

FINANCIRANJE POLITIČNIH STRANK
V SLOVENIJI

Povzetek: *Eno najpomembnejših področij stasiologije je financiranje političnih strank. Zgodovinsko gledano so se stranke na začetku svojega razvoja financirale iz prispevkov članov in zunanjih, večjih donatorjev, sledilo je obdobje velikega pomena članstva pri financiranju, v današnjem času pa prevladuje financiranje strank s strani države. S takim načinom financiranja naj bi zmanjšali možnost vplivanja na stranke, ki prihaja s strani dajalcev prispevkov strankam in vzpostavili večjo enakost strank v volilnem boju. Obstaja tudi negativna plat državnih subvencij, ki se kaže v vedno večjem stapljanju strank z državo, čeprav naj bi stranke posredovale med civilno družbo in državo. Finančno poslovanje strank je vedno bolj pod nadzorom, vendar popolne preglednosti financiranja verjetno ne bomo dosegli, saj obstaja mnogo načinov nedovoljenega financiranja, ki jih je težko odkriti, še težje dokazati. V prispevku so analizirana poročila o finančnem poslovanju slovenskih strank v letih 1994, 1995 in 1996. Na osnovi opravljene analize lahko ugotovimo veliko odvisnost strank od proračunskih subvencij, naraščanje absolutne vsote finančnih sredstev, skoraj zanemarljiv delež članarin (z izjemo ZLSD) in visoke stroške volilne kampanje za volitve v Državni zbor leta 1996, ki bodo v naslednji volilni kampanji še višji, saj spremenjen Zakon o volilni kampanji dopušča še enkrat večjo porabo denarja kot leta 1996.*

Ključne pojmi: *politične stranke, finance, letna finančna poročila, volilna kampanja*

Uvod

Financiranje političnih strank je kompleksno področje, ki ga je težko raziskovati, saj nobena politična stranka ni navdušena nad "gledanjem pod prste". Nekatere države puščajo finančno poslovanje bolj ali manj nenadzorovano, druge pa z zakonom predpišejo možne vire financiranja in letna finančna poročila političnih strank, ki morajo biti dostopna javnosti. Splošna tendenca je večji nadzor

* Alenka Krašovec, mlada raziskovalka na Fakulteti za družbene vede.

financiranja političnih strank, s katero naj bi se ugotovilo, kaj je kdo dobil od koga, kdo je komu kaj dal. Tako je tudi v Belgiji, kjer ni bilo nobene pravne obveze, da morajo politične stranke objaviti karkoli o svojem finančnem položaju, prišlo do pravne regulacije, da morajo politične stranke podati poročilo o trošenju denarja, ki so ga dobile s strani države (Deschouwer 1994). Na Danskem so šele leta 1991 sprejeli zakon, da morajo vse stranke, ki predlagajo svoje kandidate na volitvah (tudi za Evropski parlament) podati letna finančna poročila. Ta obveza je bila dolgo časa izključena, ker so politične stranke tradicionalno smatrali za privatne organizacije, katerih finančno poslovanje se javnosti ne tiče (Bille 1994).

Če so v preteklosti imeli najpomembnejšo vlogo pri financiranju političnih strank člani strank, je sedaj položaj drugačen, saj največji delež v prihodkih političnih strank predstavljajo državne subvencije, ki se političnim strankam dodeljujejo po različnih kriterijih (število doseženih glasov, izpolnitev praga za vstop v parlament, število dobljenih sedežev v parlamentu...).

Državne subvencije, ki so jih države vpeljale v desetletju 1960-70, so bile utemeljevane z različnimi argumenti:

- omejevanje in preprečevanje korupcije,
- nadzor in večja transparentnost dohodkov, omejevanje vplivov interesnih skupin in posameznikov,
- vzpostavitev večje enakosti strank v volilnem boju,
- omejitev naglega naraščanja stroškov strank, še posebej stroškov volilnih kampanj (Kranjc 1994,86).

Posledice državnih subvencij je nastanek političnih strank novega tipa (stranke kartela), manjšanje pomembnosti članstva strank, vzpon parlamentarnega dela v primerjavi s centralnim delom strank, močno približevanje strank državi in odmik od civilne družbe, iz katere so politične stranke izšle... (Mair 1994).

V Sloveniji je nadzor finančnega poslovanja strank pravno reguliran z Zakonom o političnih strankah, ki stranke obvezuje, da vsako leto do 31. marca podajo Državnemu zboru poročilo o finančnem poslovanju preteklega leta in z Zakonom o volilni kampanji, ki nadzoruje financiranje strank v predvolilnem obdobju in stranke obvezuje, da v predpisanem roku od izvedbe volitev oddajo poročilo o prihodkih in izdatkih za volilno kampanjo.

Razvoj financiranja političnih strank in njegove posledice

Za politične stranke je bilo na začetku razvoja značilno, da so izšle iz civilne družbe, da so posredovale med civilno družbo in državo ter bile manjše organizacije, ki so se financirale s prispevki maloštevilnega članstva in zunanjimi, večjimi donatorji. To so bile značilnosti tipa kadrovske stranke.

Sčasoma so se razvile stranke z množičnim članstvom, ki je financiralo delovanje t.i. množičnih strank. Začetek zatona oz. upadanja pomena članstva pri financiranju strank je pomenil nastop catch-all strank z razpršenimi in različnimi viri financiranja. Dokončno pa naj bi članstvo svoje mnogoterne funkcije, predvsem pa finančno, izgubilo s povečevanjem financiranja političnih strank s strani države, ki

se je pojavilo kot nujno finančno dopolnilo vedno širšim nalogam in delovanju strank ter kot odmik neposrednim in posrednim oblikam pritiska na odločevalce s strani večjih donatorjev. Tako je prišlo v 80. letih do nastanka strank kartela.¹

Trije glavni načini financiranja, ki so se razvili skozi zgodovino in obstajajo še danes (čeprav v drugačnih medsebojnih razmerjih) so:

a) državne subvencije; te so lahko v obliki neposrednega denarnega nadomestila političnim strankam, največkrat poslanskim skupinam, lahko pa tudi v obliki plačevanja strokovnih in administrativnih sodelavcev poslanskih skupin. Poleg tega lahko država financira delovanje izobraževalnih, raziskovalnih inštitutov, ki pa so lahko v resnici dejansko strankarske ustanove. Kot smo že omenili, so kriteriji za pridobitev državne subvencije različni, v glavnem pa se vežejo na volilni uspeh političnih strank - dober volilni rezultat zagotavlja obstoj in večje bogastvo političnih strank in obratno. Dilema, kdo je pomembnejši in komu posvetiti večjo pozornost: članom stranke, ki dajejo stranki status reprezentativnosti in legitimnosti² ali volilcem, ki pomenijo sedeže v parlamentu in s tem denar, je, kot pravi Bille (1994,148), zelo boleča. Brez članov ni posadke, ki bi vodila strankarski stroj, brez denarja pa ni goriva, ki bi temu stroju omogočilo delovanje.

b) članarine, prispevki članov; zlasti članarine, kot smo že omenili, izgublajo na svoji pomembnosti. Uveljavlja se nov prispevek članov, zlasti ministrov in poslancev, ki mesečno prispevajo svoji stranki določen znesek. Ker pa so le-ti plačani s strani države, je tudi to primer državnih subvencij strankam, čeprav le posreden.

c) prispevki fizičnih in pravnih oseb, interesnih organizacij; v nekaterih državah so višine prispevkov zakonsko omejene in ne dosegajo prav visoke meje (Nemčija), drugje pa je možnost prispevkov skoraj neomejena (ZDA). Problem prispevkov (zlasti večjih) je pričakovanje donatorja, da bo deležen večjih ali manjših protiuslug obdarovanca v njegovem partikularnem interesu, ki gre lahko na škodo splošnega interesa. Ravno ta možna odvisnost potencialnih odločevalcev od donatorjev, naj bi bila močno zmanjšana z državnimi subvencijami.

V 90. letih je v veliki večini držav Zahodne Evrope delež državnih subvencij močno narastel, tako da le-te dosegajo v nekaterih državah polovico vseh finančnih sredstev strank (Avstrija, Danska), v drugih pa močno presegajo mejo 50% vseh financ strank (Norveška, Švedska, Finska). Le na Nizozemskem, v Veliki

¹ Stranke kartela so stranke kapitalno-intenzivnega pristopa, imajo manjše število članov (ker naj bi bili nepomembni) in se glede različnih, predvsem pa finančnih virov, skoraj popolnoma vežejo na državo ter si te virov delijo izključno med seboj (Katz in Mair 1994; Agh 1996). Agh (1996,5) vidi podoben trend razvoja (v smer strank kartela) tudi v Srednji-Vzhodni Evropi, kjer so se v nekaj letih iz šibkih, prilagodljivih strank (v obliki strank gibanj) pojavile rigidne kartelne stranke in kjer je država (oblast) le kartel starih, tradicionalnih in hegemonističnih tipov političnih strank.

Zanimiv je primer avstrijskih Zelenih in FPO, ki sta zelo proti-kartelni, kritizirata principe strank kartela, istočasno pa sta ravno oni dve najbolj odvisni od državnih subvencij in sledita modelu strank kartela (Müller 1994,76).

² Čeprav ne gre pozabiti, da je članstvo stabilna volilna baza stranke, kar pomeni tudi denar.

Britaniji in ZDA³ so "privatni" viri (članarine, prispevki članov in donacije) še vedno večji del finančnih virov političnih strank (Mair 1994, 9-10).

Državne subvencije gredo v večini primerov na račune parlamentarnih delov političnih strank, to pa spreminja razmerje med tem delom strank in centralnim delom strank. Parlamentarni del strank postaja vedno močnejši, tako da različni avtorji (Muller, Puguntke, Bille 1994) govorijo o vzponu tega dela strank nad centralnim delom, medtem ko je tretji del strank, stranka na terenu (članstvo), v upadanju. Zaradi upadanja tretjega, tradicionalnega dela, so se pojavile tudi teze o zatonu političnih strank, ki pa niso dobile podpore, saj je v zatonu le omenjeni del stranke, medtem ko se centralni del uspeva držati na podobnem nivoju kot je bil, parlamentarni del pa je celo v vzponu (Mair 1994).

Kot zadnjo posledico državnih subvencij smo na začetku omenili približevanje političnih strank državi in njihov odmik od civilne družbe. Tako je prišlo do krepitve povezav med državo in strankami, s tem pa do oslabitve povezav med strankami in civilno družbo ter dejstva, da so politične stranke postale del države.

Država igra vedno pomembnejšo vlogo pri preživetju strank. In čeprav stranke vidijo državo kot zunanji faktor, ki regulira njihovo delovanje, je dejstvo, da so odločitve o državni regulaciji strank, o državnih subvencijah sprejete v parlamentu, ki ga sestavljajo predstavniki političnih strank. Tako dejansko ne pomaga država strankam, ampak stranke same sebi, saj se same regulirajo, plačujejo in ponujajo različne druge vire, pa čeprav v imenu države (Mair 1994,11).

Politične stranke so zelo hitro poskrbele same zase tudi v primeru Slovenije, saj so novoizvoljeni poslanci med prvimi odločitvami preglasovali odložni veto Državnega sveta na Spremembo zakona o volilni kampanji, ki omogoča še enkrat višjo porabo denarja, kot je bilo to mogoče še na volitvah leta 1996.

Financiranje političnih strank v Sloveniji

Financiranje političnih strank v Sloveniji pravno regulira Zakon o političnih strankah, ki je bil sprejet oktobra 1994.⁴ Določa pa naslednje možne vire financiranja: članarine, prispevke zasebnikov, pravnih in fizičnih oseb, prihodke od premoženja, darila, volila, financiranje iz proračuna in iz dobička podjetja, katerega lastnik je stranka, ki pa sme opravljati le kulturno oz. založniško dejavnost.

³ Zlasti po predsedniških volitvah 1996 se vedno bolj poudarja možnost večjega državnega financiranja volilnih kampanj, s čimer naj bi onemogočili oz. vsaj omejili možnost vpliva posameznikov ali držav (primer domnevnih donacij s strani Kitajske), ki prispevajo denar za silno drage kampanje, na kasejšje odločevalce.

⁴ V razpravah o normativnem urejanju političnih strank sta s predlogi in primerjalnimi študijami sodelovala tudi Danica Fink Hafner in Stane Kranjc. Njune poglede na nužnost, razsežnosti in ključne dileme pravnega reguliranja političnih strank, ki so se pojavljale ob različnih predlogih zakona, je mogoče prebrati v zborniku *Stranke in strankarstvo* (ur. Igor Lukšič), Politološki dnevi 1994.

Zadnji omenjeni dohodki in prihodki od premoženja ne smejo presežati 20% zneska vseh letnih prihodkov stranke. V primeru presežka jih mora stranka v 30 dneh po sprejemu finančnega poročila o poslovanju stranke za preteklo leto nameniti v dobrodelne namene.

Prepovedano je vsakršno pridobivanje sredstev stranke iz tujine.

V 22. členu pa so določeni možni prispevki zasebnikov, fizičnih in pravnih oseb. Ti prispevki v skupnem znesku v enem letu ne smejo presežati 10-kratne povprečne mesečne plače na zaposlenega za to leto. Če prispevki presežajo 3-kratno povprečno mesečno plačo na zaposlenega, morajo biti v letnem finančnem poročilu navedeni podatki o firmi in njenem sedežu oz. ime in priimek fizične osebe ter višina skupnega letnega prispevka, ki ga je pravna ali fizična oseba prispevala. Zanimivo je, da se med prispevke šteje tudi vsaka brezplačna storitev oz. storitev ali prodaja, ki stranko postavlja v bolj ugoden položaj kot druge koristnike storitev oz. kupce izdelkov.

Kot je bilo že omenjeno, morajo stranke DZ do 31. marca predložiti finančno poročilo o poslovanju stranke, virih prihodkov in odhodkih. Prek DZ je poročilo, ki ga mora pregledati in oceniti tudi Računsko sodišče RS, dostopno javnosti.

Za kršitve zakonskih določil (pridobivanje sredstev iz tujine, nenakazilo presežka prihodkov v dobrodelne namene, pridobivanje sredstev v nasprotju s 22. členom) so predvidene kazni v višini najmanj 1.000.000,00 SIT. Prav tako je s takim zneskom lahko kaznovana humanitarna organizacija, verska skupnost, javni zavod, javno podjetje, organ lokalne skupnosti in gospodarska družba, v katere je vložen javni kapital v višini najmanj 50%, če financira stranko.

Državne subvencije so v Sloveniji zagotovljene v 23. členu. Kriterij za pridobitev subvencije je vstop v parlament, višina mesečnih zneskov pa je določena s številom prejetih glasov na volitvah; za vsak volilni glas stranka (subvencije so zakonsko namenjene političnim strankam in ne poslanskim skupinam) dobi 30 SIT, znesek pa se mesečno usklajuje z indeksom rasti drobnoprodajnih cen, kar pomeni, da se sedaj za en glas na volitvah dobi cca. 35 SIT. Politične stranke lahko (odvisno od odločitve pristojnega organa občine) dobijo proračunske subvencije tudi s strani občine. Maksimalna vsota je 30 SIT za dobljeni glas na volitvah za občinski svet oz. za župana.

Financiranje političnih strank v letu 1994

Le manjše število poročil o financiranju političnih strank v letu 1994 je prispevalo v Državni zbor. Iz njih pa se že na prvi pogled vidi, da so bile stranke v največji meri odvisne od proračunskih subvencij. Izjema pri tem je le DeSUS kot neparlamentarna stranka, ki je iz tega naslova dobila le dobro 1/3 vseh sredstev (na račun lokalnih volitev in subvencij za izvoljene lokalne predstavnike).

Pri pregledovanju tabel je potrebno upoštevati, da so le nekatere stranke ločeno prikazale subvencije iz državnega in lokalnih proračunov. Tako postavka proračuni vsebuje vsoto subvencij iz državnega in lokalnih proračunov.

Tabela 1: *Financiranje političnih strank v letu 1994 v SIT*

	LDS	SKD	SLS	SDS	DeSUS	SND
iz proračunov	121.8857.986,12	39.999.960,00	84.442.985,87	42.183.454,02	1.492.580,00	2.450.220,00
članarina	4.497.060,70	2.763.611,00	12.215.417,90	29.384.679,09*	228.130,00	
prih. od premož.						
prispevki fizičnih in pravnih oseb	6.948.602,71	2.758.545,50	3.373.783,92		1.472.654,00	
lastna dejavnost	16.575.180,55	1.365.273,55	519.150,00	580.494,19		
drugi prihodki	19.919.872,67		15.555.444,74	3.443.355,87		
prenos iz prejšnjega leta	144.793.275,05	206.225,69	14.546.951,94		516.287,61	
ostalo	2.677.240,84	4.130.212,84		5.554.429,03**	543.214,26	1.855.258,20
prihodki skupaj	187.269.218,64	51.223.828,58	130.653.704,37	81.146.412,22	4.252.865,87	4.305.478,20

LDS - Liberalna demokracija Slovenije; SKD - Slovenski krščanski demokrati; SLS - Slovenska ljudska stranka; SDS - Socialdemokratska stranka Slovenije; DeSUS - Demokratična stranka upokojencev Slovenije; SND - Slovenska nacionalna desnica; ZLSD - Združena lista socialnih demokratov; SNS - Slovenska nacionalna stranka; DS - Demokratska stranka.

* Prikazana je skupna vsota prihodkov od članarin, prostovoljnih prispevkov in prenos iz prejšnjega leta.

** To so nekriti odhodki za prenos v naslednje leto.

Tabela 2: *Financiranje političnih strank v letu 1994 v %*

	LDS	SKD	SLS	SDS	DeSUS	SND
iz proračunov	65,07	78,08	64,63	51,98	35,09	56,90
članarina	2,40	5,39	9,34		5,36	
ostalo	32,53	16,53	26,06	48,02	59,55	43,10
prihodki skupaj	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Financiranje političnih strank v letu 1995

Leta 1995 so se, absolutno gledano, finančna sredstva političnih strank povečala (tudi na račun uspeha na lokalnih volitvah, ki pomeni dodatna finančna sredstva). Še večja pa je postala odvisnost strank od proračunskih subvencij, ki je pri vseh obravnavanih strankah presegla 60% vseh finančnih sredstev, gibala pa se je tudi preko 80% (SKD, SNS, DeSUS). Pri DeSUS je očiten preobrat; ko je stranka prišla do sodelovanja pri oblasti (lokalni), je delež subvencij poskočil iz 35 na 84%.

Članarine pri vseh strankah predstavljajo zelo majhen delež finančnih sredstev. Izjema tu je le ZLSD z 19%⁵ in delno SLS z 8%, čeprav bi večje deleže lahko pričakovali vsaj še pri SKD, kajti to so stranke z največjim številom članov. Pri manjših strankah (glede na število članov) pa je navezanost na subvencije seveda še toliko večja in pomembnejša za preživetje strank. Pri dveh strankah (SLS in DS) je zanimiv podatek, da je vrh stranke oz. predsednik stranke, prispeval večje finančne vsote za delovanje lastnih strank.

Najvišje zneske prispevkov fizičnih in pravnih oseb zasledimo pri DS (11% glede na celoten znesek dohodkov), SDS (9%). Manjše stranke, ki dobivajo manj denarja iz proračunov, so bolj odvisne od prispevkov (še primer Zelenih in DeSUS).

Opozorili bi še na dve točki:

- a) Pri ZLSD so prihodki od premoženja (najemnin, izkupičkov od prodaje osnovnih sredstev, obresti...) relativno visoki in predstavljajo 15% vseh finančnih sredstev (zakonsko je dovoljenih 20). Tak visok odstotek je verjetno moč povezati z dobički od dajanja v najem prostorov, ki jih je ZLSD podedovala od SDP oz. ZKS.
- b) Pri LDS pa se postavi vprašanje, če lahko (javnim zavodom, javnim podjetjem, humanitarnih organizacijam, gospodarskim družbam..., v katere je vložen javni kapital v višini najmanj 50%, je prepovedano financiranje strank) nekatere knjižnice, zavod za izobraževanje, pa verjetno tudi Komunala Koper (vprašanje je odstotek javnega kapitala v podjetju) financirajo stranke, čeprav vsaj dva primera le simbolično. Bolj ali manj simboličen, vendar zanimiv, pa je tudi prispevek Zelenih Slovenije LDS.

Proti kršiteljem Zakona o političnih strankah se do sedaj v glavnem ni ukrepalo, čeprav je v zvezi s finančnimi poročili strank za leto 1994 takratni predsednik Državnega zbora Ministrstvu za notranje zadeve sporočil dejanja, ki so bila v nasprotju z omenjenim zakonom in ministrstvu predlagal, da zoper kršitelje ukrepa.

⁵ ZLSD ima kot edina stranka v Sloveniji že statutarno določilo o mesečnih prispevkih svojih ministrov, državnih sekretarjev in poslancev stranki. Velik odstotek deleža članarin bi bilo mogoče, v primeru upoštevanja teh prispevkov kot članarin, pojasniti tudi na ta način.

Tabela 3a: *Financiranje političnih strank v letu 1995 v SIT:*

	LDS	SKD	SLS**	ZLSD
iz proračunov	22.530.213,89	64.330.649,00	92.187.895,58	137.583.474,00
članarina	11.184.785,50	3.460.385,85	12.458.306,01	43.430.695,64
prihodki od premoženja				34.866.726,92
prispevki fizičnih in pravnih oseb	2.655.902,90*	942.886,93	1.420.066,00	4.846.391,51***
iz lastne dejavnosti	2.770.477,70	1.660.551,45	206.863,00	
drugi prihodki	25.127.002,75		16.240.819,95	
prenos iz prejšnjega leta	118.105.287,78	4.622.930,61	19.444.879,79	
ostalo	2.776.375,90	2.651.747,78		80.020,00
prihodki skupaj	275.150.046,42	77.669.124,62	141.958.830,33	220.807.308,07

* Največji donator je bila Komunala Koper (500.000,00), sledila sta Gradis (200.000,00) in Cestno podjetje Celje (179.049,00)

** Pri SLS so trije njeni člani prispevali naslednje vsote: Marjan Podobnik 800.000,00; Jane Podobnik 770.000,00; Franc Zagožen 750.000,00.

*** Edini prispevek, ki je presegel 3-kratno povprečno mesečno plačo na zaposlenega, je bil dan s strani A Banke (640.000,00).

Tabela 3B: *Financiranje političnih strank v letu 1995 v SIT:*

	SDS	DS	Zeleni	SNS	DeSUS
iz proračunov	95.423.198,96	8.773.504,58	28.450.748,87	54.460.476,47	23.149.382,79
članarina	8.914.566,00	252.600,00	297.904,38	272.354,64	210.350,00
prispevki fizičnih in pravnih oseb	12.662.913,09	1.236.759,50*	3.190.874,76		1.985.453,11
iz lastne dejavnosti	715.675,09	3.016,28		6.047.030,80	
drugi prihodki	5.773.417,08	303.465,61			
prenos iz prejšnjega leta	6.173.906,16	604.586,80	4.755.106,07	3.409.330,50	1.864.624,23
ostalo	2.086.415,11	20.156,94	2.574.953,63	88.520,44	172.785,21
prihodki skupaj	131.750.091,49	11.194.089,31	39.269.587,71	64.277.712,85	27.382.585,34

* Zanimiv in največji donator je bila Tobačna (800.000,00), predvsem zato, ker so DS označevali za zagovornike tobačnega lobija. Predsednik stranke, Tone Pešak, je prispeval 100.000,00.

Tabela 4: *Financiranje političnih strank v letu 1995 v %:*

	LDS	SKD	SLS	ZLSD	SDS	DS	Zeleni	SNS	DeSUS
proračuni	77,24	82,82	64,93	62,30	72,42	78,37	72,45	84,72	84,54
članarina	4,06	4,45	8,77	9,66	6,76	2,25	0,75	0,42	0,76
ostalo	18,70	12,73	26,30	18,04	20,82	19,38	26,80	14,86	14,70
prih. skupaj	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Financiranje političnih strank v letu 1996

Trend povečevanja finančnih sredstev se je tudi v letu 1996 nadaljeval. Prav tako so članarine še vedno igrale pomembno vlogo le pri ZLSD. Vendar je prišlo do preobrata; delež subvencij iz proračuna se je pri večini strank zmanjšal (na podobni ravni kot v letu 1995 je ostal le pri LDS, ZLSD in Zelenih). Presenetljivo je padel pod 50% vseh finančnih sredstev pri SDS in DeSUS. Tako je najvišja odvisnost od subvencij obstala pri 77%, in sicer pri največji stranki - LDS.

Preobrat v razmerjih med posameznimi finančnimi postavkami je prineslo povečanje postavke prenosa iz prejšnjega leta. To povečanje se verjetno lahko razloži z dejstvom, da so stranke kmalu začele priprave na volitve in zbiranje ter prenašanje sredstev za pričakovane volitve v Državni zbor. V letu 1997 bodo predsedniške volitve in volitve v Državni svet, sledile bodo lokalne volitve, kar pomeni, da bodo deleži prenosa iz prejšnjega leta upadli, vendar ne radikalno. Ko se bomo uspeli izviti iz vseh vrst predvolilnih obdobij, bo verjetno prišlo do podobnega razmerja med navedenimi postavkami kot so bile v letu 1995. Pri velikih deležih prenosov iz prejšnjega leta ne gre pozabiti, da so finančna sredstva za to postavko zelo verjetno prihajala predvsem iz proračunskih sredstev. To nas zopet pripelje do sklepa, ki je bil nakazan že na podlagi prejšnjih analiz, da so proračunske subvencije daleč najpomembnejši vir finančnih sredstev (60-80% vseh prihodkov strank), pa naj bodo prikazane pri postavki proračun ali prenos iz prejšnjega leta.

Zanimivo je, da je tudi v letu 1996 SLS vztrajala pri (samo)prispevkih svojih vodilnih članov. Brata Podobnik so zamenjali trije ostali člani.

Tabela 5a: *Financiranje političnih strank v letu 1996 v SIT:*

	LDS	SKD	SLS	ZLSD	SDS
iz proračunov	231.729.785,10	145.015.677,20	115.697.017,25	145.714.784,37	108.595.865,35
članarina	13.064.940,30*	14.650.930,10	15.814.177,23***	48.545.753,78	16.270.756,50
prihodki od premoženja	2.903.358,01	232.485,40		37.759.775,92	
prispevki fizičnih in pravnih oseb	11.040.231,90**	7.999.394,00	20.415.396,50	5.120.044,59	28.159.556,00
iz lastne dejavnosti			5.716.951,70		556.408,30
drugi prihodki	20.024.729,84	10.382.036,73	9.198.120,82		5.686.827,13
prenos iz prejšnjega leta	20.681.806,39	64.369.995,69	41.042.142,32		32.296.551,84
ostalo		3.812.951,09	436.220,50		45.289.213,90
prihodki skupaj	299.444.851,54	246.463.470,21	208.320.026,32	237.140.359,02	236.855.179,20

* Združen je podatek za članarine in (samo)prispevke.

** Nekaj najvišjih prispevkov: Sončni vzhod (1.000.000,00), Aqua d.o.o in SGP Zasavje (po 1.300.000,00), Študentski servis Maribor (20.000,00), Študentski servis Domžale (50.000,00).

*** Združen je podatek za članarine in (samo)prispevke članov. Trije člani so prispevali zneske nad 3-kratno povprečno mesečno plačo na zaposlenega v Sloveniji: Ciril Smrkolj 452.000,00; Marjan Ogrin 1.003.000,00; Metka Karner Lukač 1.006.000,00.

Tabela 5b: *Financiranje političnih strank v letu 1996 v SIT*:

	SNS	DeSUS	Zeleni	LS	ZA	NSD
iz proračunov članarina	57.362.899,20 95.922,00	25.838.194,40 3.198.931,40*	33.145.836,29 141.000,00	7.274.685,00	218.293,00 93.000,00	452.360,00
prihodki od premoženja prispevki fizičnih in pravnih oseb	747.866,00 1.031.607,30	193.230,00	217.757,00	79.000,00	1.385.882,50**	798.000,00
lastna dejavnost drugi prihodki	869.751,00	8.867.286,30	936.3387,40			
prenos iz prejšnjega leta ostalo	18.002.592,58 213.397,35	16.946.581,50 603.5433,90	5.347.589,30 3.212.712,18	3.429.328,42 663.374,40		
prihodki skupaj	78.324.035,43	55.647.767,50	43.904.282,17	11.446.387,82	1.697.175,50	1.223.360,00

Zeleni - Zeleni Slovenije; LS - Liberalna stranka; ZA - Zelena alternativa; NSD - Nacionalna stranka dela.

* To je vsota članarin in prispevkov članov.

** Prispevek nad 3-kratno povprečno plačo na zaposlenega je prispeval Istrabenz d.d. Koper (1.200.000,00 SIT).

Tabela 6: *Financiranje političnih strank v letu 1996 v %*.

	LDS	SKD	SLS	ZLSD	SDS	SNS	DeSUS	Zeleni	LS	ZA	NSD
proračuni	77,38	58,83	55,53	61,44	45,84	73,23	46,43	75,50	63,55	12,86	34,77
članarina	4,36	5,94	7,59	20,47	6,87	0,12	5,75	0,32		5,48	
prenos iz leta 1995	6,90	26,11	19,70		13,63	22,98	30,45	12,18	29,96		
ostalo	11,36	9,12	17,18	18,09	33,66	3,67	17,37	12,00	6,49	81,66*	65,23
skupaj	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

* Prispevek Istrabenza d.d. Koper predstavlja kar 70,70% celotnega proračuna stranke.

Volilna kampanja

Za volilno kampanjo 1996 je veljal Zakon o volilni kampanji, ki je bil sprejet oktobra 1994, čeprav je Državni zbor 1. oktobra 1996 sprejel spremembe omejenega zakona, na katere pa je dal Državni svet odložni veto in je bil dokončno sprejet šele 19. 2. 1997.

V zakonu 17.a člen definira stroške volilne kampanje kot stroške, ki so potrebni za izvedbo volilne kampanje za kandidatno listo oz. kandidata. Mednje štejejo: stroški tiskanja in razobešanja plakatov, pošiljanja predvolilnega materiala neposredno volilcem, objavljanja sporočil in oglasov v javnih glasilih, organizacije in izvedbe predvolilnih shodov. Če izvajalec storitve oz. prodajalec izdelka odobri organizatorju volilne kampanje popust ali ga oprosti plačila, se kot strošek upošteva znesek, ki se ga sicer zaračuna drugim naročnikom.

Organizator volilne kampanje mora odpreti poseben žiro račun, na katerem mora zbrati vsa finančna sredstva za financiranje volilne kampanje. S tega žiro računa mora poravnati tudi vse stroške volilne kampanje. Po zakonu, ki je veljal v času volitev, je organizator lahko porabil največ po 30 SIT na volilnega upravičenca v državi. Ker je bilo volilnih upravičencev 1.542.218, je bila dovoljena poraba za volilno kampanjo 46.266.540,00 SIT. V spremenjenem zakonu je dovoljena poraba 60 SIT na volilnega upravičenca v volilnem okraju oz. volilni enoti, v kateri je vložena lista kandidatov ali kandidira posamezni kandidat. Prej je bila možnost povrnitve stroškov volilne kampanje listam, ki so dobile mandate za poslance v Državnem zboru, in sicer po 30 SIT za dobljeni glas, pri čemer pa znesek povrnjenih volilnih stroškov ni smel preseči zneska porabljenih sredstev. Sedaj je uza konjena povrnitev stroškov v višini 60 SIT za dobljeni glas. Pravica do povračila stroškov pripada tudi listi kandidatov, ki je v volilni enoti dobila vsaj 6% oz. najmanj 2% od skupnega števila oddanih glasov v vsej državi. Kar pomeni, da bo delno povrnjene stroške volilne kampanje za volitve 1996 dobila tudi DS.

S sprejetjem sprememb je bil skrajšan čas za oddajo poročil Računskemu sodišču RS (iz treh mesecev na 30 dni po dnevu glasovanja) o skupni višini zbranih in porabljenih sredstev za volilno kampanjo, prispevkih, ki presegajo 3-kratno povprečno mesečno plačo na zaposlenega, posojilih in odloženih plačilih. Poslanci so sprejeli tudi povečanje pristojnosti računskemu sodišču, ki po novem opravi revizijo, s katero preizkusi višino zbranih in porabljenih sredstev volilne kampanje in ali so bila sredstva za volilno kampanjo pridobljena in uporabljena v skladu z zakonom ter višino delnega povračila stroškov volilne kampanje, do katere je upravičen organizator volilne kampanje. Organizator volilne kampanje, ki ni politična stranka, mora morebitni presežek zbranih sredstev nameniti v humanitarne namene. Tudi to nakazilo preverja računsko sodišče.

Za kršitev zakona so predvidene denarne kazni. Če organizator volilne kampanje ne predloži poročila o financiranju volilne kampanje, če ne odpre posebnega žiro računa ali se vsa sredstva ne zberejo na njem in z njega ne poravnajo vsi stroški in če presežek ni namenjen v humanitarne namene, je najmanjša kazen 1.500.000,00 SIT (prej 1.000.000,00 SIT). Če se prekorači dovoljena vsota financiranja glede na število volilnih upravičencev, je najmanjša kazen 1.000.000,00 SIT

(prej 500.000,00 SIT). Dodan je člen, ki organizatorju, ki je za več kot 10% prekoračil dovoljeni obseg sredstev za volilno kampanjo, zmanjša pridobivanje denarnih subvencij iz proračuna za polovico, in sicer za dobo od 6-12 mesecev. Če je obseg dovoljenih sredstev prekoračen za 20%, politična stranka izgubi pravico do denarja iz proračuna za obdobje od 6-12 mesecev.

Tabela 7: Izdatki in prihodki parlamentarnih političnih strank za volilno kampanjo leta 1996 v SIT:

	LDS	SLS	SDS	SKD	ZLSD	DeSUS	SNS
prenos iz ŽR	43.567.035,30	47.918.187,99	36.268.013,24		22.016.089,26	25.889.019,62	25.510.000,00
p. fizičnih oseb	2.003.000,00**	523.750,00			10.625.399,00	904.862,00	
p. pravnih oseb	2.300.260,00	3.007.945,00***			8.656.379,20*	170.000,00	
sponsorji	1.308.518,90*						
ostalo	972,85	677.612,00	370.940,43		3.605,03	7.558,10	662.189,77**
skupaj izdatki	44.876.527,05	52.899.059,99	40.170.648,67	45.432.763,24	41.587.487,49	26.971.439,72	26.148.315,90

* Pod sponsorji so navedeni prispevki pravnih oseb (npr. Mercator 393.945,00, Suzuki in Odar 750.000,00) kot tudi fizičnih (npr. Janko Predan 100.000,00).

** 1.000.000,00 je prispeval Marjan Podobnik, 1.003.000,00 pa Janez Podobnik.

*** Prispevka nad trikratnikom povprečne mesečne plače v letu 1996 sta bila dva: In-Reklam Progress (1.200.000,00) in Proreklam Europlakat (1.134.000,00). Oba sta bila dana v obliki brezplačnih storitev (najema plakatnih površin oz. tiska plakatov) v navedenem znesku.

Več kot tri povprečne mesečne plače na zaposlenega so prispevali: Istrabenz (1.200.000,00), Tobačna (899.025,20), Vegrad-Gip (1.200.000,00) in Mercator (395.409,00).

To so prispevki štirih občinskih odborov stranke. Poleg tega je SNS imela preseček med prihodki in odhodki v višini 23.873,87.

Tabela 8. Izdatki in prihodki neparlamentarnih političnih strank za volilno kampanjo leta 1996 v SIT:

	SF	NSD	DS	NS	ZA	SND	ZZP**	LS
prenos iz žr		364.000,00			1.130.000,00	420.000,00	3.535.000,00	3.339.072,26
p. fiz. oseb		788.000,00*						62.400,00
p. pr. oseb						393.945,00		
sponzorji					60.000,00		250.000,00	
ostalo					80.800,00		130.000,00	4.250,60
vsi izdatki	4.000.000,00	1.139.489,19	15.016.822,91	276.350,00	1.270.800,00	813.945,00	4.595.083,70	3.405.722,86

SF - Slovenski forum; NS - Nova stranka; ZZP - Zveza za Primorsko.

* Prispevki so sestavljeni iz prispevkov petih kandidatov. SND je imela na koncu volilne kampanje 12.510,81 presežka.

** Stranka bo minus 680.083,70 krila iz sredstev stranke, ki so predvideni v finančnem načrtu za leto 1997.

Kristijan Verbič je imel kot neodvisni kandidat 5.974,50 prihodkov (prispevki fizičnih oseb) in ravno toliko odhodkov. Maria Pozsonec, kandidatka za poslanko madžarske narodnostne skupnosti, je imela za volilno kampanjo cca. 150.000,00 izdatkov, ki jih je krila iz svojih osebnih dohodkov.

Dve stranki (Naprej Slovenija in Stranka enakopravnih dežel) sta v DZ poslali poročilo oz. izjavo, da nista imeli nobenih izdatkov ali prihodkov za volilno kampanjo.

Glede na izračunan dovoljen obseg sredstev volilne kampanje, lahko iz poročil ugotovimo, da je edino SLS prekoračila to mejo, tako da bi morala biti kaznovana s 500.000,00 SIT.

Največji delež v prihodkih za kampanje predstavljajo prenosi iz rednih žiro računov strank na poseben žiro račun, zato je po spremenjenem zakonu (v primeru takih prenosov) obvezno podati tudi poročilo o poslovanju prek teh računov, in sicer za obdobje 6 mesecev pred dnevom glasovanja.

Zanimivo je, da so kandidati za poslance pri SND prispevali precej denarnih sredstev (celo več kot je bilo prenešenega iz rednega žiro računa; to pa je tudi edini primer, da prenešena sredstva niso predstavljala največjega deleža v zbranih sredstvih); vprašanje je samo, če je bil to pogoj za kandidaturo. Večje vsote sta (zopet) prispevala tudi brata Podobnik, ki sta očitno redna sofinancerja stranke, katere člana sta. Kot pravna oseba, ki je prispevala več kot 3-kratno povprečno mesečno plačo na zaposlenega, se kar v treh primerih pojavlja Mercator (pri ZLSD, LDS in SND).

Zaključek

Kot smo videli, je večina političnih strank v Sloveniji življenjsko odvisna od proračunskih subvencij, ki se strankam dodelijo, ko uspejo "premagati" prag vstopa v parlament. Potem sledi drugo pravilo, in sicer, da se stranki mesečno dodeljuje 30 SIT za dobljeni glas na volitvah. Deleži proračunskih sredstev (tudi iz lokalnih proračunov) so bili v obravnavanih letih pri strankah v porastu in se gibljejo med 60-80% vseh finančnih sredstev posamezne stranke. Zasedili smo sicer pojav zmanjševanja te postavke v letu 1996, vendar gre to pripisati povečanju postavke prenosa iz prejšnjega leta zaradi pričakovanih volitev. Vsota iz postavke prenosa pa se je zelo verjetno zgolj prenesla iz postavke proračunov. Iz poročil smo ugotovili tudi, da so članarine dejansko le manjši, da ne rečemo neznameniti, del finančnih sredstev strank, izjema je le ZLSD. Ta stranka prav tako izstopa pri prihodkih od premoženja, ki jih pridobiva predvsem iz naslova najemnin za prostore, ki jih je podedovala od svoje predhodnice ZKS oz. SDP.

V Zakonu o političnih strankah so kot možen vir financiranja dovoljena tudi darila in volila, ki jih pri strankah ni bilo zaslediti.

Zanimivo poglavje pri temi financiranja političnih strank je zadolževanje oz. pokrivanje razlik med prihodki in odhodki strank. Edini pravi slovenski primer tega problema je SLS, pri kateri se očitno zadolžuje vrh stranke, ki istočasno daje kar visoke individualne prispevke (M. Podobnik in C. Smrkolj).

V tabeli 9 je prikazan izračun mesečnih subvencij strankam iz državnega proračuna, preko katerega bomo državljani pomagali obdržati pri življenju politične organizacije, ki posredujejo med nami in državo.

Tabela 9: Zneski, ki jih bodo iz proračuna mesečno prejemale politične stranke (glede na število prejetih glasov) za delovanje svojih poslanskih skupin po volitvah 1996 v SIT (35 SIT za glas):

	LDS	SLS	SDS	SKD	ZLSD	DeSUS	SNS
288.783 glasov	10.107.405,00						
207.186 glasov		7.251.510,00					
172.470 glasov			6.036.450,00				
102.852 glasov				3.599.820,00			
96.597 glasov					3.380.895,00		
46.152 glasov						1.615.320,00	
34.422 glasov							1.204.770,00

Kot dodaten dokaz pomembnosti proračunskih subvencij lahko služi primer Zelenih, ki so zaradi odtegnitve teh sredstev⁶ vložili tožbo zoper državo, zoper generalnega sekretarja Državnega zbora (Bogdana Biščaka) pa kazensko ovadbo.

Glede volilne kampanje lahko vsekakor rečemo, da stroški volilnih kampanj tudi pri nas naraščajo, kar se odraža tudi v spremenjenem dovoljenem obsegu finančnih sredstev (podatkov o porabljenih sredstvih za volilno kampanjo 1992 ni bilo mogoče pridobiti). Kljub temu pa imamo v Sloveniji vsaj varovalko, ki določa zgornjo dopustno mejo porabe, morebitne prekoračitve pa so tudi visoko kaznovane (odtegnitev proračunskega denarja).

Politične stranke v Sloveniji so podobne strankam v tujini: v imenu države si dodeljujejo proračunska sredstva, od katerih so odvisne. Dokler bodo stranke v tolikšni meri odvisne od proračunskih subvencij, ki so pogojene z vstopom v parlament, bodo imele neparlamentarne stranke malo možnosti za vstop vanj. Ta je vedno bolj povezan s finančnimi sredstvi investiranimi v volilno kampanjo, katere stroški naraščajo (čeprav ne gre nekritično povezovati večje vsote vložene v volilno kampanjo z večjim uspehom na volitvah). Tveganje visokih stroškov pa si lahko privoščijo le stranke, ki uspejo že pred volitvami akumulirati dovolj denarja, predvsem iz proračunskih subvencij.

⁶ Vsi izvoljeni poslanci Zelenih so prestopili v LDS in za nekaj časa prenesli v LDS tudi denar za glasove, ki so jih prejeli kot kandidati Zelenih Slovenije.

LITERATURA

- Agh, Attila. 1996. The Emergence of the Multiparty System in East Central Europe: The Partial Consolidation of the New Political Structures. *Prispevek za Arbeitsgruppe Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern*.
- Bille, Lars. 1994. Denmark: The Decline of the Membership Parties? V: Richard S. Katz and Peter Mair (eds.): *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Deschouwer, Kris. 1994. The Decline of Consociationalism and the Reluctant Modernization of Belgian Mass Parties. V: Richard S. Katz and Peter Mair (eds.): *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Fink Hafner, Danica. 1994. Normativno urejanje strank in problemi demokracije na Slovenskem. V: Igor Lukšič (ur.): *Stranke in strankarstvo. Politološki dnevi, Dolenjske Toplice 1994, SPD, Ljubljana*.
- Kranjc, Stane. 1994. Financiranje političnih strank. V: Igor Lukšič (ur.): *Stranke in strankarstvo. Politološki dnevi, Dolenjske Toplice 1994, SPD, Ljubljana*.
- Mair, Peter. 1994. Party Organizations: From Civil Society to the State. V: Richard S. Katz and Peter Mair (eds.): *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Müller, C. Wolfgang. 1994. The Development of Austrian Party Organizations in the Post-war Period. V: Richard S. Katz and Peter Mair (eds.): *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Poguntke, Thomas. 1994. Parties in a Legalistic Culture: The Case of Germany. V: Richard S. Katz and Peter Mair (eds.): *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Zakon o političnih strankah (Uradni list RS, št. 62/94, 7.10.1994)
- Zakon o volilni kampanji (Uradni list RS, št. 62/94, 7.10.1994)
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o volilni kampanji (poročilo o sprejetju sprememb zakona v DZ, 1.10.1996)
- Podatki DZ o finančnih poročilih političnih strank