavila i Venecijanska komisija u svojim mišljenjima, što dodatno pokazuje da se radi o, u najmanju ruku, kontroverznom zakonskom rješenju.



# 2

## DRUŠTVENO-POLITIČKI KONTEKST PARLAMENTARNIH IZBORA 2020

U kontekstu nadolazećih izbora i učešća opozicionih političara na ovim okupljanjima, Crkva je od strane vladajućih partija javno optuživana za bavljenje politikom na strani političkih protivnika DPS-a. Kao odgovor na ove optužbe, predstavnici Crkve su u više navrata odlučno negirali povezanost organizacije ovih protestnih povorki sa bilo kojom političkom opcijom i pozvali pripadnike političkih stranaka da se „uzdrže od bilo kakve politizacije i svojatanja litija radi ostvarivanja političke koristi.“ [198] Takođe su isticali da litije nemaju nikakve veze sa održavanjem predstojećih izbora, kao i da će se sa litijama prestati kada dođe do promjene spornog zakona. [199]

Ova 'kampanja' počela je organizovanjem litija nakon usvajanja spornog Zakona uoči izborne godine, a potom – kao što ćemo razmotriti u nastavku teksta – u izmijenjenom obliku nastavila da traje i za vrijeme izborne kampanje, gdje je Crkva efektivno djelovala kao treća strana bez obzira na okolnosti koje su vodile njenom uključivanju u izborni proces.

Druga specifičnost djelovanja Crkve u odnosu na djelovanje 'klasičnih' trećih strana je okolnost da je nakon početka izborne kampanje – što je momenat kada treće strane uobičajeno počinju svoje aktivnosti sa ciljem zagovaranja neke političke ili druge agende u izbornom procesu – Crkva obustavila organizaciju litija koje su, kao što smo pomenuli, bile najznačajniji izraz njenog otpora Zakonu o slobodi vjeroispovijesti. [200]

Litije u organizaciji crkvenih opština posljednji put su organizovane sredinom juna, nakon čega su obustavljene dan pred održavanje litije zakazane za 28. jun – tačno nedjelju dana nakon raspisivanja izbora 20. juna. Tada je Crkva pozvala vjernike da se umjesto najavljenih litija u isto vrijeme okupljaju na molebanima, odnosno vjerskim obredima u hramovima i na površinama koje im pripadaju, a na koje se nisu odnosile zabrane okupljanja propisane mjerama Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti.

Nakon molebana, umjesto dotadašnjih litija, održavale su se takozvane 'auto-litije' protiv Zakona o slobodi vjeroispovijesti, u kojima su učestvovali i predstavnici pojedinih opozicionih političkih subjekata. U izjavama za javnost, Crkva se ogradila od organizacije ovih protestnih vožnji, [201] a odgovornost za organizaciju povorki automobila koje su se održavale širom Crne Gore tokom čitavog perioda trajanja predizborne kampanje, kojima se održavao momentum crkvenog i građanskog otpora prethodnoj vlasti, formalno nije preuzeo niko.

Na nekim od fotografija zabilježenim sa takozvane 'barka litije' u Budvi, održanoj 15. avgusta, gdje je oko 40 barki učestvovalo u pomorskoj povorci na čelu sa Markom Carevićem, visokim funkcionerom koalicije 'Za budućnost Crne Gore' i nosiocem liste 'Za budućnost Budve' na lokalnim izborima, koji su u ovoj opštini održani u isto vrijeme kad i parlamentarni izbori, pojavljuju se i neki pripadnici crkve, mada sa samih fotografija nije moguće zaključiti u kom svojstvu su na tom mjestu bili prisutni. [202]

[198] Saopštenje od 20. juna 2020, dostupno na zvaničnom sajtu Mitropolije: <https://mitropolija.com/2020/06/20/mcp-neistinama-opravdavaju-nezakonite-akcije-proziv-crkve/>.

[199] Primjer je saopštenje od 6. jula 2020, dostupno na zvaničnom sajtu Mitropolije: <https://mitropolija.com/2020/07/06/mitropolija-crnogorsko-primorska-ministru-odbrane-rezima-saopstenje-za-javnost/?fbclid=IwAR3Kex0gCsgnp2bnu161JUT7Ez2AuMWFj1oojUsOS915b8ZYkSTHN0wIU>.

[200] Usljed epidemiološke situacije u zemlji, održavanje litija je prvi put obustavljeno u martu, pa obnovljeno sredinom juna, nakon čega su opet obustavljene krajem juna.

[201] Primjer je poslanica Mitropolita Amfilohija od 23. avgusta 2020, dostupna na zvaničnom sajtu Mitropolije: <https://mitropolija.com/2020/08/23/velikogospodjinska-poslanica-2020-ljeta-gospodnjeg/>.

[202] Formalna povezanost sa Crkvom gospodina Carevića od ranije su poznata crnogorskoj javnosti, uključujući da gospodin Carević obavlja funkciju predsjednika Srpske pravoslavne crkvene opštine Stari grad u Budvi, što je, kako je naveo u izjavi za 'Vijesti' počasna funkcija na koju je imenovan 'kao istaknuti vjernik i dobrotvor Mitropolije crnogorsko primorske'. Vidi članak: 'Carević je predsjednik Srpske pravoslavne crkvene opštine: Objedinio izvršnu i duhovnu vlast', dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/31775/carevic-je-predsjednik-srpske-pravoslavne-crkvene-opstine-objedinio-izvrnu-i-duhovnu-vlast>. Pristupljeno 12.01.2020. u 16h.



# 2

## DRUŠTVENO-POLITIČKI KONTEKST PARLAMENTARNIH IZBORA 2020

Obustava organizacije litija, međutim, nije značila da je Crkva odustala od svoje 'kampanje' za povlačenje zakona, kao ni javne kritike na račun tadašnje vlasti, izbjegavajući pritom da imenuju bilo koji politički subjekt pojedinačno. To je vidljivo iz mnogobrojnih izjava visokih predstavnika Crkve u predizbornom periodu, u kojima svoje vjernike pozivaju da ne glasaju za one koji donose anticrkvene zakone. [203]

Kao što smo pomenuli u dijelu ove analize koja se odnosi na važeći zakonodavni okvir, **odredbe Zakona o finansiranju političkih partija nisu dovoljno jasne u dijelu koji se odnosi na zabrane vođenja medijskih, odnosno javnih kampanja u ime ili za potrebe političkih subjekata u toku izborne kampanje od strane pojedinih trećih strana – uključujući vjerske zajednice.** U ovom konkretnom slučaju, nije moguće utvrditi kakvo ponašanje trećih strana – recimo u slučaju izjava predstavnika Crkve koje sadrže javnu osudu nekog od direktnih učesnika, ili podršku njihovim političkim oponentima – bi, u smislu ovog zakona, moglo biti smatrano oblikom legitimne slobode izražavanja treće strane, a kada javnom kampanjom u ime ili za potrebe političkih subjekata u izbornoj kampanji; kao ni da li se pomenute zabrane odnose samo na plaćene medijske sadržaje, ili bilo kakve izjave koje imaju javni karakter.

Kako je već navedeno, Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja ograničavaju se određene aktivnosti trećih strana, uključujući vjerske organizacije. Prateći preporuke ODIHR-a, neophodno je da nadležno tijelo, Agencija za sprječavanje korupcije, pripremi jasne smjernice o tome koje aktivnosti trećih strana nisu dozvoljene u smislu ovog zakona. U ovom konkretnom slučaju, to znači da je potrebno razlikovati aktivnosti u toku izborne kampanje koje spadaju u domen slobode izražavanja i javnog obraćanja, i aktivnosti koje predstavljaju medijsku, odnosno javnu kampanju u ime ili za potrebe političkog subjekta. [204]

**U uslovima nepreciznih zakonskih odredbi Zakona o finansiranju i neažurnosti Agencije za sprječavanje korupcije, koja ih uputstvima nije dodatno precizirala, cilj ove analize nije kvalitativno vrednovanje ophođenja predstavnika Crkve u izbornoj kampanji, niti ona na bilo koji način pretenduje da dovodi u pitanje prava i slobode vjerskih zajednica – uključujući njihovu slobodu obraćanja vjernicima i javnosti u odnosu na bilo koju temu.**

Bez obzira na to, imajući u vidu nesumnjiv uticaj koji javna politička opredijeljenost predstavnika Crkve može imati na ravnopravnost učesnika u izbornom procesu i sami ishod izbora, na ovom mjestu cijenimo da je važno napomenuti da je, na nivou principa, za crnogorski lokalni kontekst značajno očuvati dobru praksu uzdržavanja od izjava koje mogu da utiču na izborni proces u toku trajanja izborne kampanje.

[203] Saopštenje od 23. avgusta 2020, dostupno na zvaničnom sajtu Mitropolije: [https://mitropolija.com/2020/08/23/mitropolit-amfilohije-izadjite-na-izbore-i-glasajte-za-svetinje-bozije-protiv-bezakonika-i-bezakonih-zakona/?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=mitropolit-amfilohije-izadjite-na-izbore-i-glasajte-za-svetinje-bozije-protiv-bezakonika-i-bezakonih-zakona&fbclid=IwAR1z\\_AgdLzIKHlvJpu8zUZvTMQn--cMt1ene1x\\_SyR5uKM8Ne1mzHkXsik](https://mitropolija.com/2020/08/23/mitropolit-amfilohije-izadjite-na-izbore-i-glasajte-za-svetinje-bozije-protiv-bezakonika-i-bezakonih-zakona/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=mitropolit-amfilohije-izadjite-na-izbore-i-glasajte-za-svetinje-bozije-protiv-bezakonika-i-bezakonih-zakona&fbclid=IwAR1z_AgdLzIKHlvJpu8zUZvTMQn--cMt1ene1x_SyR5uKM8Ne1mzHkXsik). Vidi takođe i prethodno navedenu poslanicu Mitropolita Amfilohija od 23. avgusta 2020, dostupnu na zvaničnom sajtu Mitropolije: <https://mitropolija.com/2020/08/23/velikogospodjinska-poslanica-2020-ljeta-gospodnjeg/>.

[204] Vidi „Notu OEBS-a o načinima regulisanja učešća trećih strana u izbornom procesu“ (‘Note on Third Party Regulations in the OSCE Region’), Nota br. POLIT/372/2020, od 20.04.2020., str 24. Paragraf 99.



## 2. Ostvarivanje izborne prednosti korišćenjem Crkve kao treće strane u izbornom procesu

U uslovima produžene konfrontacije predstavnika Crkve sa tadašnjom vlašću, mnogi analitičari su ukazivali da su litije percipirane kao svojevrsni simbol građanskog i crkvenog otpora ne samo spornom zakonu, već i prethodnoj vlasti. Pomenutim povlačenjem Crkve iz organizacije protestnih povorki protiv Zakona o slobodi vjeroispovijesti na početku izborne kampanje stvoren je vakuum u artikulisanju javnog izraza nezadovoljstva velikog broja vjernika i drugih građana odnosom prema Crkvi. U međuvremenu, impuls otpora spornom zakonu održavana je i tokom trajanja izborne kampanje okupljanjem na protestnim molebanima.

U kontekstu ovih specifičnih društveno-političkih okolnosti koje su obilježile predizborni period, jedan broj učesnika izbornog procesa je prepoznao politički interes u izbornoj strategiji prevođenja ovog nezadovoljstva u izraz izborne volje građana. Politički subjekti koji su primijenili ovakvu taktiku su uglavnom pripadali koaliciji "Za budućnost Crne Gore".

Ova koalicija je značajan dio aktivnosti u okviru svoje predizborne kampanje usmjerila na pokazivanje privrženosti ovoj vjerskoj zajednici i naglašavanje prijateljskog odnosa predstavnika Crkve prema njihovim aktivistima. U periodu trajanja izborne kampanje, na društvenim mrežama izborne liste „Za budućnost Crne Gore“ objavljeno je preko 30 videa i 50 fotografija [205] na kojima se u nekom obliku prikazuje Crkva i njeni predstavnici. [206]

U promotivnim spotovima koalicije „Za budućnost Crne Gore“ često je korišćena najprepoznatljivija parola sa litija – „ne damo svetinje“ – a ukupna atmosfera njihove izborne kampanje i djelovanja aktivista bila je usmjerena u pravcu predstavljanja ove izborne liste kao izborne opcije za odbranu Crkve.

Iako je izbor teme na kojoj će se bazirati izborna strategija legitimno pravo svakog političkog subjekta, zamaglivanjem granica između onoga što je legitimna borba Crkve protiv Zakona o slobodi vjeroispovijesti i sopstvene izborne kampanje, koalicija „Za budućnost Crne Gore“ svoje predizborne aktivnosti 'naslonila' je na već izgrađenu platformu Crkvenog otpora Zakonu o slobodi vjeroispovijesti. Ovo 'naslanjanje' joj je u situaciji svojevrsne referendumizacije 'crkvenog pitanja' omogućilo da politički profitira od prepoznatljivosti i prikupljene podrške velikog broja vjernika i građana crkvenoj 'kampanji' protiv Zakona o slobodi vjeroispovijesti.

Međutim, ovo 'naslanjanje' na 'kampanju' Crkve kao takvo nije nelegalno u smislu zabrana koje propisuje Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampa. Kao što smo vidjeli u dijelu ove analize o regulatornom okviru u odnosu na aktivnosti trećih strana, sve ono što ne predstavlja direktnu materijalnu ili finansijsku podršku ili nenovčano davanje političkom subjektu od strane trećih strana, uključujući vjerske zajednice, crnogorski Zakon o finansiranju ne prepoznaje kao nezakonito.

[205] Za potrebe ovog izvještaja, MANS je prikupio i analizirao informacije o sadržaju izbornih kampanja političkih subjekata. Navedeni podaci odnose se na sadržaje promotivnih videa i fotografija objavljenih na društvenim mrežama Facebook i Instagram koalicije „Za budućnost Crne Gore“ i prikupljeni su u periodu trajanja izborne kampanje.

[206] Većina materijala prikazuje aktiviste ove koalicije ispred hramova u različitim gradovima koje posjećuju, na nekim od kojih se nalaze i sveštenici koji ih prijateljski dočekuju i srdačno pozdravljaju.



# 2

## DRUŠTVENO-POLITIČKI KONTEKST PARLAMENTARNIH IZBORA 2020

Bilo da na dvije kampanje, onu Crkve i onu koalicije "Za budućnost Crne Gore", gledamo kao na dvije odvojene akcije koje su ostvarile sinergiju, ili kao na koordinisane izborne aktivnosti bez formalne povezanosti, samo 'naslanjanje' političkog subjekta na kampanju treće strane ili uporedno vođenje kampanje o istom pitanju nije zabranjeno ili na bilo koji način tretirano Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

**Međutim ovakvo 'naslanjanje' na rezultate aktivnosti Crkve sa ciljem ostvarivanja izborne prednosti pokazalo je određene slabosti postojećeg regulatornog okvira kojim se uređuju odnosi direktnih učesnika izbora i trećih strana.**

Zamagljivanjem granica između onoga što je cilj crkvene kampanje (povlačenje spornog zakona) i onoga što su ciljevi političkog subjekta u izbornoj kampanji (ostvarivanje što boljeg izbornog rezultata), izborna lista „Za budućnost Crne Gore“ je svoj politički program utopila u već postojeću platformu otpora Crkve. Međutim, za potrebe svoje 'kampanje' Crkva je mjesecima prije toga koristila sopstvenu infrastrukturu i sredstva za mobilizaciju podrške vjernika i drugih građanja za 'crkveno pitanje' i kreiranje crkvenog i građanskog pokreta otpora Zakona o vjerskim zajednicama. Naslanjanjem na crkvenu 'kampanju' u cilju ostvarivanja izborne prednosti, koalicija „Za budućnost Crne Gore“ efektivno je zaobišla postojeće zakonske zabrane i ograničenja.

U ovom konkretnom slučaju, Crkva nije vodila kampanju u ime ili za potrebe ovog političkog subjekta u izbornoj kampanji, što bi u smislu propisanih zabrana konstituisalo kršenje zakona, niti je između njih postojao bilo kakav formalni odnos. Ipak, zbog specifičnih predizbornih okolnosti i svojevrzne referendumizacije 'crkvenog pitanja,' poistovjećivanje sa ciljevima Crkve omogućilo je ovom političkom subjektu da u političkom smislu profitira od oslanjanja na rezultate legitimne Crkvene kampanje, koja se nastavila tokom trajanja izbornog procesa.

Političko profitiranje direktnih učesnika izborne utakmice od kampanje trećih strana na koje se ne odnose ista pravila transparentnosti i odgovornosti koja uređuju izborne aktivnosti političkih, kao što smo vidjeli u prvom dijelu ove analize, problematično je sa stanovišta transparentnosti finansiranja. U ovom konkretnom slučaju, aktivnosti Crkve koje su od strane koalicije „Za budućnost Crne Gore“ na indirektan način stavljene u službu njihove izborne kampanje ne mogu biti nadzirane na način na koji je to predviđeno zakonom u odnosu na direktne učesnike izbora, niti je moguće eventualna sredstva koja su bila korišćena za ove aktivnosti uračunati u vrijednost ukupnih troškova izborne kampanje.

**Ova situacija ukazala je na određene pravne nedostatke crnogorskog regulatornog okvira u odnosu na djelovanje trećih strana. Ovi nedostaci mogu biti zloupotrijebljeni u cilju zaobilaženja propisanih zabrana i ograničenja u izbornom procesu kroz indirektno pomaganje izborne kampanje od strane trećih strana, u slučajevima kada ove nisu formalno povezane sa političkim subjektima.**



# 2

## DRUŠTVENO-POLITIČKI KONTEKST PARLAMENTARNIH IZBORA 2020

Međutim, ovako specifična situacija u kojoj se Crkva našla u svojstvu treće strane, ukazuje na jasnu opasnost da se daljim pooštavanjem ograničenja u odnosu na aktivnosti trećih strana može ugroziti pravo na slobodu govora i javnog obraćanja trećih strana.

U tom smislu, MANS smatra da bi, u saradnji sa međunarodnim ekspertima i kroz analizu uporedne prakse, trebalo utvrditi na koji način bi bilo najbolje pristupiti eventualnim zakonskim izmjenama koje bi ostvarile delikatnu ravnotežu između ograničavanja koruptivnog djelovanja političkih subjekata kroz (zlo)upotrebu aktivnosti trećih strana, sa jedne strane, i garantovanja poštovanje fundamentalnih prava i sloboda trećih strana, sa druge.

Što se tiče primanja direktne materijalne i finansijske podrške ili nenovčanih priloga trećih strana koji jesu zabranjeni zakonom, MANS ne raspolaže podacima na temelju kojih bi mogao da tvrdi da je došlo do kršenja relevantnih zakonskih odredbi od strane Crkve.

Međutim, analizom predizbornih aktivnosti političkih subjekata i trećih strana uočili smo određene aktivnosti koje bi mogle biti predmet dalje istrage, ali za koje nemamo podatke da su se nadležni organi njima na bilo koji način bavili.

Na primjer, sedmicu pred održavanje parlamentarnih izbora, u nedjelju 23. avgusta, gospodin Zdravko Krivokapić održao je ispred Hrama u Podgorici, gdje je toga dana održan moleban protiv Zakona o slobodi vjeroispovijesti, govor u svojstvu nosioca liste „Za budućnost Crne Gore.“ Komentarišući policijsko blokiranje grupe građana koji su imali namjeru da prisustvuju molebanu koji se toga dana održavao u Hramu, Krivokapić je u svom obraćanju sveštenstvu i prisutnima rekao da se na taj način pokušao spriječiti njegov blagovremeni dolazak na moleban, njegovo obraćanje prisutnima, te je sa tog mjesta poručio da je „pobjeda opozicije na predstojećim izborima izvjesna.“

U smislu zabrane primanja direktne materijalne ili finansijske pomoći ili nenovčanih priloga od strane određenih trećih strana, uključujući vjerske zajednice, Agencija bi u ovakvoj situaciji morala da ispita ko je obezbijedio finansijska sredstva i logističku podršku za organizovanje ovog skupa ispred Hrama u Podgorici, koji je iskorišćen u svrhu izborne promocije jednog političkog subjekta, odnosno da utvrdi da li je obraćanje gospodina Krivokapića bilo organizaciono povezano sa molebanom u Hramu koji je organizovala Crkva na način na koji to ne bi bilo dozvoljeno u smislu zabrana propisanih zakonom.

U slučaju ove Krivokapićeve izjave kojom se moleban od 23. avgusta dovodi u direktnu vezu sa izbornom kampanjom izborne liste „Za budućnost Crne Gore,“ Crkva nije slijedila svoju raniju praksu ograđivanja od 'svojatanja' i 'politizacije' aktivnosti Crkve protiv Zakona o slobodi vjeroispovijesti radi ostvarivanja političke koristi. Međutim, bez nekih konkretnih dokaza o eventualnim zloupotrebama u smislu primanja direktne materijalne ili finansijske podrške ili nenovčanih priloga od strane Crkve, samo po sebi ovakvo ponašanje nije nelegalno i može se tumačiti jedino kao prećutna podrška jednom učesniku izborne utakmice.

# C



# 3 PREPORUKE ZA IZMJENE PRAVNOG OKVIRA

Na temelju ove analize proizilaze sljedeće preporuke koje je, u odnosu na ono što su potrebe lokalnog konteksta, neophodno ozbiljno razmotriti prije održavanja narednih parlamentarnih izbora:

C

1

U CILJU SMANJIVANJA MOGUĆNOSTI ZAOBILAŽENJA PROPISANIH ZABRANA I OGRANIČENJA, SAGLEDATI POTREBU I OBIM EVENTUALNOG DODATNOG ZAKONSKOG OGRANIČAVANJA AKTIVNOSTI TREĆIH STRANA KROZ KOJE JE MOGUĆE UTICATI NA POLITIČKE IZBORNE PROCESSE, VODEĆI RAČUNA O NENARUŠAVANJU NJIHOVOG PRAVA NA SLOBODU IZRAŽAVANJA I JAVNOG OBRAĆANJA I UZIMAJUĆI U OBZIR RELEVANTNE PREPORUKE ODIHR-a I DOBRE UPOREDNE PRAKSE;

2

IZRADITI SMJERNICE KOJE ĆE BLIŽE DEFINISATI AKTIVNOSTI KOJE KONSTITUIŠU VOĐENJE MEDIJSKE/JAVNE KAMPANJE OD STRANE TREĆIH STRANA U IME I ZA POTREBE POLITIČKIH SUBJEKATA U IZBORNOJ KAMPANJI, U SMISLU VAŽEĆIH ZABRANA PROPISANIH ZAKONOM O FINANSIRANJU POLITIČKIH SUBJEKATA I IZBORNIH KAMPANJA;

3

IZRADITI ETIČKI KODEKS POLITIČKIH PARTIJA, POSEBNO U ODNOSU NA PONAŠANJE U IZBORNOJ KAMPANJI, KOJIM BI SE ZAHTIJEVALO OČUVANJE INTEGRITETA IZBORNOG PROCESA I TREĆIH STRANA U IZBORNOM PROCESU, KROZ POŠTOVANJE PRINCIPA ODVOJENOSTI VJERSKIH ZAJEDNICA OD DRŽAVE I OSUDU BAZIRANJA IZBORNE KAMPANJE NA ZLOUPOTREBLJAVANJU VJERSKIH PITANJA U KORIST OSTVARIVANJA USPJEHA NA IZBORIMA.



## Zabrane, ograničenja i prekršajne odredbe važećeg zakonodavnog okvira relevantne u kontekstu sprječavanja ostvarivanja neprimjerene institucionalne prednosti partije na vlasti

### *Zakon o izboru odbornika i poslanika*

Relevantne odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika sadržane su u poglavlju VII kojim se uređuje predstavljanje podnosilaca i kandidata sa izbornih lista, odnosno članovima 50, 50a, 51 i 51a. [207]

U cilju obezbjeđivanja poštovanja principa razdvojenosti države i partije i sprečavanja zloupotrebe državnih resursa u partijske svrhe, ovim odredbama predviđena je zabrana korišćenja imovine (novca, tehničkih sredstava, prostora, opreme i dr.) državnih organa, javnih preduzeća, javnih ustanova i fondova, jedinica lokalne samouprave i kompanija sa većinskim vlasničkim udjelom države (član 50, stav 4); zabrana javnim funkcionerima i državnim službenicima i namještenicima da u radno vrijeme, odnosno za vrijeme obavljanja službenih dužnosti, učestvuju u izbornoj kampanji i javno izražavaju lične stavove povodom izbora (član 50a, stav 1); kao i zabrana učestvovanja u izbornoj kampanji na bilo koji način policijskim službenicima i pripadnicima Agencije za nacionalnu bezbjednost (član 50a, stav 2).

Članovima 51 i 51a regulisano je ponašanje nacionalnog javnog servisa, kao i regionalnih i lokalnih javnih emitera u odnosu na učesnike izbora, u smislu obezbjeđivanja jednakog tretmana u pogledu predstavljanja podnosioca potvrđenih izbornih lista i iznošenja i obrazlaganje njihovih programa u okviru političko-informativnog programa i blokovima određenim za emitovanje politički marketing, u jednakom trajanju i u istom terminu (član 51); kao i ponašanje javnih funkcionera u vrijeme izborne kampanje kada u svojim medijskim nastupima nastupaju kao predstavnici izbornih lista (član 51a, stav 1).

Članom 51a propisana je i zabrana državnim funkcionerima i funkcionerima lokalne samouprave da 'u vrijeme izborne kampanje, svoje medijske nastupe u ulozi državnog ili drugog javnog funkcionera zloupotrijebe i iskoriste za reklamiranje izborne liste i/ili njenog izbornog programa (član 51, stav 2).

U poglavlju XII o kaznenim odredbama, u članu 115 predviđena je zatvorska kazna od tri godine za krivično djelo 'ko za predstavljanje, popularisanje ili napadanje određene izborne liste naredi korišćenje ili koristi vojsku, vojne organe, organe unutrašnjih poslova, pravosudne i državne organe i opremu ovih organa, kao i zaposleni u ovim organima i druga lica koja rade za ove organe ili sa njima saraduju, ako izvršavaju ovakva naređenja (član 115, stav 1). U slučaju da ovo krivično djelo izvrši predsjednik Crne Gore, predsjednik Skupštine, predsjednik i članovi Vlade, predsjednik i sudije Ustavnog suda, predsjednik i sudije Vrhovnog suda, državni tužilac i rukovodilac državnog tužilaštva, Zakonom je predviđena kazna zatvora u trajanju do pet godina (član 115, stav 2).

[207] Vidi Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 50, stav 4, kao i članove 50a-51a.



Zakonom o izboru odbornika i poslanika predviđene su novčane kazne za kršenje člana 50a i 51a stav 2, za pravna lica, u iznosu od 500 do 2.000 eura (član 116, tačka 3); kao i za kršenje člana 51, za pravna lica, u iznosu od 2.000 do 20.000 eura (član 117, tačka 3).

Zakonom o izboru odbornika i poslanika nisu predviđene kazne za član 50 stav 4, kojim se propisuje zabrana korišćenja državnog novca i imovine u državnom vlasništvu.

Zabrane zloupotrebe državnih resursa bliže su regulisane Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.

## *Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja*

Relevantne odredbe Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja sadržane su u članu 9, stav tri koji reguliše korišćenje budžetskih sredstava, gdje je stavom tri predviđena zabrana upotreba budžetskih sredstava za lične potrebe kandidata političkog subjekta, kao i u poglavlju V kojim su propisane zabrane i ograničenja, naročito članovi 35-44.

Članom 35 propisana je zabrana pritiska na pravna lica, privredna društva i fizička lica prilikom prikupljanja priloga ili drugih aktivnosti vezanih za izbornu kampanju i finansiranje političkih subjekata (član 35).

Članovima 36 i 37 propisuje se zabrana upotrebe državnih sredstava (korišćenje prostorija u državnom vlasništvu javnih ustanova, državnih fondova i privrednih društava čiji je osnivač ili vlasnik država) za aktivnosti izborne kampanje, ukoliko se isti uslovi ne obezbijede svim učesnicima izbora, kao i distribuciju propagandnog materijala i prikupljanje potpisa podrške za predaju izborne liste i kandidature (član 36) te; zabrana plaćenog reklamiranja državnih organa i organa lokalne samouprave, javnih ustanova i državnih fondova koje može favorizovati političke subjekte ili njihove predstavnike u toku izborne kampanje (član 37).

Članom 38 propisana su ograničenja upotrebe državnih sredstava državnim i lokalnim potrošačkim jedinicama [208], kao i pravnim licima koja vrše javna ovlašćenja/djelatnost od javnog interesa i privrednim društvima u javnom vlasništvu (stavovi 1 i 3). Ova ograničenja uključuju zabranu mjesečne potrošnje veće od prosječne mjesečne potrošnje u prethodnih šest mjeseci od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, osim u slučajevima vanrednog stanja, a ukoliko se izbori održavaju u prvoj polovini godine, zabranjena im je mjesečna potrošnja veća od iznosa određenih mjesečnim planom potrošnje utvrđenim na početku fiskalne godine (stavovi 1 i 2).

Izuzetno od stava 1, članom 38 propisana je zabrana potrošnje veće od prosječne mjesečne potrošnje u posljednjih šest mjeseci prethodne godine ustanovama koje obavljaju poslove socijalne i dječje zaštite, kao i državnim i lokalnim organima nadležnim za poslove poljoprivrede (čl. 38, stav 4).

[208] Od ovih ograničenja su izuzete Državna i opštinske izborne komisije. Vidi član 38, stav 1. Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja.



# ANEKS

Potrošnju budžetskih potrošačkih jedinica na državnom i lokalnom nivou, od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, kao i mjesec dana nakon održavanja izbora, kontrolišu Agencija za sprečavanje korupcije i skupštinski odbor za antikorupciju, kojima su sve budžetske potrošačke jedinice dužne da dostavljaju analitičke kartice sa svojih računa i svakih sedam dana ih objavljuju na svojoj internet stranici (član 38, stav 5).

Članom 39 propisana je zabrana privrednim društvima čiji je osnivač ili većinski vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave da u periodu od šest mjeseci prije roka predviđenog za održavanje izbora ustupaju mehanizaciju i opremu trećim licima, osim pod uslovima propisanim zakonom.

U cilju obezbjeđivanja transparentnosti socijalnih davanja, članom 40 je propisana je 1) Zabrana davanja jednokratne novčane pomoći od strane državnih i lokalnih budžetskih potrošačkih jedinica, osim u situacijama propisanim ovim zakonom (član 40, stav 1); 2) Zabrana lokalnim budžetskim potrošačkim jedinicama mjesečne potrošnje u pogledu materijalnih davanja iz socijalne zaštite u nadležnosti jedinice lokalne samouprave većih od 20% prosječne mjesečne potrošnje za ova davanja u trećem kvartalu prethodne budžetske godine (član 40, stav 2) kao i; 3) Zabrana dodjele socijalnih davanja sa tekuće budžetske rezerve sa državnog i sa lokalnog nivoa u godini u kojoj se održavaju lokalni ili parlamentarni izbori, osim u slučaju ratnog stanja, vanrednog stanja, epidemije ili pandemije zaraznih bolesti (član 40, stav 3).

Poštovanje zabrana propisanih članom 40 kontrolišu Agencija za sprečavanje korupcije i skupštinski odbor za antikorupciju, kojima Ministarstvo nadležno za poslove socijalnog staranja, kao i lokalne samouprave relevantne podatke dostavljaju i objavljuju ih na svojim zvaničnim sajtovima (član 40, stavovi 5 i 6).

Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, propisane su još i obaveze u smislu transparentnosti budžetskih rashoda koje podrazumijeva periodično objavljivanje izvoda iz državnog i lokalnih trezora, kao i analitičkih kartica o potrošnji sredstava iz budžetskih rezervi u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, te dostavljanja ovih informacija i relevantnih odluka Agenciji za sprečavanje korupcije i skupštinskom odboru za antikorupciju (član 41).

Članom 42 propisane su zabrana pravnim licima čiji je osnivač ili vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave da, u periodu od raspisivanja do održavanja izbora, kao i mjesec dana nakon izbora, vrše otpis dugova građanima, kao što su računi za struju, vodu i druge javne usluge (član 41, stav 1); zabrana uvođenja novih ili jednokratnih subvencija za struju i subvencija u plaćanju komunalnih usluga u izbornoj godini, od strane privrednih društava čije je osnivač ili vlasnik država ili lokalna samouprava (član 42, stav 2); kao i zabrana otpisa obaveza po osnovu oprosta poreza i parafiskalnih dažbina od strane nadležnih državnih i lokalnih organa, u periodu od raspisivanja izbora do dva mjeseca nakon utvrđivanja konačnih rezultata izbora (član 42, stav 3).



# ANEKS

Članom 43 zabranjeno je javnim funkcionerima [209] korišćenje službenih automobila u periodu izborne kampanje, osim u slučajevima službene potrebe, kao i obaveza javnih institucija i ustanova, državnih fondova i privrednih društava čiji je osnivač ili vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave da periodično objavljuju naloge o korišćenju službenih vozila i ove informacije dostavljaju Agenciji za sprečavanje korupcije i skupštinskom odboru za antikorupciju.

Članom 44 regulisano je zapošljavanje i angažovanje zaposlenih lica. Ovim članom je predviđeno da se u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave, organima lokalne uprave, javnim ustanovama i državnim fondovima mogu vršiti zapošljavanja lica na određeno vrijeme, odnosno zaključiti ugovor za obavljanje privremenih i povremenih poslova, izuzetno, samo ako je to predviđeno aktom o sistematizaciji radnih mjesta, radi obezbjeđivanja neometanog i redovnog odvijanja i funkcionisanja procesa rada tih organa (član 44, stav 1). Odluku o zapošljavanju ovi organi i pravna lica dostavljaju Agenciji u roku od tri dana, a Agencija je dužna da ih na svojoj internet stranici objavi u roku od sedam dana od dana dostavljanja.

Članom 44, takođe je predviđena zabrana angažovanja u toku radnog vremena, na aktivnostima izborne kampanje, javnim funkcionerima [210] i zaposlenim u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave, organima lokalne uprave, javnim preduzećima, javnim ustanovama i državnim fondovima (član 44, stav 3).

Način vršenja kontrole primjene gorenavedenih odredaba uređuje se posebnim aktom koji donosi Agencija za sprečavanje korupcije (član 46).

U poglavlju IX propisane su kazne za kršenje odredbi ovog zakona.

Za pravna lica, propisane kazne kreću se od 5.000 do 20.000 eura, za slučajeve kršenja zabrane mjesečne potrošnja veće od prosječne mjesečne potrošnje u prethodnih šest mjeseci od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, osim u slučajevima vanrednog stanja, u skladu sa zakonom (član 38, stav 3); otpisa dugova za račune za struju, vodu i sve vrste javnih usluga (član 42, stav 1); obaveze objavljivanja putnih naloga za korišćenje službenih vozila i nedostavljanje istih Agenciji (član 43, stavovi 3 i 4); zabrane zapošljavanja (član 44, stav 1), kao i obaveze o dostavljanja informacije o zapošljavanju i prapratne dokumentacije Agenciji u zakonom propisanom roku (čl. 44, stav 2). [211]

Za političke subjekte, propisane kazne se takođe kreću od 5.000 do 20.000 eura, za slučajeve kršenja zabrane korišćenja prostorija u vlasništvu države, lokalne samouprave, javnih ustanova, državnih fondova i privrednih društava čiji je osnivač ili vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave, za potrebe kampanje, ako isti uslovi nisu obezbijeđeni svim učesnicima izbora (čl. 36, stav 1); kao i vršenja distribucije propagandnog materijala i prikupljanja potpisa podrške za predaju izborne liste, odnosno kandidature za izbor Predsjednika u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave, organima lokalne uprave, javnim ustanovama, državnim fondovima i privrednim društvima čiji je osnivač ili većinski ili djelimični vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave (čl. 36 stav 2). Propisana kazna za ovaj prekršaj za odgovorno lice iznosi od 500 do 2.000 eura. [212]

[209] Ova zabrana se ne odnosi na lica koja imaju status šticećenih ličnosti (član 43, stav 2).

[210] Ova zabrana se ne odnosi na poslanike i odbornike (vidi član 44, stav 3).

[211] Vidi član 64, stav 1 tačke 4, 15, 16, 17, 18 i 19.

[212] Vidi član 65, stav 1, tačke 12 i 13.



# ANEKS

Za prekršaje počinjene od strane odgovornog lica u Agenciji za sprečavanje korupcije, propisane su novčane kazne od 500 do 2.000 eura, u slučaju povrede zaštite ličnih podataka sadržanih u relevantnoj dokumentaciji, nedostavljanja dokumentacije skupštinskom odboru za antikorupciju, i neobjavlivanje podataka na svojoj internet stranici, u smislu zahtjeva propisanih relevantnim odredbama članova 38, 40, 41, 43, i 44. [213]

Za odgovorna lica u državnom organu, organu državne uprave, organu lokalne samouprave, organu lokalne uprave, javnoj ustanovi, državnom fondu i privrednom društvu čiji je osnivač ili vlasnik država, propisane kazne za prekršaje se kreću od 200 do 2.000 eura. Kazne se odnose na kršenje zabrane plaćenog reklamiranja koje u izbornoj kampanji može favorizovati političke subjekte i njihove predstavnike (čl 37); propisanih ograničenja potrošnje (član 38, stavovi 1-4); obaveze objavljivanja analitičkih kartica i dostavljanja istih Agenciji i Odboru (čl. 38, stav 5); zabrane ustupanja mehanizacije i opreme trećim licima u zakonom predviđenom periodu i dostavljanja relevantnih informacija Agenciji i Odboru (čl. 39. stavovi 1 i 2); zabrane isplate jednokratne novčane pomoći (član 40, stav 1); zabrane prekoračenja mjesečne potrošnje u pogledu materijalnih davanja iz socijalne zaštite u nadležnosti jedinica lokalne samouprave (čl 40, stav 2); zabrane dodjele socijalnih davanja u izbornoj godini iz tekuće budžetske rezerve sa državnog i lokalnog nivoa (čl 40, stav 3); obaveze objavljivanja relevantnih podataka i dostavljanja istih Agenciji i odboru (član 40, stav 7); obaveze objavljivanja izvoda iz državnog trezora, analitičke kartice o potrošnji sredstava iz budžetske rezerve (član 41, stavovi 1 i 2), kao i dostavljanja istih Agenciji i Odboru (član 41, stav 3); zabrane uvođenja novih ili jednokratnih subvencija za struju i plaćanje komunalnih uslova u izbornoj godini (čl. 42, stav 2); otpisa obaveza po osnovu oprosta poreza i parafiskalnih dažbina (član 42, stav 3); obaveze objavljivanja putnih naloga za korišćenje službenih vozila (čl. 43, stav 3), kao i nedostavljanja istih Agenciji (čl. 43, stav 4); zabrane zapošljavanja (čl. 44, stav 1) i dostavljanja Agenciji odluka o zapošljavanju sa pratećom dokumentacijom u zakonom propisanom roku (član 44, stav 2). [214]

[213] Vidi član 67, stav 1, tačke 6-9.

[214] Vidi čl. 68. stav 1, tačke 2, i 23-42.



# IZVORI

## Poglavlje B

# B

- Agencija za sprječavanje korupcije, 2020a, „Rješenje Agencije za sprječavanje korupcije, broj: 03-04-2046/2 od 20.08.2020. godine.“
- Agencija za sprječavanje korupcije, 2020b, „Izveštaj o sprovedenom nadzoru u toku izborne kampanje za izbore održane 30. avgusta 2020,“ novembar 2020. Dostupno na: [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj\\_o\\_sprovedenom\\_nadzoru\\_u\\_toku\\_izborne\\_kampanje\\_2020\\_god\\_1.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj_o_sprovedenom_nadzoru_u_toku_izborne_kampanje_2020_god_1.pdf).
- Evropska komisija, 2013, „Godišnji izvještaj EU o Crnoj Gori za 2013. godinu,“ u originalu: 'Montenegro 2013 Progress Report'. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2013/package/brochures/montenegro\\_2013.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/package/brochures/montenegro_2013.pdf).
- Evropska komisija, 2014, „Godišnji izvještaj EU o Crnoj Gori za 2014. godinu,“ u originalu: 'Montenegro 2014 Progress Report'. Objavljeno: oktobar 2014. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2014/20141008-montenegro-progress-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-montenegro-progress-report_en.pdf).
- Evropska komisija, 2015, „Godišnji izvještaj EU o Crnoj Gori za 2015. godinu,“ u originalu: 'COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT MONTENEGRO 2015 REPORT Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS'. Objavljen: 10.11.2015. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_montenegro.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf).
- Evropska komisija, 2016, „Godišnji izvještaj EU o Crnoj Gori za 2016. godinu,“ u originalu: 'COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Montenegro 2016 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2016 Communication on EU Enlargement Policy'. Objavljen: 09.11.2016. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_montenegro.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf).
- Evropska komisija, 2018, „Godišnji izvještaj EU o Crnoj Gori za 2018. godinu,“ u originalu: 'COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Montenegro 2018 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2018 Communication on EU Enlargement Policy'. Objavljen: 17.04.2018. Dostupan na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-montenegro-report.pdf>.
- Evropska komisija, 2019, „Godišnji izvještaj EU o Crnoj Gori za 2019. godinu,“ u originalu: 'COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Montenegro 2019 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2019 Communication on EU Enlargement Policy', objavljen 29.05.2019. Dostupan na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-montenegro-report.pdf>.



# IZVORI

# B

- Evropska komisija, 2020, „Godišnji izvještaj EU o Crnoj Gori za 2020. godinu,“ u originalu: 'COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Montenegro 2020 Report Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2020 Communication on EU Enlargement Policy', objavljen 06.10.2020. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro_report_2020.pdf).
- IN4S, 2020, „(Video) Nepobitni dokaz: Boškovićev model partitokratije – da bi bili angažovani ili dobili čin u Vojsci CG, mora stići prepoznavanje s terena od strane DPS-a,“ 18.08. 2020. Dostupno na: <https://www.in4s.net/video-nepobitni-dokaz-boskovic-ev-model-partitokratije-da-bi-bili-angazovani-ili-dobili-cin-u-vojsci-cg-mora-stici-prepoznavanje-s-terena-od-strane-dps-a/>.
- MANS, „Istraživačke priče.“ Dostupno na: <http://www.mans.co.me/kategorija/istrazivacke-price/>.
- MANS, 2013, „Izgrađivanje povjerenja u izborni proces u Crnoj Gori,“ MANS: Policy Paper, decembar 2013 . Dostupno na: <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/Analize/IzgradjivanjePovjerenja.pdf>.
- MANS, 2014a, „Jednokratna socijalna pomoć uoči izbora,“ MANS: Istraživačke priče, 8.03.2014. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/jednokratna-socijalna-pomoc-uoci-izbora-2/>.
- MANS, 2014b, „Uigrana šema zloupotrebe državnih fondova,“ MANS: Istraživačke priče, 14.03.2014. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/uigrana-sema-zloupotrebe-drzavnih-fondova/>.
- MANS, 2019a, „Political finance reforms in Montenegro: Proposals for legislative reform,“ za MANS: Tilman Hoppe, nezavisni ekspert, mart 2019. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/novi-zakon-o-finansiranju-politickih-subjekata-i-izbornih-kampanja-iz-2020-godine-uskladenost-crne-gore-sa-preporukama/>
- MANS, 2019b, „Sprovođenje Zakona o Finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (2016. – 2018.),“ MANS: Dokumenta. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/sprovođenje-zakona-o-finansiranju-politickih-subjekata-i-izbornih-kampanja-2016-2018/>.
- MANS, 2020, „Budžetska rezerva kao predizborni bankomat.“ MANS: Istraživačke priče, 27.08.2020. Dostupno na: <https://www.mans.co.me/budzetska-rezerva-kao-predizborni-bankomat>.
- MANS, 2020a, „The new Law on Political Entity and Election Campaign Financing 2020: Compliance of Montenegro with recommendations,“ za MANS: Tilman Hoppe, nezavisni ekspert, april 2020. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/reforme-finansiranja-politickih-subjekata-u-crnoj-gori-preporuke-za-zakonodavne-reforme/>.
- MANS, 2020b, „Kampanja DPS-a o trošku svih građana,“ MANS: Dejan Milovac, 19.07. 2020. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/kampanja-dpsa-o-trosku-svih-gradana/>;
- MANS, 2020c, „Marković ne vidi razliku između države i partije,“ MANS, 13.08.2020. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/markovic-ne-vidi-razl-iku-između-drzave-i-partije>.
- MANS, 2020d, „DPS u online kampanji zloupotrebljava državne razvojne projekte,“ MANS: Istraživačke priče, 02.08.2020. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/dps-u-online-kampanji-zloupotrebljava-drzavne-razvojne-projekte/>



# IZVORI

B

- MANS, 2020e, „Partijska kampanja važnija od zakona,“ MANS: Lazar Grdinić, 25.08.2020. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/partijska-kampanja-vaznija-od-zakona/>.
- MANS, 2020f, „Potrošnja institucija u predizbornom periodu,“ Portal 'Čista kampanja.' Dostupno na: <https://cistakampanja.me/potrosnja-institucija-izbori-2020/>.
- MANS, 2020g, „Raspodjela budžetske rezerve mora biti transparentnija nego do sada,“ MANS: Dejan Milovac, 19.02.2021. Dostupno na: <http://www.mans.co.me/raspodjela-budzetske-rezerve-mora-biti-transparentnija-nego-do-sada/>.
- MANS, Baza podataka istraživačkog centra MANS o posjetama visokih državnih i partijskih funkcionera u predizbornom periodu. Dostupno na zahtjev.
- Ministarstvo rada i socijalnog staranja Crne Gori, „Pregled isplate jednokratne pomoći,“ dostupno na: <https://mrs.gov.me/informacije/pomoci>. Pristupljeno 28.01.2021. u 16:00h
- OEBS i Savjet Evrope, 2010, „Guidelines on Political Party Regulation by OSCE/ODIHR and VENICE COMMISSION.“ Dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e).
- OEBS, 1990, „Kopenhaški document OEBS-a.“ Dostupno na: <https://www.oscepa.org/documents/election-observation/election-observation-reports/documents/1344-osce-copenhagen-document-1990-eng/file>.
- OEBS, 1990, „OSCE/ODIHR Guidelines on Political Party Regulation.“ Dostupno na: <https://www.oscepa.org/documents/election-observation/election-observation-reports/documents/1344-osce-copenhagen-document-1990-eng/file>.
- OEBS, 2006, „ODIHR-ov izvještaj o parlametnarnim izborima 2006.“ Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/f/23565.pdf>.
- OEBS, 2008, „ODIHR-ov izvještaj o predsjedničkim izborima u Crnoj Gori 2008.“ Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/3/33218.pdf>.
- OEBS, 2009, „OSCE Report on parliamentary elections 2009.“ Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/0/37521.pdf>
- OEBS, 2012, „Handbook On Media Monitoring for Election Observation Missions.“ Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/0/92057.pdf>.
- OEBS, 2012, „ODIHR-ov izvještaj o parlametnarnim izborima 2012.“ Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/0/97940.pdf>
- OEBS, 2013, „ODIHR-ov izvještaj posmatračke misije o predsjedničkim izborima 2013.“ Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/a/103499.pdf>.
- OEBS, 2013, „OSCE/ODIHR Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections.“ Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/8/104573.pdf>.
- OEBS, 2015, „OSCE/ODIHR Handbook for the Observation of Campaign Finance.“ Dostupno na: <http://www.eods.eu/library/OSCE.ODIHR.Handbook%20for%20the%20Observation%20of%20Campaign%20Finance.pdf>.
- OEBS, 2016, „OSCE Report on 2016 parliamentary elections.“ Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/d/295511.pdf>.
- OEBS, 2018, „OSCE Report on 2018 presidential elections.“ Dostupno na: [https://www.osce.org/files/f/documents/5/1/386127\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/5/1/386127_1.pdf).



# IZVORI

B

- OEBS, 2020, „Izveštaj ODIHR-ove posmatračke misije za izbore u Crnoj Gori 2020.“ Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/9/475223.pdf>.
- OEBS, 2020, „Konačni izvještaj ograničene posmatračke misije Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava, parlamentarni izbori 30. avgust 2020, Crna Gora.“ Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/9/475223.pdf>.
- Savjet Evrope, 2016, „Using international election standards - Council of Europe handbook for civil society organisations (2016).“ Dostupno na: <https://book.coe.int/en/international-law/7225-using-international-election-standards-council-of-europe-handbook-for-civil-society-organisations.html>.
- Transparency International, 2020, „Examining State Capture: Undue Influence on Law-Making and the Judiciary in the Western Balkans and Turkey“. Dostupno na: [https://images.transparencycdn.org/images/2020\\_Report\\_ExaminingStateCapture\\_English.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2020_Report_ExaminingStateCapture_English.pdf)
- Vijesti, 2020a, „DPS odbio kontrolno saslušanje o raspodjeli socijalnih davanja,“ ND Vijesti, jul 2020. Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/451375/dps-odbio-kontrolno-saslusanje-o-raspodjeli-socijalnih-davanja>, pristupljeno 26. 01. 2021. u 16h.
- Vijesti, 2020b, „Bivši volvoks je prodavac zgrade za Monstat od 87 miliona,“ ND Vijesti, Goran Kapor, 07. 08. 2020. Dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/458311/bivsi-volvoks-je-prodavac-zgrade-za-monstat-od-87-miliona>.
- Vlada Crne Gore, „Saopštenje sa sjednice vlade od 23. jula 2020,“ Vlada Crne Gore, jul 2020. Dostupno na: <https://www.gov.me/vijesti/229697/Premijer-Markovic-predstavio-III-paket-Vladinih-mjera-podrske-gradanima-i-privredi-Nakon-280-mil-u-prvom-i-40-mil-u-drugom-paket.html>, pristupljeno 26. 01. 2021. u 16:00h.
- Vlada Crne Gore, „Treći paket socioekonomskih mjera,“ Vlada Crne Gore, jul 2020. Dostupno na: <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=410532&rType=2>.
- Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, „Službeni list Crne Gore, broj 3/2020“ od 23.01.2020. Dostupno na: <http://www.sluzbenilist.me/pregled-dokumenta-2/?id={3B343703-6C98-4539-9E3E-7D24858BD681}#>.
- Zselyke Csaky, „Nations in Transit 2020: Dropping the Democratic Façade“, Freedom House. Dostupno na: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2020/dropping-democratic-facade>.



# IZVORI

## Poglavlje C

# C

- „Nota OEBS-a o načinima regulisanja učešća trećih strana u izbornom procesu“ (‘Note on Third Party Regulations in the OSCE Region), Nota br. POLIT/372/2020, od 20.04.2020. Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/b/452731.pdf>.
- „Preporuke Savjeta Evrope o zajedničkim pravilima protiv korupcije u finansiranju političkih partija i izbornih kampanja 2003“. Dostupno na: <https://rm.coe.int/16806cc1f1>.
- „Zajedničke smjernice OEBS/ODIHR-a i Venecijanske komisije za regulaciju političkih partija“ (‘OSCE/ODIHR and Venice Commission Joint Guidelines on Political Party Regulation). Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/b/77812.pdf>.
- Kopenhaški dokument OEBS-a. Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>.
- Poslanica Mitropolita Amfilohija od 23. avgusta 2020. Dostupno na: <https://mitropolija.com/2020/08/23/velikogospodjinska-poslanica-2020-ljeta-gospodnjeg/>. Posljednji put pristupljeno 12.01.2020.
- Saopštenje Mitropolije crnogorsko-primorske od 20. juna 2020. Dostupno na: <https://mitropolija.com/2020/06/20/mcp-neistinama-opravdavaju-nezakonite-akcije-proztiv-crkve/>. Posljednji put pristupljeno 12.01.2020.
- Saopštenje Mitropolije crnogorsko-primorske od od 6. jula 2020. Dostupno na: <https://mitropolija.com/2020/07/06/mitropolija-crnogorsko-primorska-ministru-odbrane-rezima-saopstenje-za-javnost/?fbclid=IwAR3Kex0gCsgnp2bnu161JUT7Ez2AuMWFjiloojUsOS915b8ZYkSTHN0wIU>. Posljednji put pristupljeno 12.01.2020.
- Saopštenje od 23. avgusta 2020. Dostupno na: [https://mitropolija.com/2020/08/23/mitropolit-amfilohije-izadjite-na-izbore-i-glasajte-za-svetinje-bozije-protiv-bezakonika-i-bezakonih-zakona/?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=mitropolit-amfilohije-izadjite-na-izbore-i-glasajte-za-svetinje-bozije-protiv-bezakonika-i-bezakonih-zakona&fbclid=IwAR1z\\_AgdLlZKHlvJpu8zUZvTMQn--cMt1ene1x\\_SyR5uKM8Ne1mzHkXsik](https://mitropolija.com/2020/08/23/mitropolit-amfilohije-izadjite-na-izbore-i-glasajte-za-svetinje-bozije-protiv-bezakonika-i-bezakonih-zakona/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=mitropolit-amfilohije-izadjite-na-izbore-i-glasajte-za-svetinje-bozije-protiv-bezakonika-i-bezakonih-zakona&fbclid=IwAR1z_AgdLlZKHlvJpu8zUZvTMQn--cMt1ene1x_SyR5uKM8Ne1mzHkXsik). Posljednji put pristupljeno 12.01.2020.
- Vijesti, „Carević je predsjednik Srpske pravoslavne crkvene opštine: Objedinio izvršnu i duhovnu vlast“, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/31775/carevic-je-predsjednik-srpske-pravoslavne-crkvene-opstine-objedinio-izvrsnu-i-duhovnu-vlast>. Posljednji put pristupljeno 12.01.2020.
- Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Dostupno na: [https://www.antikorupcija.me/media/documents/Zakon\\_o\\_finansiranju\\_politickih\\_subjekata\\_i\\_izbornih\\_kampanja\\_ATNtVvz.pdf](https://www.antikorupcija.me/media/documents/Zakon_o_finansiranju_politickih_subjekata_i_izbornih_kampanja_ATNtVvz.pdf).









**mans**

[www.mans.co.me](http://www.mans.co.me)

---

[www.youtube.com/user/NVOmans](http://www.youtube.com/user/NVOmans)

[www.facebook.com/nvo.mans](http://www.facebook.com/nvo.mans)

[www.twitter.com/nvomans](http://www.twitter.com/nvomans)

[www.instagram.com/nvo.mans](http://www.instagram.com/nvo.mans)