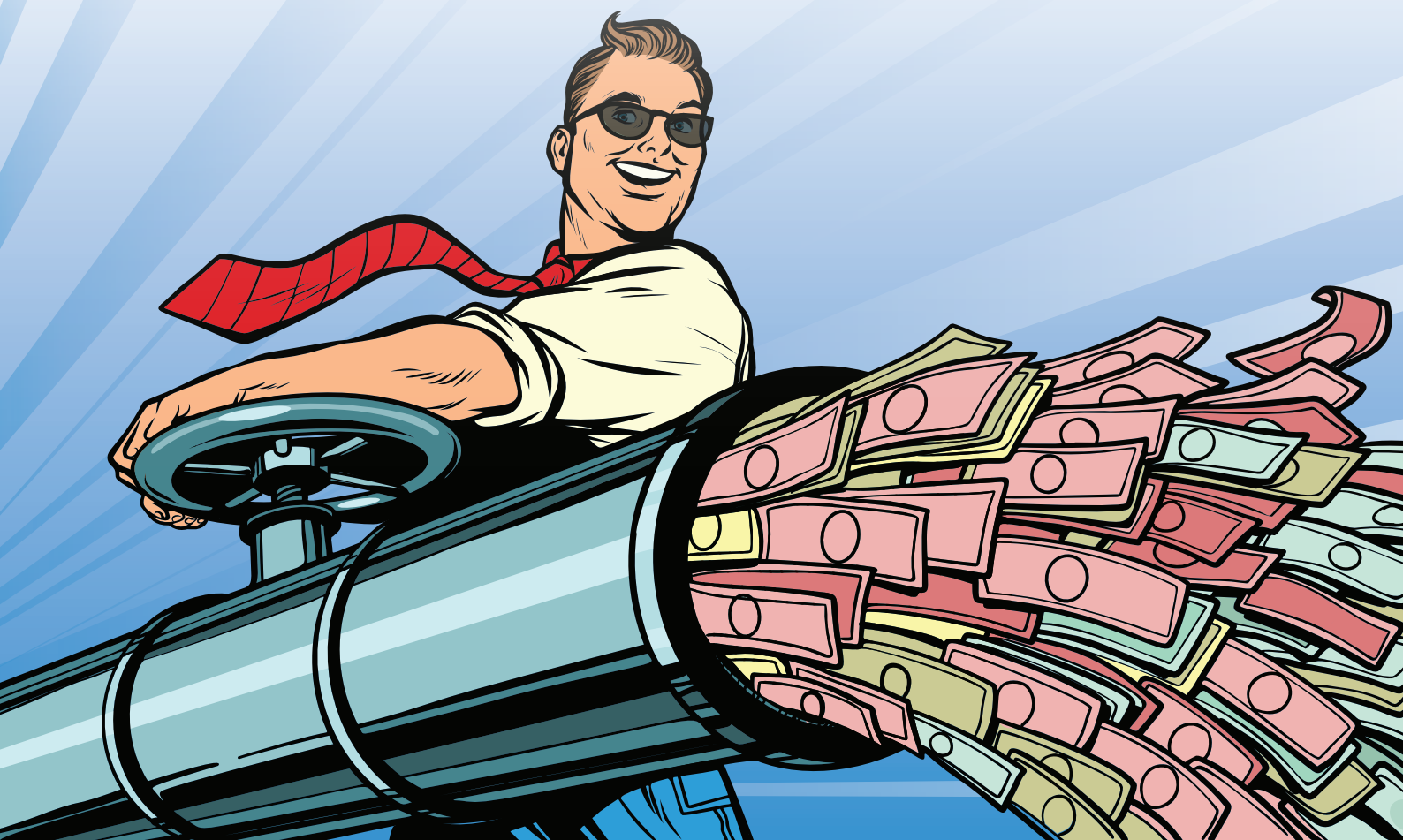




Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

TRANSPARENTNOST
SRBIJA



PREDIZBORNO RASIPANJE JAVNIH RESURSA

Od asfalta u selima do stotina miliona
evra „iz helikoptera“

PREDIZBORNO RASIPANJE JAVNIH RESURSA

Od asfalta u selima do stotina miliona
evra „iz helikoptera“

IZDAVAČ:

Transparentnost Srbija

Palmotićeve 31

Beograd

Republika Srbija

www.transparentnost.org.rs

© 2024 Transparentnost Srbija

ŠTAMPA:

Unagraf Beograd

TIRAŽ:

50 komada



Transparentnost Srbija je nestranačka, nevladina i neprofitna organizacija osnovana 2002. godine. Transparentnost Srbija je takođe članica globalne mreže nacionalnih ogranaka organizacije Transparency International i priznati zastupnik te organizacije u Republici Srbiji. Organizacija promovise transparentnost i odgovornost organa vlasti, kao način da se spreči korupcija, odnosno zloupotreba javnih ovlašćenja u privatne svrhe.



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

Ovaj projekat je podržan od strane Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Holandije u okviru programa MATRA. Sva izložena mišljenja pripadaju TS i ne može se smatrati da odražavaju stavove donatora.

SADRŽAJ

GENEZA RASIPANJA	3
KULMINACIJA – IZBORI U DECEMBRU 2023.	6
KAKO REGULISATI OVU OBLAST?	8
Iskustva u regionu	8
Kako je i kada ova oblast regulisana u Crnoj Gori?	9
Rešenja u Severnoj Makedoniji	13
Preporuke TS za regulisanje u Srbiji	15

GENEZA RASIPANJA

Predizborni period obiluje iskušenjima za partije koje su na vlasti da uvećaju javnu potrošnju na rashode koji im mogu doneti popularnost kod birača, kako bi na tim izborima ostvarili bolji uspeh. To je jedan od razloga zbog kojeg ustavi demokratskih država najčešće predviđaju da će se izbori održavati tek svake četvrte ili pete godine. U Srbiji su od 1990, kada je obnovljeno višestranačje, do danas, gotovo sve godine bile izborne. Jedan od razloga za to je činjenica da su u periodu 1992-2000 takođe organizovani izbori za skupštinu i predsednika tzv. „Savezne Republike Jugoslavije“. Drugi razlog je to što su u pojedinim godinama kada nije bilo parlamentarnih izbora organizovani direktni izbori za predsednika Republike (neki od njih su ponavljani više puta zbog izlaznog i izbornog cenzusa od 50% upisanih birača), poslanike u skupštini AP Vojvodine ili lokalni izbori u većem delu zemlje. Treći razlog su vanredni izbori do kojih je jednom došlo zbog donošenja novog ustava, a nekoliko puta zbog raspada vladajućih koalicija.

Od 2014, uprkos ustavnim odredbama, uspostavljen je model „izborne demokratije“ u kojem se vanredni izbori raspisuju iako ni na koji način nije ugrožena podrška vladi, da bi nakon izbora iste stranke obrazovale skupštinsku većinu. Eklatantan primer ove prakse zabeležen je posle izbora 2020¹ i 2022,² kada je za to nenadležni predsednik Republike obznanio da će mandat Vlade biti dve, umesto četiri godine.

Iz tih razloga su od 2014. do 2023. godine u Srbiji parlamentarni ili predsednički izbori održani šest puta, tako da su izborne godine bile 2014, 2016, 2017, 2020, 2022. i 2023, dok su 2018. održani izbori za odbornike Grada Beograda i lokalni izbori u još nekoliko opština. I u preostale tri „neizborne“ godine građani su izlazili na birališta u pojedinim gradovima i opštinama.

Izborna kampanja kao i period od nekoliko meseci pre izbora, vreme je davanja obećanja, ali i indirektno „kupovine birača“, kroz trošenje novca za populističke

projekte, neplansko ispunjavanje „želja“ birača u lokalnim sredinama, i direktna novčana davanja – celokupnom stanovništvu ili određenim kategorijama.

S obzirom na to da su od 2014. do danas praktično u svim godinama održani izbori barem u nekoliko jedinica lokalne samouprave, ako ne i na teritoriji cele zemlje, bilo je na pretek prilika za usavršavanje i razvijanje mehanizama za rasipanje javnih resursa, uz istovremeni spiralni rast obima potrošenog novca.

Podela novca građanima – biračima (ovde je reč isključivo o „zakonitoj“ podeli, odnosno izdacima koji se pravdaju posebnim zakonima, odlukama nadležnih organa, ne i o podeli novca u gotovini za protivzakonitu direktnu kupovinu glasova) nije novina, specifična za period od kada je na vlasti Srpska napredna stranka (SNS). I ranije je pred izbore deljen novac penzionerima, bilo je reprograma dugova i sličnih indirektnih i direktnih novčanih davanja.

Specifičnost poslednje decenije je to što se rasipanje javnih resursa radi pridobijanja glasača postepeno uspostavljalo kao jedan od ključnih elemenata izborne strategije vladajuće stranke, otelotvorene u doskorašnjem predsedniku partije, potpredsedniku, potom predsedniku Vlade Srbije i, u poslednjih sedam godina, predsedniku Srbije. On sam, ali i funkcioneri njegove partije i stranaka okupljenih na listi koja je nosila njegovo ime, nametali su narativ po kome je on lično zaslužan za podelu novca, odnosno da on deli novac.³

Kroz izborne cikluse i kampanje rastao je broj obećanja, bivala su sve raznovrsnija, a istovremeno se povećavao obim – kako vrednost obećanih, najavljenih ili realizovanih mimorednih radova, tako i iznos direktno podeljenog novca. Vrhunac je dosegnut, bar za sada, na poslednjim izborima u decembru 2023. godine, kada je samo kroz isplate novca raznim kategorijama građana podeljeno više od 420 miliona evra.

1 <https://www.politika.rs/scc/clanak/464933/Vucic-Nova-Vlada-imace-ogracen-mandat-do-aprila-2022-godine>

2 <https://www.blic.rs/vesti/politika/premierki-oroceni-mandat-nekim-ministrima-vise-funkcija-sta-do-sada-znamo-o-novoj/fxm203t>

3 <https://www.blic.rs/biznis/vesti/penzionerima-po-20000-dinara-pomoci-mimo-povecanja-penzije/p9blc5m>
<https://www.danas.rs/vesti/politika/vucic-jos-jedna-pomoc-za-mlade-ako-ne-izgubimo-izbore/>
<https://www.blic.rs/biznis/pomoc-drzave/vucic-o-novoj-pomoci-drzave-za-prvo-dete-500000-dinara/9e3exqz>
<https://www.sd.rs/biz/vesti/aleksandar-vucic-po-moc-mladima-novcana-pomoc-isplata-srbija-2023-10-04>
<https://www.politika.rs/scc/clanak/580273/Vucic-Do-kraja-godine-jednokratna-pomoc-korisnicima-socijalne-pomoci>
<https://biznis.kurir.rs/info-biz/4275392/penzionerima-stize-povisica-od-55-odsto-povecanje-plata-u-javnom-sektoru-vucic-najavio-i-vecu-pomoc-korisnicima-socijalne-pomoci>
<https://www.tanjug.rs/srbija/politika/61971/predsednik-vucic-resili-smo-da-nesto-uradimo-za-svoj-narod-i-promenimo-lice-srbije/vest>
<https://www.b92.net/biz/vesti/srbija/vucic-idemo-u-izgradnju-obecao-sam-do-proleca-foto-1357575>
<https://www.telegraf.rs/vesti/politika/3851679-vucic-danas-u-pambukovici-razgovara-s-mestanima-susretu-prisustvuje-i-dodik>
<https://jugpress.com/vucic-najavio-izgradnju-nove-fabrike-u-vranju-najkasnije-u-junu/>

Na uspostavljanje ove „nove normalnosti“, odnosno činjenice da se sve ređe postavlja pitanje legitimnosti ovog specifičnog oblika kupovine glasova, uticala je podela novca stanovništvu i privredi tokom pandemije COVID-19. Slična praksa je postojala i u brojnim drugim državama u tom periodu. Specifičnost Srbije je, međutim, u tome što su ne samo tokom pandemije COVID-19, već i nakon nje, ovakva novčana davanja uspostavljena kao regularna. Ona nisu, međutim, bila ograničena samo na građane koji su osetili negativne ekonomske posledice zbog pandemije i zatvaranja privrede. Tome je, bez sumnje, doprinela i činjenica da su već na početku pandemije, 2020. godine, održani izbori (jedni od retkih redovnih). Ukupna davanja (privredi i građanima) u periodu pandemije bila su, prema proceni resornog ministra, veća od 8 milijardi evra. To je uključivalo 100 evra, pa dva puta po 30 evra, a zatim još 20 evra svim punoletnim državljanima Srbije, 60 evra pomoći nezaposlenima, 30, pa 50 evra penzionerima, 100 evra svim Srbima sa Kosova i Metohije, uključujući i decu, a nezaposlenim kosovskim Srbima po 200 evra, te dva puta po 3.000 dinara (ukupno oko 50 evra) za 2,5 miliona građana koji su se vakcinisali do trenutka podele.

Fiskalni savet je kritikovao način na koji država isplaćuje novčanu pomoć, saopštivši da je za finansiranje jednokratnih novčanih isplata stanovništvu u 2020. i 2021. neophodno „veoma veliko zaduživanje zemlje od preko milijardu evra“.⁴

Ali podela novca je nastavljena i posle pandemije.

Pomenute izborne 2022. godine po 100 evra je dobilo oko milion i dvadeset hiljada mladih od 16 do 29 godina, što je oko 102 miliona evra. Pet dana uoči predizborne kampanje, jednokratnu novčanu pomoć od 20.000 dinara dobili su penzioneri (273 miliona evra). Nekoliko meseci ranije, u januaru, po 10.000 dinara dobili su zdravstveni radnici (ukupno 10,5 miliona evra). Potom je ministar prosvete, iz Socijalističke partije Srbije, predložio da se i prosvetnim radnicima podeli po 20.000 dinara. Oni su međutim dobili po 10.000, što je ukupno bilo 1,6 milijardi dinara (13,5 miliona evra).

Posebno je bilo zanimljivo opravdanje za podelu novca neposredno pred izbore. Ministar finansija Siniša Mali izjavio je tada da je davanje novca mladima „sasvim opravdana ekonomska mera“ jer je vlast želela da „širi optimizam među mladima“ i da stvori „lepu atmosferu“.⁵ Privedbu da je „pomoć“ deljena jednako i dobrostojećima i siromašnima ministar je ignorisao, tvrdeći da je „mera napravljena upravo za one kojima je najpotrebnija, jer da im nije potrebna ne bi se ni prijavili“ za isplatu.

U tom izbornom ciklusu odlučeno je i da država za prvorođeno dete isplaćuje pomoć od 300.000 dinara, umesto dotadašnjih 100.000, da se porodicama koje dobiju drugo i treće dete isplati po 100.000 dinara jednokratne pomoći, te da se uvede subvencija od 10 do 50 odsto vrednosti za kupovinu prve nekretnine za majke dece rođene posle 1. januara (mera čija je realizacija počela tek u narednom izbornom ciklusu).

Novčane isplate u izbornim godinama (a u uvodu je pomenuto da su praktično sve godine bile izborne) imaju višestruki pozitivan efekat po vladajuće strukture koje novac isplaćuju:

- Stvara se utisak dobrostojećih finansija i mogućnosti države da brine za građane. Taj utisak (odnosno pozitivnu percepciju vlasti) imaju čak i one kategorije stranovništva koje u određenom turnusu nisu obuhvaćene podelom (a zapravo daju novac kroz poreska davanja, ako ne na drugi način, ono barem kroz PDV).
- Predstavnici vlasti dobijaju veliki medijski prostor kroz česte, redovne izjave i najave isplata. Najčešći mehanizam u prethodnom periodu je bio da Aleksandar Vučić najavi isplatu, ili prvo najavi da će „sa Vladom Srbije razgovarati“ da se novac podeli, potom se precizira o kom iznosu je reč, najave i nove isplate, nešto kasnije, za druge kategorije (kako se oni koji su u tom turnusu izostavljeni ne bi osećali oštećenima), a potom se drugi zvaničnici, najčešće ministar finansija, pojavljuju kako bi precizirali datume, odbrojavali dane do isplate, objašnjavali tehničke detalje (podnošenje zahteva, prijavljivanje za podelu i sl.) i izveštavali koliko se osoba prijavilo, da je isplata započela i (uspešno, naravno) okončana, te koliko je novca podeljeno. Pokriveni su i potencijalni birači koji izbegavaju da prate „informativni“ program, jer se podela pomoći reklamira putem medija i billboarda.
- Najvažniji efekat, naravno, jeste sama podela, koja je zapravo indirektna kupovina glasova. U pojedinim slučajevima takav karakter isplate nije sakrivan. Tako je, na primer, pred izbore 2022. godine Aleksandar Vučić, govoreći o podeli po 100 evra mladima, između 16. i 29. godine i po 20.000 dinara penzionerima, rekao da će i u drugoj polovini godine, „*ukoliko naravno ne izgubimo na izborima trećeg aprila*“, moliti ljude (iz Vlade) da „još jednom pomognu mladim ljudima“.⁶

4 <https://www.rts.rs/lat/vesti/ekonomija/4361984/fiskalni-savet-neselektivna-podela-novca-needikasna-i-skupa-mera.html>

5 <https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/mali-pomoc-mladima-od-100-evra-u-potpunosti-opravdana-ekonomska-mera/>

6 <https://www.danas.rs/vesti/politika/vucic-jos-jedna-pomoc-za-mlade-ako-ne-izgubimo-izbore/>

I zaista je u drugoj polovini 2022. godine isplaćeno još po 100 evra mladima. I dok je ministar finansija isplate obrazlagao „širenjem optimizma“, zakoni na osnovu kojih su formirani registri za isplatu sadržavali su očigledno lažne razloge za dodelu pomoći.

Naime, u predlogu Zakona o dopunama Zakona o privremenom registru državljana Republike Srbije od 16 do 29 godina kojima se uplaćuje novčana pomoć za ublažavanje posledica pandemije bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-COV-2 (druga podela) razlog za dodelu pomoći je „povećanje agregatne tražnje i privrednih aktivnosti uz stvaranje uslova za poboljšanje društvenog položaja ove kategorije lica“.⁷

Podizanje privrednih aktivnosti kroz isplatu novca upravo ovim građanima Srbije se pravda time što je njima „neophodno više vremena da ostvare zaposlenje, odnosno da savladaju tražene kompetencije i steknu iskustvo koje bi ih kvalifikovalo na tržištu rada“. Obrazloženje je u ovom delu očigledno kontradiktorno jer se pomoć isplaćuje svim građanima određenog doba, bez obzira na to da li su već zaposleni ili ne i da li uopšte traže posao.

U obrazloženju je dalje stajalo da je „prateći nužnost potrebe objedinjenog i sistemskog reagovanja kako bi se očuvala agregatna tražnja i podstakao oporavak privrednih aktivnosti, kao i rad privrednih subjekata u Republici Srbiji čija je delatnost obustavljena ili bitno otežana nakon širokog i sveobuhvatnog analiziranja u punoj koordinaciji sa svim relevantnim činiocima i subjektima u Republici Srbiji, konstatovana nužna potreba da Republika Srbija preuzme obavezu da izvrši uplatu dodatne novčane pomoći državljanima Republike Srbije od 16 do 29 godina“. Pri tom se ne navodi ne samo ko je navodno vršio tu analizu i dao takve konstatacije, sa kojim „relevantnim činiocima i subjektima“ se konsultovao, niti koji su to privredni subjekti kojima Vlada želi da pomogne kroz isplatu novca mladima.

Na kraju, Vlada je predložila da se o ovom zakonu raspravlja po hitnom postupku, jer se navodno radi o okolnostima koje nisu mogle da se predvide, zato što se uređuju „pitanja i odnosi nastali usled pojave novih sojeva virusa SARS-CoV-2“ i jer „nedonošenje ovog zakona po hitnom postupku moglo bi da prouzrokuje štetne posledice po život i zdravlje građana Republike Srbije, odnosno korisnika prava u skladu sa ovim zakonom.“

Između ostalog, u obrazloženju nije bilo reči o tome koji su se to novi sojevi virusa pojavili niti kako će isplata novčane pomoći koja će se dogoditi tri meseca kasnije sačuvati „živote i zdravlje građana Srbije“, sve i da su oni trenutno ugroženi „novim sojevima virusa“. Potpuno isti navodni razlozi su bili navedeni i prilikom donošenja prethodnog zakona o pomoći mladima, mesec dana ranije.

Konačno, na kraju 2022. godine isplaćeno je i po 5.000 dinara mladima, uz obrazloženje (u zakonu koji je regulisao formiranje registra prijavljenih za pomoć) da se radi o „kategoriji lica od posebnog značaja za Republiku Srbiju, a koja su u fazi školovanja, odnosno koja su upravo završila školovanje“. Bez pojašnjenja da li se „*navedeno*“ odnosi na to što su „u fazi školovanja ili završili školu“, u obrazloženju je dalje stajalo da „*navedeno* dovodi do činjenice da im je, u novonastalim okolnostima neophodno više vremena da savladaju tražene kompetencije i steknu iskustvo koje bi ih kvalifikovalo na tržištu rada i omogućilo im da ostvare zaposlenje, odnosno zarade koje su preduslov višeg životnog standarda“.

Ovde je iskorištena prilika i da se, ponovo bez bilo kakve konkretne ekonomske analize, zaključi da je isplata dva puta po 100 evra kao rezultat donela „*određeno poboljšanje položaja ove kategorije lica*“. Međutim, „kako 2023. godina moguće donosi nove izazove, a nakon širokog i sveobuhvatnog analiziranja u punoj koordinaciji sa svim relevantnim činiocima i subjektima u Republici Srbiji, konstatovana je potreba da Republika Srbija preuzme obavezu da izvrši uplatu jednokratne novčane pomoći državljanima Republike Srbije od 16 do 29 godina... koji poseduju važeću ličnu kartu“.

Ponovo smo ostali uskraćeni za saznanje ko je analizirao i konstatovao kao i to ko bi mogli da budu subjekti, a ko činioci u Republici Srbiji, sa kojima su se nepoznati analizatori i konstatori koordinisali.

7 <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-registru-drzavljanina-16-29-godina-novcana-pomoc-covid19.html>

KULMINACIJA – IZBORI U DECEMBRU 2023.

Pred izbore 2023. godine građanima je podeljeno gotovo pola milijarde evra.

U tom periodu, pred vanredne izbore nije samo republički budžet pretrpeo „vanredne aktivnosti“ već je podela novca, povlastica i oprosta dugova zabeležena i na lokalnom nivou i kod nekih javnih preduzeća koja su svojim klijentima pružala povoljan tretman ili isplaćivala neočekivane bonuse zaposlenima.

Počelo je rebalansom budžeta za 2023, usvojenim u septembru 2023, kojim su predviđene direktne mere pomoći u vrednosti većoj od 400 miliona evra. Pored toga, predviđeno je i vanredno povećanje penzija i plata u javnom sektoru, povećanje subvencija za poljoprivredu, isplata od 10.000 dinara za svako dete do 16 godina, kao i dodatnih 100.000 vaučera za turizam. Fiskalni savet je ponovo reagovao, ocenivši da su mere nesrazmerne i neopravdane jer će uticati na porast inflacije, te da će ova sredstva morati da budu nadoknađena kroz kredite uz kamatu od sedam odsto. Štaviše, vanredna povećanja penzija i poljoprivredne subvencije predstavljaju stečeno pravo koje će dugo opterećivati budžet.

Budžet za 2024. godinu usvojen je u oktobru 2023. kao jedna od 60 tačaka dnevnog reda o kojoj gotovo da nije bilo skupštinske rasprava. Predviđeno je još jedno povećanje penzija i plata od januara 2024. godine. Ovo povećanje penzija je bilo praćeno pismom upućenim na fizičke adrese svih penzionera koje je potpisao predsednik Republike, koji je istovremeno bio nosilac izborne liste Srpske napredne stranke i koji za povećanje penzija i za oblast penzionog osiguranja nije nadležan. Iako je u pismu ukazivao na državne aktivnosti, potpisao ga je samo kao „Aleksandar Vučić“, bez državne ili partijske funkcije. Direktor JP Pošte Srbije, član iste političke stranke, izjavio je da je Srpska napredna stranka platila 39 miliona dinara za poštansku uslugu⁸.

Samo 20 dana pre decembarskih izbora, penzioneri su dobili jednokratnu isplatu od 20.000 dinara (oko 170 evra za oko 1,65 miliona penzionera), što predstavlja oko 280 miliona evra tereta za budžet. Radi te isplate Fond za penziono i invalidsko osiguranje je u oktobru 2023. godine napravio rebalans svog Finansijskog plana za 2023. godinu. Fond je tada najavio i da će

izdati diskontne kartice za penzionere. Karticu je reklamirao Aleksandar Vučić, promovišući popuste, između ostalih, i nekoliko državnih preduzeća, kao što su Srbija voz, Er Srbija i Putevi Srbije.

Mesec dana kasnije, studentima je data ista mogućnost; pozvani su u novembru 2023. da podnesu zahtev za studentsku popust karticu, s tim što je ova kartica istovremeno i debitna kartica izdata od banke Poštanska štedionica, koja je jedina banka u Srbiji sa pretežnim vlasništvom Republike Srbije. Objavljeno je da svaki student koji se prijavi i dobije ovu karticu dobija dodatni bonus od 1.000 RSD (oko 8,5 EUR) na račun kod Poštanske štedionice. Popuste za studente su obezbedila i najveća javna preduzeća: Srbija voz, Er Srbija, Putevi Srbije i Skijališta Srbije.

Nedelju dana pre izbora, bez prethodne najave, ministarka energetike i rudarstva izjavila je da će svi zaposleni u JP „Elektroprivreda Srbije“ (EPS) dobiti 20.000 dinara (oko 170 evra) bonusa uz decembarsku platu: „U znak zahvalnosti, svima zaposlenima za pomoć u stabilizaciji našeg energetskog sistema“⁹. Broj zaposlenih u EPS-u je oko 20.000, a ovo javno preduzeće je restrukturirano u aprilu 2023. zbog kolapsa energetskog sistema i ogromnih dugova nametnutih državnom budžetu. Pred decembarske izbore kasnila je isporuka novembarskih računa za struju i počela je dan nakon izbora, 18. decembra 2023, iako se oni po pravilu isporučuju do 15. u mesecu. Razlog za „sakrivanje“ računa je povećanje cene struje od 9,28%.

Još jedno javno preduzeće koje je u predizbornoj kampanji pružilo povoljan tretman svojim kupcima je javno komunalno preduzeće u Beogradu – „Infostan tehnologije“. Grad Beograd i "Infostan tehnologije" najavili su tokom predizborne kampanje da će od 1. novembra 2023. sprovoditi akciju reprogramiranja duga za korisnike komunalnih usluga pod najpovoljnijim uslovima. Svima građanima dužnicima je pred izbore data mogućnost da svoja dugovanja izmire na više mesečnih rata, uz otpis kamata i smanjenje glavnog duga do 20%. Mesec dana pred izbore u Beogradu, takođe zakazane za 17. decembar, dotadašnji gradonačelnik, tada predsednik Privremenog organa, zakazao je sednicu tog tela koje rukovodi gradom do izbora novih organa vlasti, sa 176 tačaka dnevnog

8 <https://n1info.rs/vesti/vucic-u-pismu-penzionerima-moramo-da-biramo-one-koji-ce-da-brinu-o-svakom-od-nas/>

9 <https://biznis.telegraf.rs/info-biz/3800176-svi-zaposleni-u-eps-u-i-protentu-dobice-po-20000-dinara>

reda. Jedna od njih je bila zakup bilborda po ceni od 100 miliona dinara (oko 8,5 miliona evra) za promociju gradskih projekata. Javnost je isključena sa ove sednice. Ova tačka dnevnog reda na ovoj sednici služila je samo za potvrđivanje ugovora sa jedinim ponuđačem koji je učestvovao i pobedio na tenderu. To nije ni čudno, jer su uslovi tendera postavljeni tako da je samo jedna firma mogla da ih ispuni.

Pred izbore su svi srednjoškolci dobili po 10.000 dinara. Imajući u vidu da prema zvaničnim podacima u Srbiji ima ukupno 234.919 učenika srednjih škola, samo za njih iz budžeta je izdvojeno oko 20 miliona evra. Vlasti su tvrdile da upravo ova isplata pokazuje da nije reč o izbornoj podeli i kupovini birača jer maloletnici ne glasaju. Pri tome je izostavljena činjenica da glasaju njihovi roditelji na čije račune je novac zapravo uplaćen. Fiskalni savet je zbog te mere ponovo upozorio da je loša praksa, da se pomoć deli isključivo po kriterijumu uzrasta korisnika, neosnovana i neprihvatljiva. Zbog takvih plaćanja u prethodnom periodu, prema proceni Fiskalnog saveta Srbija je već u dugovima oko dve milijarde evra po veoma visokim kamatnim stopama (oko 7%).¹⁰

Takođe su pred izbore po 10.000 dinara dobili korisnici socijalne pomoći, a isti iznos predviđen je i za slepa lica, dementne osobe, kao i za starije građane koji boluju od neizlečivih bolesti (ukupno oko 19 miliona evra).

U predizborna davanja države, treba ubrojati i pomoć deci do 16 godina, kojima je krajem septembra 2023. počela isplata po 10.000 dinara. Ministar finansija Siniša Mali tada je izjavio da pravo na ovu pomoć ima 1,1 milion dece, te da je u te svrhe na račune roditelja prebačeno oko 94 miliona evra.

Kada se saberu sve kategorije direktne pomoći, a ne računajući povećanje penzija, poljoprivredne subvencije, davanja na lokalnom nivou i posredna izdvajanja zbog popusta i otpisa dugova, za nepuna tri meseca 2023. godine, od septembra, pa do decembarских izbora, iz republičkog budžeta na ime pomoći građanima opredeljeno je više od 420 miliona evra.

TS je u svom izveštaju o monitoringu izbora ovo postupanje označila kao indirektnu kupovinu glasova.

Agencija za sprečavanje korupcije nije reagovala na ove aktivnosti, u skladu sa uspostavljenom praksom da ispunjava samo izričito propisane obaveze, a da veoma restriktivno koristi mogućnosti da reaguje proaktivno. Shodno tome, Agencija nije analizirala koruptivne rizike u propisima koji su omogućili predizborna davanja, niti inicirala postavljanje ograničenja za takva davanja.

Državna revizorska institucija, koja je u protekloj deceniji uspostavila solidnu praksu sprovođenja revizija svrsishodnosti trošenja novca, nije se za sada bavila ovakvim izdacima i trošenjem novca iz budžeta iako je reč o troškovima čija je svrsishodnost, ne samo upitna, već evidentno pada test i logike, kako pravne i ekonomske, tako i svakodnevnne, racionalne. Naime, svi, uključujući i najsiromašnije građane, sakupljaju novac kroz poreska davanja, (ako ne kroz ona na platu ili dohodak, onda kroz porez na dodatu vrednost) da bi se taj novac potom prelio ka užoj grupi u kojoj se nalaze i najbogatiji građani, bilo da su penzioneri sa najvišim penzijama ili srednjoškolci i studenti iz dobrostojećih porodica.

10 <https://n1info.rs/biznis/srbija-ce-morati-da-se-zaduzi-za-jos-65-milijardi-evra-fiskalni-savet-kaze-pod-nepovoljnijim-uslovima/>

KAKO REGULISATI OVU OBLAST?

Iskustva u regionu

U Crnoj Gori i (Severnoj) Makedoniji već gotovo punu deceniju na snazi su propisi koji regulišu neka od pitanja koja su predmet ove analize.

Crnogorski Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja reguliše plaćeno reklamiranje državnih organa tokom izborne kampanje, nivo budžetske potrošenje u periodu od raspisivanja do održavanja izbora, a posebno socijalnih davanja i poljoprivrednih subvencija, obavezu objavljivanja detaljnih podataka o budžetskim isplatama, zabrana ustupanja korišćenja opreme i mehanizacije preduzeća u državnom vlasništvu trećim licima, transparentnost socijalnih davanja zabrana isplata jednokratnih socijalnih naknada, zabrana otpisa dugova, korišćenje službenih vozila, što uključuje i obavezu objavljivanja naloga za korišćenje službenih vozila, ograničavanje zapošljavanja u državnim organima i ustanovama.

U Makedoniji je Izbornim zakonikom zabranjeno da tokom kampanje državne institucije organizuju ceremonije otvaranja realizovanih projekata i ceremonije postavljanja kamena temeljca na projektima koje država finansira. Zabranjeno je i otpočinjanje infrastrukturnih objekata osim ako nije reč o realizaciji ranije predviđenih programa, a i u tom slučaju je zabranjeno održavanje javnih događaja povodom izgradnje ili puštanja u rad. Zabranjene su i bilo kakve vanredne isplate plata, penzija, socijalnih davanja, isplate godišnjih ili jednokratnih transfera. Dozvoljene su samo redovne mesečne isplate. Zabranjeno je korišćenje poslovnog prostora, kancelarijske opreme i službenih vozila državnih organa, osim licima na koja se odnose posebni propisi o zaštiti lica, za potrebe izborne kampanje i propisana obaveza objavljivanja podataka o korišćenju službenih vozila.

Zakon deklarativno zabranjuje pokušaj pritiska i zastrašivanja birača ili članova njihovih porodica ili njima bliskih lica i obavezuje učesnike u izbornom postupku da potpišu Kodeks za fer i demokratske izbore.

Pre detaljnijeg predstavljanja relevantnih odredaba ova dva propisa iz regiona i podsećanja na proces njihovog usvajanja, važno je ukazati na neke specifičnosti.

Primena propisa u Makedoniji i Crnoj Gori nije predmet ove analize, te se ne može na osnovu prakse ukazati šta su moguće slabe tačke i propusti. Moguće je, međutim, unapred ukazati na određene odredbe, odnosno na rešenja, koja bi, mogla da posluže kao polazište u

debati u kom pravcu i na koji način ova pitanja treba regulisati u Srbiji.

Tako je izuzetno važno precizno definisati izuzetke od ograničenja. Na primer, u Crnoj Gori su od ograničenja i obaveza objavljivanja podatka u vezi sa korišćenje službenih vozila izuzeta lica koja imaju status šticećenih ličnosti. U Srbiji je pogrešnim tumačenjem propisa od strane Agencije za sprečavanje korupcije (tada Agencije za borbu protiv korupcije) dozvoljeno širem krugu lica, od onog kojima je posebnom uredbom dodeljen status lica koja imaju tretman posebne zaštite, da koriste službena vozila i za lične ili stranačke promotivne potrebe.

Potrebno je ozbiljno razmotriti rizike u slučajevima kada su ograničenja (poput člana 38. crnogorskog Zakona), vezana za referentni period, zbog mogućnosti obesmišljavanja duha zakona kada je određenoj grupi unapred poznato kada će referentni period nastupiti (na primer – povećanje iznosa budžetske potrošenje u periodu pre nego što će se raspisati vanredni izbori, kako bi se zadržao visok nivo potrošnje i tokom kampanje). U crnogorskom zakonu stoga je referentni period za socijalna davanja pomećen na prethodnu godinu.

Jedno od najvažnijih pitanja jesu sankcije za kršenje propisa i u vezi sa tim, nadležnost za utvrđivanja da je zakon prekršen i pokretanje postupka kažnjavanja.

U Crnoj Gori nadležnost je u rukama Agencije za sprečavanje korupcije, a propisane su (za kršenje ovde pomenutih odredbi) isključivo novčane kazne. Problem sa ovim rešenjem jeste u tome što se novčane kazne izrečene organima (pravim licima) plaćaju iz budžeta, odnosno plaćaju ih građani, dok su kazne za odgovorna lica relativno male u odnosu na (političku) korist koja se preduzimanjem ili nepreduzimanjem sankcionisanih aktivnosti može ostvariti.

Makedonski zakon, pak, upućuje na Krivični zakonik i propisuje hitno postupanje za kršenje ovih odredbi.

Pored ovog, bilo bi dobro razmotriti i odgovornost rukovodilaca organa (i odgovornost po vertikali – od neposrednog izvršioca sankcionisane aktivnosti do najvišeg rukovodioca organa) koja bi, pored novčane kazne, uključivala i pokretanje mehanizama za smenjivanje sa položaja ili utvrđivanje disciplinskog prekršaja u skladu sa internim aktom, koji bi povlačio gubitak posla.

Kako je i kada ova oblast regulisana u Crnoj Gori?

U Crnoj Gori su u februaru 2014. godine glasovima tadašnje opozicije i članice vladajuće koalicije Socijaldemokratske partije usvojene izmene Zakona o finansiranju političkih partija kojim su uvedena pomenuta ograničenja.

Tada vladajuća Demokratska partija socijalista i dve manjinske partije, koalicioni partneri DPS-a, podnele su inicijativu Ustavnom sudu za osporavanje tih izmena – 17 od ukupno 24 člana Zakona. Krajem maja 2014. godine Ustavni sud je većinom glasova odlučio da većina odredbi nije u skladu sa Ustavom.

U decembru 2014. godine usvojen je novi Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja koji sadrži ograničenja u okviru poglavlja „Zabrane i ograničenja”. Sva ograničenja zadržana su i u novom zakonu, usvojenom 2020. godine.

Ovde su citirane sve relevantne odredbe:

OGRAIČENJE UPOTREBE DRŽAVNIH SREDSTAVA

Član 37

Zabranjeno je plaćeno reklamiranje u Crnoj Gori državnih organa i organa lokalne samouprave, javnih ustanova i državnih fondova koje na bilo koji način može favorizovati političke subjekte ili njihove predstavnike u toku izborne kampanje.

Član 38

Državnim i lokalnim budžetskim potrošačkim jedinicama, osim Državnoj izbornoj komisiji i opštinskim izbornim komisijama, zabranjena je mjesečna potrošnja veća od prosječne mjesečne potrošnje u prethodnih šest mjeseci od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, osim u slučajevima vanrednog stanja, u skladu sa zakonom.

Izuzetno od stava 1 ovog člana, ukoliko se izbori održavaju u prvoj polovini godine zabranjena je mjesečna potrošnja budžetskim potrošačkim jedinicama veća od iznosa određenih mjesečnim planom potrošnje koji utvrdi Ministarstvo ili organ lokalne uprave na početku fiskalne godine.

Zabrana iz stava 1 ovog člana odnosi se i na, pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, odnosno djelatnost od javnog interesa na osnovu ugovora sa nadležnim organom i na privredna društva koja su u vlasništvu države ili jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom kojim se uređuje prevencija i spiječavanje korupcije.

Izuzetno od stava 1 ovog člana državnim ustanovama za obavljanje poslova socijalne i dječje zaštite i državnim i lokalnim organima nadležnim za poslove

poljoprivrede, zabranjena je mjesečna potrošnja veća od prosječne mjesečne potrošnje u posljednjih šest mjeseci prethodne godine.

Sve budžetske potrošačke jedinice, na državnom i lokalnom nivou, su dužne da, od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, kao i mjesec dana nakon održavanja izbora, sedmodnevno na svojoj internet stranici objavljuju analitičke kartice sa svih računa koje imaju u svom posjedu i dostavljaju ih radnom tijelu Skupštine nadležnom za poslove antikorupcije (u daljem tekstu: Odbor) i Agenciji.

ZABRANA UPOTREBE DRŽAVNE MEHANIZACIJE I OPREME

Član 39

U periodu od šest mjeseci prije roka predviđenog za održavanje izbora, računajući kao rok predviđen za održavanje izbora datum na koji su izbori bili održani u tekućem mandatu, zabranjuje se privrednim društvima čiji je osnivač ili većinski vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave, da svoju mehanizaciju i opremu ustupaju trećim licima na upotrebu bez posebne odluke i bez ugovora sa naknadom, izuzev u slučajevima sanacije štete nastale usljed elementarnih nepogoda, požara ili sprečavanja širenja epidemije zaraznih bolesti.

Sve odluke, ugovore i naloge za upotrebu mehanizacije i opreme van osnovne djelatnosti, privredna društva iz stava 1 ovog člana dužna su da objave na zvaničnoj internet stranici i dostave Agenciji i Odboru u roku od tri dana od dana donošenja.

TRANSPARENTNOST SOCIJALNIH DAVANJA

Član 40

Državnim i lokalnim budžetskim potrošačkim jedinicama, zabranjena je isplata, odnosno davanje jednokratne novčane pomoći, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava i obavljanje djelatnosti socijalne i dječje zaštite, osim u slučaju smrti člana porodice, teškog oboljenja koje prouzrokuje trajni invaliditet u procentu većem od 50% ili štete na stambenom objektu ili imovini usljed požara ili prirodne nepogode.

Lokalnim budžetskim potrošačkim jedinicama, zabranjena je mjesečna potrošnja u pogledu materijalnih davanja iz socijalne zaštite u nadležnosti jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava i obavljanje djelatnosti socijalne i dječje zaštite, veća od 20% prosječne mjesečne potrošnje za ova davanja u trećem kvartalu prethodne budžetske godine.

Zabranjena je sa tekuće budžetske rezerve sa državnog i sa lokalnog nivoa dodjela socijalnih davanja u godini u kojoj se održavaju lokalni ili parlamentarni izbori, osim

u slučaju, ratnog stanja, vanrednog stanja, epidemije ili pandemije zaraznih bolesti.

Za slučaj vanrednih izbora zabrana iz stava 3 ovog člana važi šest mjeseci od dana raspisivanja izbora.

Ministarstvo nadležno za poslove rada i socijalnog staranja prikuplja analitičke kartice koje sadrže podatke o iznosu i broju korisnika svih oblika socijalne pomoći u toku izborne kampanje, kao i podatke o vrsti i primaocima socijalne pomoći.

Opštine prikupljaju podatke o raspodjeli svih oblika socijalne pomoći na lokalnom nivou u toku izborne kampanje, uključujući i podatke o vrsti, iznosima i primaocima socijalne pomoći.

Podaci iz st. 5 i 6 ovog člana objavljuju se na internet stranicama institucija koje ih prikupljaju, i dostavljaju se na sedmodnevnom nivou Odboru i Agenciji.

Članovi Odbora i ovlašćena i odgovorna lica u Agenciji dužni su da vode računa o zaštiti ličnih podataka koji se nalaze u dostavljenih podacima i dokumentaciji iz st. 5 i 6 ovog člana.

TRANSPARENTNOST BUDŽETSKIH RASHODA

Član 41

Ministarstvo na sedmodnevnom nivou na svojoj internet stranici objavljuje izvode iz državnog trezora, kao i analitičku karticu

O potrošnji sredstava iz budžetske rezerve u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora.

Organ lokalne uprave na sedmodnevnom nivou, na internet stranici opštine, objavljuje izvode iz lokalnog trezora kao i analitičku karticu o potrošnji sredstava iz budžetske rezerve u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora.

Podaci iz st. 1 i 2 ovog člana, kao i sve odluke kojima su opredijeljene i plaćena sredstva, dostavljaju se na sedmodnevnom nivou Odboru i Agenciji.

Članovi Odbora i ovlašćena i odgovorna lica u Agenciji dužni su da vode računa o zaštiti ličnih podataka koji se nalaze u dostavljenih podacima i dokumentaciji iz st. 1 i 2 ovog člana.

ZABRANA OTPISA DUGOVA

Član 42

Zabranjeno je pravnim licima čiji je osnivač, djelimični ili većinski vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave da, u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, kao i mjesec dana nakon izbora, vrše otpis dugova građanima, uključujući račune za utrošenu električnu energiju, vodu, kao i račune za sve vrste javnih usluga.

U godini u kojoj se održavaju redovni izbori, i u slučaju prijevremenih izbora u periodu od dana njihovog raspisivanja do dva mjeseca od utvrđivanja konačnih rezultata izbora, zabranjeno je uvođenje novih ili jednokratnih subvencija za struju i subvencija u plaćanju komunalnih usluga koje pružaju privredna društva čiji je osnivač i/ili potpuni ili djelimični vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave.

U periodu od raspisivanja izbora do dva mjeseca nakon utvrđivanja konačnih rezultata izbora, nadležnim državnim i lokalnim organima, zabranjen je otpis obaveza po osnovu oprosta poreza na dodatu vrijednost, ostalih poreza i parafiskalnih dažbina.

KORIŠĆENJE SLUŽBENIH VOZILA

Član 43

Zabranjeno je javnim funkcionerima korišćenje službenih automobila u periodu izborne kampanje, osim u slučajevima službene potrebe.

Zabrana iz stava 1 ovog člana ne odnosi se na lica koja imaju status šticećenih ličnosti.

Svi državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, javne ustanove, državni fondovi i privredna društva čiji je osnivač i/ili većinski ili djelimični vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave dužni su da, na svojoj internet stranici, objavljuju sedmodnevno sve izdate putne naloge za upravljanje službenim vozilima, od dana raspisivanja do dana održavanja izbora.

Putni nalozi iz stava 3 ovog člana dostavljaju se Agenciji na nedeljnom nivou, koja ih nakon prijema odmah dostavlja Odboru.

ZAPOŠLJAVANJE I ANGAŽOVANJE ZAPOSLENIH LICA

Član 44

U državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave, organima lokalne uprave, javnim ustanovama i državnim fondovima, 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, na osnovu odluke nadležnog organa ovih subjekata, samo ako je to predviđeno aktom o sistematizaciji radnih mjesta.

Organi i pravna lica iz stava 1 ovog člana dužni su da sve odluke o zapošljavanju koje su donijete u skladu sa zakonima kojima seuređuju radni odnosi, prava i obaveze državnih službenika i namještenika i obligacioni odnosi, sa kompletnom pratećom dokumentacijom, dostave Agenciji u roku od tri dana od dana donošenja odluke.

Agencija je dužna da dostavljena akta iz stava 2 ovog člana, u roku od sedam dana od dana dostavljanja objavi na svojoj internet stranici.

Zabranjeno je angažovanje, u toku radnog vremena, na aktivnostima izborne kampanje javnim funkcionerima, izuzev poslanicima i odbornicima, i zaposlenim u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave, organima lokalne uprave, javnim preduzećima, javnim ustanovama i državnim fondovima.

Član 45

Mjere i ograničenja iz člana 38 stav 5, člana 42, člana 43 st. 3 i 4 i člana 44 st. 1, 2 i 3 ovog zakona, primjenjuju se u slučaju održavanja izbora za Predsjednika Crne Gore, izbora za poslanike i izbora za odbornike ako na tim izborima ima najmanje 20% birača od ukupno upisanih u birački spisak.

Ako se izbori za odbornike održavaju u jednoj ili više opština na kojima ima manje od 20% birača od ukupno upisanih u birački spisak, mjere i ograničenja iz člana 38 stav 5, člana 40 stav 6, člana 41 stav 2, člana 42, člana 43 st. 3 i 4 i člana 44 st. 1, 2 i 3 ovog zakona primjenjuju se samo na teritoriji tih opština.

Član 46

Način vršenja kontrole primjene odredaba čl. 33 do 45 ovog zakona uređuje se posebnim aktom koji donosi Agencija.

Posebnim aktom iz stava 1 ovog člana uređuju se redovne, proaktivne provjere poštovanja zakona od strane državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave, javnih ustanova, državnih fondova i privrednih društava koje su u potpunom ili djelimičnom vlasništvu države ili jedinice lokalne samouprave.

Subjekti iz stava 2 ovog člana biraju se za reviziju usklađenosti na osnovu rizika, sistemom slučajnog izbora ili na osnovu nekog drugog kriterijuma u skladu sa zakonom ili posebnim aktom.

Analitičke kartice iz čl. 38, 40 i 41 ovog zakona moraju da pruže precizne i potpune informacije najmanje o sljedećim kategorijama: budžetska linija, transakcioni broj, primalac/platilac, kao i registracioni broj kad je u pitanju pravni subjekat (poreski identifikacioni broj - PIB), iznos i datum.

Svi akti, podaci i dokumenti iz čl. 38, 39, 40, 41, 43 i 44 ovog zakona koje organi i pravna lica dostavljaju Agenciji, Agencija objavljuje na svojoj internet stranici u roku od tri dana od dana dostavljanja.

IX. KAZNENE ODREDBE

PREKRŠAJI

Član 64

Novčanom kaznom u iznosu od 5.000 eura do 20.000 eura kazniće se za prekršaj pravno lice, ako:

...

- 14) postupi suprotno članu 38 stav 3 ovog zakona;
- 15) u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, kao i mjesec dana nakon održavanja izbora vrši otpis dugova građanima, uključujući račune za utrošenu električnu energiju, vodu, kao i račune za sve vrste javnih usluga (član 42 stav 1);
- 16) ne objavljuje sedmodnevno na internet stranici sve izdate putne naloge za upravljanje službenim vozilima, od dana raspisivanja do dana održavanja izbora (član 43 stav 3);
- 17) ne dostavi Agenciji, na nedeljnom nivou, putne naloge iz člana 43 stav 3 ovog zakona (član 43 stav 4);
- 18) u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora zaposli lice na određeno vrijeme, odnosno zaključi ugovor za obavljanje privremenih i povremenih poslova suprotno članu 44 stav 1 ovog zakona;
- 19) sve odluke o zapošljavanju koje su donijete u skladu sa zakonima kojima se uređuju radni odnosi, prava i obaveze državnih službenika i namještenika i obligacioni odnosi, sa kompletnom pratećom dokumentacijom ne dostavi Agenciji u roku od tri dana od dana donošenja odluke (član 44 stav 2);

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom u iznosu od 500 eura do 2.000 eura.

Član 68

Novčanom kaznom u iznosu od 200 eura do 2.000 eura kazniće se za prekršaj odgovorno lice u državnom organu, organu državne uprave, organu lokalne samouprave, organu lokalne uprave, javnoj ustanovi, državnom fondu i privrednom društvu čiji je osnivač i/ili većinski ili djelimični vlasnik država ili jedinica lokalne samouprave, ako:

- 22) vrši plaćeno reklamiranje u Crnoj Gori koje na bilo koji način može favorizovati političke subjekte ili njihove predstavnike u toku izborne kampanje (član 37);
- 23) je mjesečna potrošnja u državnim i lokalnim budžetskim potrošačkim jedinicama veća 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 1);

...

- 24) se izbori održavaju u prvoj polovini godine, a mjesečna potrošnja u budžetskim potrošačkim jedinicama bude veća od iznosa određenog mjesečnim planom potrošnje koji utvrdi Ministarstvo ili organ lokalne uprave na početku fiskalne godine (član 38 stav 2);
- 25) je mjesečna potrošnja u javnim preduzećima, pravnim licima koja vrše javna ovlašćenja, odnosno djelatnost od javnog interesa na osnovu ugovora sa nadležnim organom i privrednim društvima koja su u vlasništvu države ili jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom kojim se uređuje prevencija i spiječavanje korupcije veća 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);
- 26) je mjesečna potrošnja u državnim ustanovama za obavljanje poslova socijalne i dječje zaštite i državnim i lokalnim organima nadležnim za poslove poljoprivrede veća od prosječne mjesečne potrošnje u posljednjih šest mjeseci prethodne godine (član 38 stav 4);
- 27) od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, kao i mjesec dana nakon održavanja izbora, sedmodnevno na svojoj internet stranici ne objavljuje analitičke kartice sa svih računa koje imaju u svom posjedu (član 38 stav 5);
- 28) od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, kao i mjesec dana nakon održavanja izbora, analitičke kartice sa svih računa koje imaju u svom posjedu sedmodnevno ne dostavljaju Odboru i Agenciji (član 38 stav 5);
- 29) u periodu od šest mjeseci prije roka predviđenog za održavanje izbora, računajući kao rok predviđen za održavanje izbora datum na koji su izbori bili održani u tekućem mandatu, ustupi svoju mehanizaciju i opremu trećim licima na upotrebu bez posebne odluke i bez ugovora sa naknadom, izuzev u slučajevima sanacije štete nastale usljed elementarnih nepogoda, požara ili sprečavanja širenja epidemije zaraznih bolesti (član 39 stav 1);
- 30) ne objavi na zvaničnoj internet stranici i ne dostavi Agenciji i Odboru u roku od tri dana od dana donošenja sve odluke, ugovore i naloge za upotrebu mehanizacije i opreme van osnovne djelatnosti (član 39 stav 2);
- 31) isplati odnosno dodijeli jednokratnu novčanu pomoć, suprotno članu 40 stav 1 ovog zakona;
- 32) je mjesečna potrošnja u pogledu materijalnih davanja iz socijalne zaštite u nadležnosti jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava i obavljanje djelatnosti socijalne i dječije zaštite, veća od 20% prosječne mjesečne potrošnje za ova davanja u trećem kvartalu prethodne budžetske godine (član 40 stav 2);
- 33) dodijeli socijalna davanja u godini u kojoj se održavaju lokalni ili parlamentarni izbori, iz tekuće budžetske rezerve sa državnog i sa lokalnog nivoa (član 40 stav 3);
- 34) podatke iz člana 40 st. 5 i 6 ovog zakona ne objavi na svojoj internet stranici i ne dostavi na sedmodnevnom nivou Odboru i Agenciji (član 40 stav 7);
- 35) ne objavi na svojoj internet stranici, na sedmodnevnom nivou, izvode iz državnog trezora, kao i analitičku karticu o potrošnji sredstava iz budžetske rezerve u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora (član 41 st. 1 i 2);
- 36) podatke iz člana 41 st. 1 i 2 ovog zakona, kao i sve odluke kojima su opredijeljene i plaćena sredstva, na sedmodnevnom nivou ne dostavi Odboru i Agenciji (član 41 stav 3);
- 37) uvodi nove ili jednokratne subvencije za struju i subvencije u plaćanju komunalnih usluga u godini u kojoj se održavaju redovni izbori, i u slučaju prijevremenih izbora u periodu od dana njihovog raspisivanja do dva mjeseca od utvrđivanja konačnih rezultata izbora (član 42 stav 2);
- 38) vrši otpis obaveza po osnovu oprosta poreza na dodatu vrijednost, ostalih poreza i parafiskalnih dažbina u periodu od raspisivanja izbora do dva mjeseca nakon utvrđivanja konačnih rezultata izbora (član 42 stav 3);
- 39) ne objavljuje sedmodnevno na internet stranici sve izdate putne naloge za upravljanje službenim vozilima, od dana raspisivanja do dana održavanja izbora (član 43 stav 3);
- 40) ne dostavi Agenciji, na nedeljnom nivou, putne naloge iz člana 43 stav 3 ovog zakona (član 43 stav 4);
- 41) u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja izbora zaposli lice na određeno vrijeme, odnosno zaključi ugovor za obavljanje privremenih i povremenih poslova suprotno članu 44 stav 1 ovog zakona;
- 42) sve odluke o zapošljavanju koje su donijete u skladu sa zakonima kojima se uređuju radni odnosi, prava i obaveze državnih službenika i namještenika i obligacioni odnosi, sa kompletnom pratećom dokumentacijom ne dostavi Agenciji u roku od tri dana od dana donošenja odluke (član 44 stav 2);
- ...
- Član 70**
- Novčanom kaznom u iznosu od 500 eura do 2.000 eura kazniće se za prekršaj fizičko lice, ako:
- ...
- 9) je u toku radnog vremena angažovano na aktivnostima izborne kampanje (član 44 stav 4);
- ...

Rešenja u Severnoj Makedoniji

U Makedoniji su 2014. godine Izbornim zakonikom regulisani postupanje državnih organa i funkcionera tokom kampanje, kao i vanredna novčana davanja.

Relevantne odredbe ovog propisa u nezvaničnom prevodu:

Član 8-a

- (1) Od dana donošenja odluke o raspisivanju izbora do završetka izbora za predsednika Republike Makedonije, poslanika u Sobraanju Republike Makedonije i izbora Vlade Republike Makedonije u skladu sa rezultatima izbora, kao i od dana donošenja odluke o raspisivanju izbora do okončanja izbora za izbor predsednika opštine ili članova veća, odnosno do konstituisanja veća opština i grada Skoplje ne može:
 - » da se započne izgradnja sredstvima iz budžeta ili iz javnih fondova ili sredstvima javnih preduzeća i drugih pravnih lica koja imaju državni kapital novih objekata u infrastrukturi kao što su putevi, vodovodi, dalekovodi, kanalizacija, sportski tereni i drugi objekti ili objekata za društvene delatnosti, škola, vrtića i drugih objekata, osim ako su za tu namenu prethodno obezbeđena sredstva iz budžeta, odnosno realizacija programa usvojenog na osnovu zakona u tekućoj godini i
 - » da se vrši isplata plata, penzija, socijalne pomoći ili drugih davanja i materijalnih naknada iz budžetskih sredstava ili iz sredstava javnih sredstava koja nisu redovne mesečne isplate, odnosno sve jednogodišnje transfere i isplate ili jednokratne transfere iz budžetskih sredstava ili iz sredstava javnih fondova sredstava ni za otuđenje državnog kapitala niti za sklapanje kolektivnih ugovora.
 - » da se pokrene postupak za zapošljavanje novih lica ili postupak za prestanak radnog odnosa u državnim i javnim ustanovama, a započeti postupci se obustave, osim u slučajevima hitnih stvari.“
- (2) U periodu od 20 dana pre početka izborne kampanje do završetka izbora predsednika Republike Makedonije, poslanika u Sobraanju Republike Makedonije i izbora Vlade Republike Makedonije u skladu sa rezultatima izbora i do okončanja izbora za izbor gradonačelnika ili članova veća, odnosno do konstituisanja veća opština i grada Skoplja ne može:
 - » da se isplaćuju subvencije koje nisu redovne mesečne uplate (ukinuto odlukom Ustavnog suda 2017. godine)
 - » da se održavaju javne manifestacije povodom početka izgradnje ili puštanja u rad objekata sredstvima iz budžeta ili javnih fondova, odnosno

sredstvima javnih preduzeća ili drugih pravnih lica koja imaju državni kapital, u infrastrukturi kao što su putevi, vodovodi; dalekovoda, kanalizacije, sportskih terena i drugih objekata ili objekata društvenih delatnosti, škola, vrtića i drugih objekata. Zabrana održavanja javnih događaja ne obuhvata davanje javne izjave nosioca javne funkcije ili kandidata za nosioca javne funkcije na skupu, intervjuu za medije, medijskoj debati ili odgovaranju na novinarsko pitanje.

- (3) Od dana donošenja odluke o raspisivanju izbora do završetka izbora za predsednika Republike Makedonije, poslanika u Sobraanju Republike Makedonije i izbora Vlade Republike Makedonije. u skladu sa rezultatima izbora, kao i od dana donošenja odluke o raspisivanju izbora do okončanja izbora za izbor gradonačelnika ili članova veća, odnosno do konstituisanja veća opština i grada Skoplja, Ministarstvo finansija je dužno da sve budžetske isplate, osim redovnih plata, penzija i komunalnih troškova, objavi javno na internet stranici u posebnoj bazi podataka za budžetske rashode tokom izbornog perioda.
- (4) Dve nedelje po raspisivanju izbora, Ministarstvo finansija dostavlja predizborni finansijski izveštaj, koji će sadržati pregled svih planiranih i ostvarenih prihoda i rashoda iz budžeta po stavkama, u periodu od početka fiskalne godine do dana podnošenja izveštaja, koji se objavljuje na internet stranici Ministarstva finansija.

Član 8-b

- (1) Za potrebe izborne kampanje zabranjeno je korišćenje poslovnog prostora, kancelarijske opreme i službenih vozila državnih organa, osim licima na koja se odnose posebni propisi o zaštiti lica.
- (2) U roku od deset dana od dana donošenja odluke o raspisivanju izbora za predsednika Republike Severne Makedonije, poslanike u Sobraanju Republike Severne Makedonije, gradonačelnika ili članove veća, javne fondove, javna preduzeća i sva druga pravna lica koja imaju državni kapital, dužna su da Državnoj komisiji za sprečavanje korupcije dostave podatke o broju, vrsti, registarskoj tablici i stanju motornih vozila kojima raspolažu.
- (3) Podaci se dostavljaju u elektronskoj formi na obrascu koji propisuje Državna izborna komisija na prijedlog Državne komisije za sprečavanje korupcije.
- (4) Državna komisija za sprečavanje korupcije objavljuje na svojoj internet stranici registar službenih motornih vozila javnih sredstava, javnih preduzeća i svih drugih pravnih lica koja imaju državni kapital.

(5) Ako pravna lica iz stava (2) ovog člana u propisanom roku ne dostave podatke o broju, vrsti, registarskoj tabli i stanju motornih vozila kojima raspolažu, Državna komisija za sprečavanje korupcije će pokrenuti krivični postupak u roku od 15 dana od isteka roka za dostavljanje podataka.

(6) Zabranjeno je vršenje i pokušaj pritiska i zastrašivanja birača ili članova njihovih porodica ili njima bliskih lica.

Član 8-v

(1) Od dana donošenja odluke o raspisivanju izbora, političke stranke koje učestvuju u izbornom procesu potpisuju Kodeks za fer i demokratske izbore.

(2) Kodeksom iz stava (1) Učesnici u izbornom procesu se nedvosmisleno obavezuju da neće vršiti bilo kakav pritisak ili pokušaj pritiska na zaposlene u javnoj i državnoj upravi, u drugim institucijama ili ustanovama koje se finansiraju iz budžeta Republike Makedonije, budžetima opština i grada Skoplja, kao i u privrednim društvima i preduzećima sa državnim kapitalom.

(3) Kodeksom iz stava (1) učesnici u izbornom procesu se takođe nedvosmisleno obavezuju da nijedan zaposleni ili građanin neće biti izložen bilo kakvoj pretnji po osnovu zaposlenja i socijalnog osiguranja zbog podrške ili nepodržavanja bilo kog politička stranka ili kandidat.

KAZNENE ODREDBE U MAKEDONSKOM IZBORNOM ZAKONIKU:

Član 178

(1) Za sprečavanje izbora i glasanja; za povredu i zloupotrebu biračkog prava; za povredu slobode opredjeljenja birača; za davanje mita tokom izbora i glasanja; za uništavanje izborne dokumentacije, za postupanje suprotno članu 8-a ovog zakona i za učinjenu izbornu prevaru, učinilac će se kazniti po odredbama Krivičnog zakonika.

(2) Pokušaj krivičnog djela iz stava (1) ovog člana je kažnjiv.

(3) Za krivična djela iz stava (1) ovog člana postupak je hitan.

Član 179

(1) Novčanom kaznom u iznosu od 1.000 do 2.000 evra u denarima kazniće se za prekršaj član Vlade, zamenik ministra i funkcioner koji rukovodi organom ako postupi suprotno članu 8a ovog zakonika.

...

Preporuke TS za regulisanje u Srbiji

Kroz izmene propisa neophodno je urediti obaveze, ograničenja i zabrane u vezi sa oglašavanjem i reklamiranjem državnih organa, vanrednim isplata budžetskog novca, regulisati „funkcionersku kampanju“, propisati odgovorne za nadzor nad sprovođenjem propisa, kazne za kršenje propisa, ali i razmotriti kazne za nepostupanje organa nadležnog za nadzor. Većina pravila mogla bi se propisati kroz dopune Zakona o sprečavanju korupcije ili Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, vezujući obaveze i ograničenja za izbore i izbornu kampanju (ne nužno samo na vreme trajanja kampanje, već na izbore i/ili kampanju kao referentnu tačku, pri čemu se obaveze i ograničenja mogu odnositi na period tokom kampanje, određeni period pre kampanje, na godinu u kojoj se održavaju izbori i sl.).

Potrebno je, naravno, razmotriti i alternativna rešenja (što uključuje i donošenje nekih posebnih zakona). Pri svemu tome, neophodno je uspostaviti ravnotežu između potrebe da se razmotre moguća dugoročna rešenja kroz javne konsultacije i postizanja saglasnosti svih relevantnih aktera i potrebe da se što pre reše gorući problemi. To naročito važi za pitanja koja trenutno uopšte nisu regulisana ili je praksa pokazala da su regulisani na loš način. Neka od ovih pitanja su u vezi i sa preporukama koje je Srbija dobila od ODIHR i Venecijanske komisije, pa to daje priliku da se problemi reše kroz aktuelni rad na realizaciji preporuka ODIHR.

S druge strane, treba imati u vidu da je jedno od loših rešenja uvedeno u pravni sistem upravo preuzimanjem preporuke koju je ODIHR dao sa dobrom namerom, ali koja nije bila dovoljno osmišljena. Najzad, kao i u primerima iz susedstva, praksa pokazuje da za reforme u Srbiji nije dovoljno isključivo primeniti međunarodne standarde, već da pažnju treba usmeriti na otklanjanje svih identifikovanih problema.

TS stoga preporučuje:

1. Da se kroz izmene i dopune člana 50. Zakona o sprečavanju korupcije spreči ili značajno ograniči mogućnost vođenja „funkcionerske kampanje“. Prema predlogu¹¹ koji je TS već dostavila tokom javne rasprave, javni funkcioneri kojima inače nije zabranjeno da učestvuju u aktivnostima političkih subjekata (npr. ministri, predsednici opština, za razliku od sudija ili zaštitnika građana) bi tokom perioda izborne kampanje mogli da sprovode samo one aktivnosti promotivnog karaktera koje su: a) vezane za ispunjavanje zakonskih obaveza

(obaveza mora da se izvrši u određeno vreme i na određeni način i jedino je taj javni funkcioner ovlašćen da ispuni obavezu – npr. predsednik Republike uručuje orden povodom državnog praznika); b) kada je reč o javnim manifestacijama, koje se po ustaljenoj praksi sprovode u određeno vreme i uz učešće javnog funkcionera tog ranga (npr. gradonačelnik otvara filmski festival svake godine); c) kada je učešće funkcionera neophodno zbog međunarodnih odnosa (npr. predsednik Vlade učestvuje na konferenciji za štampu posle susreta sa premijerima zemalja regiona). Pored navedenog, trebalo bi precizirati pravila tako da se javnim funkcionerima pomogne da postupe pravilno u situacijama kada u medijskim nastupima treba napraviti jasnu distinkciju između onoga što predstavlja stav državnog organa i stav političke stranke.

- 2. Da se proširi pojam javnog resursa** u Zakonu o sprečavanju korupcije¹² i drugim povezanim propisima (npr. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Zakon o javnim preduzećima, Zakon o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije).¹³
- 3. Da se dopune i preciziraju pravila o odnosu organa vlasti i medija**, kroz izmene Zakona o javnom informisanju i medijima ili kroz poseban zakon. Između ostalog, predmet uređivanja bi trebalo da budu uslovi za odabir medija u kojima će biti vršeno javno oglašavanje, kao i šta uopšte može biti predmet usluga koje organi vlasti ugovaraju sa medijima. U slučaju da se ne usvoje pravila koja ograničavaju vođenje funkcionerske kampanje, aktuelno ograničenje za izveštavanje elektronskih medija o aktivnostima javnih funkcionera bi trebalo značajno proširiti, tako da se odnosi na sve medije, na sve javne funkcionere, na sve vrste promotivnih aktivnosti i na ceo period izborne kampanje.
- 4. Da se preciziraju pravila o obaveštavanju javnosti o radu organa vlasti i javnih funkcionera**, što se može učiniti kroz pojedine propise ili (bolje) kroz dopune Zakona o elektronskoj upravi i podzakonske akte donete na osnovu njega.
- 5. Da se uspostave zakonska ograničenja ili dodatni mehanizmi odobravanja i provere** (u okviru izbornih zakona, Zakona o budžetskom sistemu, Zakona o javnoj svojini i/ili drugih propisa koji uređuju rad pojedinih organa vlasti) za preuzimanje obaveza,

11 Videti: amandman na član 50: https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_za_podno%C5%A1enje_amandmana_na_Predlog_zakona_o_izmenama_Zakona_o_spre%C4%8Davanju_korupcije.pdf

12 Videti: amandman na član 2: https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_za_podno%C5%A1enje_amandmana_na_Predlog_zakona_o_izmenama_Zakona_o_spre%C4%8Davanju_korupcije.pdf

13 <https://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/TS%20-%20Predlozi%20amandmana%20na%20novi%20predlog%20zakona%20o%20upravljanju%20privrednim%20društvima%20u%20vlasništvu%20Republike%20Srbije.pdf>

oprost dugova, otuđenje imovine u javnoj svojini i javne rashode u periodu neposredno pre, tokom i neposredno po završetku izborne kampanje. U vezi sa ovom tačkom je naročito korisno razmotriti iskustva iz Crne Gore i S. Makedonije, ali i precizirati ulogu nezavisnih državnih organa – Fiskalnog saveta i Državne revizorske institucije.

6. Da se uvedu mehanizmi kontrole radi **smanjivanja prostora za diskreciono odlučivanje prilikom** odstupanja od realizacije planova organa vlasti, a naročito programa rada javnih preduzeća i drugih preduzeća u državnom vlasništvu, kada do takvih izmena dolazi u periodu pre, tokom i neposredno posle izborne kampanje.
7. Da se zakonski preciziraju **ovlašćenja Vlade u „tehničkom mandatu“ i privremenih organa lokalnih samouprava**, u cilju da se ona svede na obavljanje poslova koji su zaista neodložni (Zakon o vladi, Zakon o lokalnoj samoupravi).
8. Da se preciziraju **dužnosti državnih organa koji su nadležni za praćenje postupanja javnih funkcionera i organa vlasti tokom izborne kampanje**, što uključuje obavezu proaktivnog delovanja od strane Agencije za sprečavanje korupcije (Zakon o sprečavanju korupcije), javnog tužilaštva (radi provere javno dostupnih informacija o mogućoj zloupotrebi javnih resursa, kada nije podneta krivična prijava), te proširenje nadležnosti Agencije u vezi sa praćenjem postupanja ili određivanje drugog nadležnog organa koji bi pratio poštovanje ograničenja u vezi sa korišćenjem javnih resursa tokom izborne kampanje.

9. Da se uvedu dodatne mera koje bi **podstakle prijavljivanje nezakonitih radnji** u vezi sa izborima i zloupotrebom javnih resursa, naročito kroz otvoreni poziv javnog tužilaštva, Agencije, Regulatornog tela za elektronske medije, Nadzornog odbora, Republičke izborne komisije i drugih organa uz precizne informacije o pravima podnosioca prijava i blagovremeno obaveštavanje o ishodu postupanja. Ova mera treba da bude praćena preciziranjem pravila o zaštiti uzbunjivača u Zakonu o izboru narodnih poslanika i drugim izborim propisima, a u radi delotvornijeg praćenja postupanja ovih organa bilo bi korisno unaprediti i sam Zakon o zaštiti uzbunjivača.

10. Da se **poveća transparentnost raspolaganja pojedinim javnim resursima** za koje se u praksi pokazalo da su najpodložniji zloupotrebama tokom kampanje (npr. korišćenje službenih vozila), kao i u pogledu svih informacija koje su od značaja za praćenje poštovanja ograničenja. U pogledu ovih mera može se koristiti model iz crnogorskog zakona, ali se problem može rešiti i povećanjem transparentnosti javnih finansija generalno (npr. kroz dopune Zakona o elektronskoj upravi ili Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja).



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

Ovaj projekat je podržan od strane Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Holandije u okviru programa MATRA.
Sva izložena mišljenja pripadaju TS i ne može se smatrati da odražavaju stavove donatora.