

Alenka KRAŠOVEC

Daniel Smilov (ur.) in

Jurij Toplak (ur.)

Political Finance and Corruption in Eastern Europe: The Transition Period

Ashgate, London 2007, str. 232, \$99.95

(ISBN 978-0-7546-7046-9)

Tematika financiranja političnih strank in volilnih kampanj je praviloma zanimiva in sproža različne poglede na ureditev tega področja. Pogosto pa se zgodi, da je tematika deležna posebne pozornosti, zlasti če je govora o spremembah (ali uvajanju) normativnega urejanja financiranja strank in kampanj, ter ob razkritih (domnevnih) škandalih. Čeprav v zadnjih nekaj letih vprašanje financiranja strank in kampanj vstopa na dnevni red razprav v večjem številu držav (naprimer ob škandalih, povezanih s financiranje strank in volilnih kampanj v Nemčiji, Veliki Britaniji, Italiji in Belgiji), pa zagotovo razprave o omenjeni tematiki niso zgolj izum novejšega časa. Financiranje političnih strank in volilnih kampanj je postalo pomembno vprašanje s samim razvojem strank, ki igrajo v zahodnem svetu pomembno vlogo v demokratičnem političnem sistemu in posebno vlogo tudi v volilnih kampanjah oziroma na volitvah.

V knjigi *Political Finance and Corruption in Eastern Europe: The Transition Period* sta urednika zbrala študije primerov desetih postsocialističnih držav, ki jih lahko umestimo v tri 'politične' regije: države Srednje in Vzhodne Evrope, članice Evropske unije (Češka, Slovenija, Poljska, Madžarska in Bolgarija); države Zahodnega Balkana (Hrvaška, Srbija in Makedonija); državi nekdanje Sovjetske zveze (Rusija in Ukrajina). Nacionalne študije primerov zajemajo obdobje 1990–2002. Urednika sta s postavitvijo enakih vprašanj avtorjem nacionalnih študij zagotovila enak format prispevkov, sočasno pa bila v svoji uredniški vlogi dovolj liberalna, da sta dopustila tudi možnost izpostavljanja posebnosti v ureditvi financiranja strank in volilnih kampanj.

Prvo vprašanje, ki je v knjigi sistematično analizirano, je normativna ureditev financiranja strank in volilnih kampanj, v nadaljevanju pa so avtorji ponudili še dru-

ge vidike obravnavane tematike. Tako je izpostavljenih nekaj pomembnih, tudi teoretsko podprtih tako splošnejših kot konkretnjših vprašanj o ureditvi financiranja strank. Verjetno so med najpomembnejšimi vprašanja o vrstah financiranja strank. Čeprav je pogosto govora le o neposrednem financiranju strank, je potrebno opozoriti tudi na možnosti posrednega financiranja strank, mogoče še najbolj izrazitih v času volilnih kampanj. Verjetno najbolj vidno je posredno financiranje strank in njihovih volilnih kampanj v pogledu zagotavljanja prostega dostopa do množičnih medijev, najpogosteje do javnih televizij (v obliki kratkih samopredstavitvev strank in v obliki vodenih soočenj med predstavniki strank). Ker je to ena od množičnih posrednih oblik financiranja strank in kampanj, ima vprašanje brezplačnega dostopa strank do (javnih) televizij posebno mesto v študijah izbranih držav.

Zanimivo je tudi vprašanje omejevanja financiranja strank in kampanj. Kot v uvodu ugotavlja eden od urednikov, smo v tem pogledu lahko priča širši razpravi o egalitarni ali libertarni normativni ureditvi financiranja strank in kampanj. Libertarna ureditev financiranja strank in kampanj ni naklonjena omejevanju, tj. določanju najvišjih možnih zneskov prispevkov strankam in zgornjih dopustnih meja porabe finančnih sredstev v volilnih kampanjah. Na drugi strani imamo bolj egalitaren pogled, ki v imenu večje enakopravnosti tekmujočih strank poskuša onemogočiti izrazito prednost posameznih strank v pogledu pridobivanja finančnih sredstev. Kot kažejo analize v knjigi, je v preučevanih državah prevladal bolj egalitaren pogled na ureditev financiranja strank in kampanj, saj v večini držav obstoji zgornja meja dopustnih finančnih prispevkov strankam. Zagotavljanje večje enakopravnosti strank v političnem in volilnem delovanju je bilo tudi pomemben razlog uvedbe financiranja strank iz proračunov (držav, občin, federalnih enot). Tudi v tem pogledu lahko rečemo, da so v preučevanih državah izbrali bolj egalitarno rešitev, saj v vseh državah, razen v Ukrajini (Rusija je šele leta 2001 uvedla tako financiranje) obstaja tovrstno financiranje strank oziroma volilnih kampanj. A tu je potrebno opozoriti, da so mnogi avtorji že ob preučevanju ureditve financiranja strank v zahodnoevropskih državah, ugotovili, da financiranje strank in kampanj iz proračunov ne vodi (nujno) v večjo enakopravnost tekmujočih strank. Glavni razlog za to je določanje pogojev strankam za pridobitev možnosti črpanja finančnih sredstev iz proračunov. Najpogosteje je pogoj pridobitev določenega odstotka glasov na volitvah. Poleg tega ne

dobivajo vse stranke iz proračunov enakega deleža; praviloma stranke, ki dobijo večjo podporo na volitvah, prejmejo tudi več finančnih sredstev. Financiranje strank iz proračunov in dejstvo, da postajajo ta sredstva v mnogih državah najpomembnejši finančni vir strank, pa je po mnenju nekaterih avtorjev prineslo pomembno negativno posledico v pogledu odtujitve strank od volivcev. Tako naj bi stranke postale samozadostne, kar naj bi posledično vodilo k temu, da svoji institucionalni vlogi namenijo bistveno večjo pozornost kot svoji societalni vlogi.

Pogosto je s financiranjem strank in njihovih volilnih kampanj povezano tudi vprašanje transparentnosti. Ravno temu vprašanju je v knjigi posvečeno veliko pozornosti. Lahko rečemo, da praviloma velja, da manjša ko je transparentnost, večja je možnost korupcije. Avtorji na začetku ugotavljajo, da je transparentnost financiranja strank in kampanj praviloma formalno zagotovljena z obveznostjo strank, da finančno dogajanje (zlasti prihodke in odhodke) na svojih računih vsako leto predstavijo javnosti. Se pa po mnenju avtorjev tu sproži več vprašanj. Prvo, bolj načelno vprašanje je, ali lahko od političnih strank sploh zahtevamo razkrivanje finančnega dogajanja na njihovih računih, saj so stranke praviloma umeščene med zasebne organizacije civilne družbe. Pogost odgovor na dilemo je, da so stranke mogoče res zasebne organizacije civilne družbe, vendar s financiranjem iz proračunov postanejo tudi proračunski uporabniki. In zato naj bi zanje veljal podoben nadzor kot za vse proračunske uporabnike. Če pa se z načelne ravni premaknemo na bolj konkretna vprašanja, povezana z zagotavljanjem transparentnosti, se pojavi pomembno vprašanje, komu naj bi stranke predložile finančna poročila. Tu sta se uveljavili predvsem dve rešitvi; prva je, da se finančna poročila predložijo neodvisnemu organu, najpogosteje je to računsko sodišče, druga rešitev pa je predložitev finančnih poročil določenemu parlamentarnu odboru. Ta rešitev sproža že nadaljnja vprašanja, zlasti o tem ali lahko nadzornik, sestavljen iz strank, učinkovito nadzira samega sebe (stranke). Z vidika formalnega zagotavljanja transparentnosti so avtorji ugotovili, da v vseh preučevanih državah obstoji obveza strank po predložitvi finančnih poročil. Večja težava v vseh državah nastane, ko je potrebno tovrstno formalno transparentnost financiranja strank učinkovito prevetriti. Največje težave so v tem pogledu povezane s pomanjkanjem formalnih pristojnosti nadzornih organov ter z materialnim in kadrovskim primanjkljajem v teh organih, kar onemogoča njihovo učinkovito

izvajanje nadzora. Zato z namenom uvedbe učinkovitejšega nadzora in večje dejanske transparentnosti financiranja strank in volilnih kampanj, ob nekaterih predlaganih spremembah v normativni ureditvi tega vprašanja, avtorji predlagajo tudi posamezne drugačne rešitve, naprimer oblikovanje civilnodružbenih nadzornih skupin in sponzoriranje oziroma spodbujanje preiskovalnega novinarstva. Kot ugotavljajo vsi avtorji v svojih prispevkih, je (tudi) zaradi pomanjkljivega dejanskega nadzora financiranja strank in kampanj vsaka preučevana država že bila soočena s škandali, povezanimi z omenjenimi vprašanji. V nekaterih državah so tovrstni škandali doživeli politični ali pravni epilog, ponekod so povzročili razprave o spremembah normativne ureditve financiranja strank in kampanj ter zagotavljanja transparentnosti, v posameznih primerih pa tudi dejanske spremembe normativne ureditve teh vprašanj.

Ob koncu lahko rečemo, da vsa izpostavljena vprašanja in težave niso specifična le za postsocialistične države, saj se z njimi že vrsto let soočajo tudi konsolidirane demokracije. Je pa pričujoča knjiga vsekakor natančen in zanimiv prikaz evolucije ter značilnosti oziroma težav normativne ureditve financiranja strank v procesu demokratične tranzicije. Vsekakor pa predstavlja dobro osnovo za nadaljnji korak v preučevanju financiranja strank in kampanj. Tu imamo v mislih predvsem natančnejšo analizo posledic različnih normativnih rešitev za položaj strank, značilnosti njihovega delovanja, tako znotraj njih samih kot zunaj njih (naprimer vzorci tekmovanja med strankami, spreminjanje njihove vloge).