

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Maja Prelog

**DAVČNE USMERITVE V PROGRAMIH
PARLAMENTARNIH POLITIČNIH STRANK:
ŠVICA – SLOVENIJA**

Diplomsko delo

Ljubljana 2005

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Maja Prelog

Mentor: redni profesor dr. Bogomil Ferfila

Somentor: docent dr. Miro Haček

**DAVČNE USMERITVE V PROGRAMIH
PARLAMENTARNIH POLITIČNIH STRANK:
ŠVICA – SLOVENIJA**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2005

ZAHVALA

Soncu, ki me greje. Hvala ti.

KAZALO

1. UVOD	1
2. STRUKTURA NALOGE IN METODOLOŠKI NAČRT	4
3. POLITIČNI SISTEM	6
3.1 Funkcije političnih sistemov	7
3.2 Razvrščanje političnih sistemov	8
3.2.1 Proporcionalna demokracija (Lembruch)	10
3.2.2 Konsociativna demokracija (Lijphart)	10
3.3 Švicarska konfederacija	11
3.4 Republika Slovenija	13
4. JAVNE FINANCE IN JAVNE POLITIKE	17
4.1 Javne finance	18
4.1.1 Obdavčevanje	22
4.1.2 Proračun	24
4.2 Javne politike	28
5. POLITIČNE STRANKE	32
5.1 Strankarske družine (politične usmeritve strank)	35
5.2 Programi političnih strank	38
5.3 Švicarske politične stranke	38
5.3.1 Svobodni demokrati – FDP	39
5.3.2 Krščanski demokrati – CVP	40
5.3.3 Socialdemokrati – SP	41
5.3.4 Švicarska ljudska stranka – SVP	42
5.3.5 Povzetek	42
5.4 Slovenske politične stranke	43
5.4.1 Slovenska demokratska stranka – SDS	45

5.4.2	Liberalna demokracija Slovenije – LDS	46
5.4.3	Združena lista socialnih demokratov – ZLSD	47
5.4.4	Nova Slovenija – NSi	47
5.4.5	Slovenska ljudska stranka – SLS	48
5.4.6	Slovenska nacionalna stranka – SNS	48
5.4.7	Demokratska stranka upokojencev Slovenije – DeSUS	49
5.4.8	Povzetek	49
5.5	Primerjava Švica – Slovenija	51
6.	SKLEP	53
7.	LITERATURA IN VIRI	55

SEZNAM SHEMA

▪ Shema 1: Model političnega sistema po Davidu Eastonu	7
▪ Shema 2: Policy proces	28
▪ Shema 3: Ideološki kontinuum	37
▪ Shema 4: Osrednje štiri švicarske stranke na kontinuumu levo-desno	39
▪ Shema 5: Slovenske parlamentarne politične stranke na kontinuumu levo-desno	44

SEZNAM TABEL

▪ Tabela 1: Suficit (+) oziroma deficit (-) Švice in Slovenije v letih 1999-2003 (izražen procentualno kot razlika med javnofinančnimi prihodki in odhodki)	20
▪ Tabela 2: Delež davčnih in nedavčnih prihodkov Švice in Slovenije (v %) glede na celotne javnofinančne prihodke izbrane države v letu 2003	22

1. UVOD

Naša doba naj bi se otresla ideološke navlake prejšnjih stoletij. Gledano z očmi običajnega zahodnjaka je naša družba postala konglomerat pragmatičnih odločitev. Polje političnega v tem pogledu ni nobena izjema. Lep primer so politične stranke zlate sredine tipa catch-all. Ideologije so mrtve. Kaj res?

Ideja za diplomsko delo v vaših rokah se mi je porodila ob (pre)pogostem poslušanju popularnih mnenj te vrste. Zanimalo me je, če je res, da ideologije ne uravnavajo več naših življenj. In sem pričela raziskovati v tej smeri. Kmalu sem se seveda soočila z dejstvom, da je tematika odločno preširoka za potrebe priprave diplomske naloge. Zato sem se vrnila k zgoraj omenjenim političnim strankam. In njihovo ideološko zgodbo navezala na njihov *raison d'être* v eri sodobnih predstavniških demokracij – boj za oblast. Z oblastjo pa je, po mojem videnju, neločljivo povezana možnost prerazporejanja javnih virov v vrtočavi višini nekje med eno tretjino in eno polovico BDP posamezne države.

Na tem mestu sem se zasukala nazaj k osnovnemu izhodišču, razmisleku o ideologijah. Prerazporejanje takih količin družbenega bogastva vendar ne more potekati naključno, brez nekih osnovnih ciljev prerazporejevalcev (v podobi političnih strank). Torej stranke pišejo programe. Tudi za zmago na volitvah ter posledično večino v zakonodajnem in predstavniškem telesu države, kjer se odloča o alokaciji virov. Ključna podlaga za leto so davčne usmeritve v omenjenih programih strank.

Pričujoče diplomsko delo sem si tako v izhodišču zamislila kot pregled in analizo davčnih usmeritev parlamentarnih strank, ki jih te navajajo v svojih programih. To naj bi mi v zaključni fazi omogočilo doseči primarno zastavljeni cilj celotne raziskave, in sicer ugotoviti morebitne razlike med davčnimi usmeritvami strank različnih političnih usmeritev. Pri tem sem seveda izhajala iz predpostavke, da med sodobnimi političnimi strankami – navkljub fenomenu strank sredine in popularnemu oglaševanju konca ideologij – še vedno obstajajo temeljne ideološke razlike. Te so, po mojem mnenju, neke

vrste gonilna sila posamezne politične stranke, katerih le-ta ne more zavreči oziroma negirati, ne da bi hkrati izgubila svoje (politično) bistvo.

Nadalje sem za potrebe raziskave predpostavila tudi, da se te temeljene opredelitve političnih strank navzven zrcalijo v njihovih ciljih in politikah, ki so izoblikovani in javnosti postavljeni na ogled v obliki strankinega političnega programa. Na podlagi programov političnih strank naj bi se volilci na volitvah tudi lažje odločali za neko politično opcijo, saj jim usmeritve posameznih strank v njihovih programih omogočajo celosten pregled nad zamislimi izbrane opcije za način urejanja vrste različnih področij našega življenja.

Od tu dalje pa je vse skupaj seveda močno povezano z alokacijo javnih dobrin; vladajoča stranka oziroma stranke vladajoče koalicije so namreč tiste, ki imajo moč prerazporenja državnega denarja, ki je na voljo. Tako lahko z razpoložljivim denarjem, katerega veliko večino država pridobiva s pobiranjem davkov, različne politične opcije na osnovi v predstavniškem telesu sprejete zakonodaje financirajo zelo različne javne politike. Torej je - če moja teza o tovrstni raznolikosti sodobnih parlamentarnih političnih strank drži - odločitev volilcev, komu bodo dali svoj glas, izjemnega pomena. V tem primeru namreč nikakor ne drži v Sloveniji že kar ponarodelo reklo »saj so vsi isti«, ampak je še kako pomembno, kakšna politična opcija bo v zakonodajnem telesu imela večino in tudi katere politične stranke (v smislu njihovih programskih usmeritev) bodo sprejeto zakonodajo izvrševale.

Vendar pa je zapisano v (političnih) programih mnogokrat dokaj ohlapno ter včasih tudi v nasprotju z besedami in dejanji neke politične stranke, ki je seveda živ organizem in temu primerno vedno išče poti za lastno politično preživetje¹ ter zmago na volitvah. Medtem ko ji prvo v predstavniški demokraciji vsekakor omogoča sodelovanje pri sprejemanju zakonodaje, pa je vendarle zmaga tista, ki političnim strankam resnično da krila in jim vpričo njihove relativne (pre)moči omogoča sprejemanje zakonodaje ter nato preko

¹ Politično preživetje politične stranke sem za potrebe diplomske naloge opredelila kot vstop v nacionalni parlament, torej kot možnost sodelovanja neke stranke v predstavniškem / zakonodajnem telesu izbrane države.

izvrševanja le-te zvesto slediti smernicam lastnega političnega programa. Vendar pa se preverjanja realnega zagovarjanja in izvajanja zapisanega s strani političnih strank, kjer sem že zaradi same narave političnega boja za oblast pričakovala določena neskladja med zapisanim in dejansko izvajanim, zaradi preobširnosti tematike nisem lotila. Vsekakor pa menim, da bi moja analiza lahko služila kot izhodišče za nadaljnje empirično raziskovanje problematike. Pomen predlagane teme je namreč prav v dejstvu, da politika vladajoče stranke ali koalicije strank – preko proračuna – omogoča (ne)izvajanje zelo različnih javnih politik.

Kot realno osnovo za raziskovanje orisanega problema sem si sprva izbrala Republiko Slovenijo in njene parlamentarne politične stranke, ki so to postale po zadnjih državnozborskih volitvah jeseni 2004. Nato pa sem se zaradi zanimive teme, v želji preveriti hipotezo tudi v politično precej drugačnem okolju tradicionalne večstrankarske demokracije, odločila priključiti še Švico in primerjati pridobljene izsledke iz obeh držav. Na prvi pogled sta si izbrani državi po nekaterih kazalcih sicer zelo različni, vendar pa mi je bilo osebno bistveno predvsem dvojje, in sicer: 1) da gre v obeh primerih za večstrankarska sistema in 2) da relativno majhno število močnih parlamentarnih političnih strank obvladuje hkrati tako zakonodajno kot izvršilno vejo oblasti.

2. STRUKTURA NALOGE IN METODOLOŠKI NAČRT

Po preliminarnem pregledu literature in virov na izbrano temo sem postavila osnovno strukturo diplomskega dela, katerega izhodišče je postalo definiranje temeljnih pojmov v smislu orisa področij, ključnih za mojo raziskavo oziroma preverjanje postavljene hipoteze.

Kot osnovo za raziskavo sem si postavila naslednjo hipotezo:

Politične stranke različnih političnih usmeritev favorizirajo različne davčne usmeritve.

Da bi vzpostavila temelje kasnejšega raziskovalnega dela, sem se z uporabo metode analize znanstvene literature najprej lotila naslednjih treh vsebinskih sklopov:

- 1) politični sistem Švice oziroma Slovenije,
- 2) javne finance (obdavčevanje, proračun) in javne politike ter
- 3) politične stranke (s poudarkom na njihovi ideološki usmerjenosti).

Na podlagi tako pridobljenega znanja sem nato prešla na analiziranje in medsebojno primerjavo konkretnih davčnih usmeritev v političnih programih izbranih parlamentarnih političnih strank. Hkrati sem z uporabo mednarodno-primerjalne metode na primeru Švice in Slovenije skušala pridobiti tudi določen širši pogled na obravnavano problematiko.

Moj prvi izbor za izdelavo naloge je bila Slovenija, ki pa sem jo tekom analize želela primerjati z dovolj podobno, a navkljub temu drugačno državo. V ta namen sem izbrala Švico, ki je – tako kot Slovenija – relativno majhna država z večstrankarsko demokracijo, v katere političnem sistemu nekaj izbranih strank igra ključno vlogo. Pomembna podobnost med izbranimi državama je tudi nepopolna ločenost dveh vej oblasti, saj

zakonodajna oblast potrjuje (in v primeru Slovenije nadzira tudi po izvolitvi) izvršno oblast.

Na drugi strani pa je bila za izbor Švice relevantna tudi njena drugačnost od Slovenije, in sicer v smislu dolge tradicije njene demokracije ter verjetno s tem povezanega jasnega umeščanja njenih političnih strank vzdolž ideološkega kontinuuma levo-desno. V Sloveniji, kot mladi demokraciji s komaj dobro nastalimi strankami, so se te ločnice namreč izkazale za močno zabrisane in posledično uvrščanje strank na levi ali desni pol političnega prostora za dokaj problematično opravilo.

Za preverjanje hipoteze sem torej uporabila predvsem metode analize znanstvene literature, analize in medsebojne primerjave političnih programov izbranih parlamentarnih političnih strank in mednarodno-primerjalno metodo. Skušala sem združiti tako teorijo kot empirijo, saj »pojem znanosti integrira oba vidika spoznavne angažiranosti« (Toš, 1988: 5).

3. POLITIČNI SISTEM

Politični sistem je odnos med državo in družbo. Gre za povezan ter usklajen zbir družbenih odnosov, norm in ustanov, ki oblikujejo oblast in njen vpliv v družbi. Sam pojem političnega sistema torej vsebuje tako načela ter institucije države in oblasti na eni kot družbe na drugi strani.

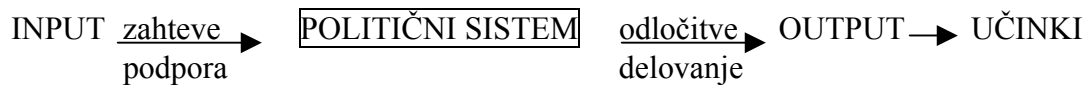
V okvir političnih sistemov spadajo:

- 1) organi politične oblasti (parlament, vlada, deloma tudi lokalni organi oblasti);
- 2) institucije in odnosi, preko katerih uresničujejo družbene skupine in sloji svoj vpliv na oblast (politične stranke, skupine pritiska, interesne skupine, lobiji);
- 3) način oblikovanja politične oblasti (volitve, imenovanja) in
- 4) drugi kanali vplivanja na oblast (množični mediji, javno mnenje).

Kadar so kanali vplivanja družbe na politično oblast odprti, govorimo o demokratičnih političnih sistemih, katerih bistvene značilnosti so svobodne volitve, svobodna politična konkurenca in dejstvo, da gre za pluralistične sisteme z opozicijo. V primeru, da so ti kanali vplivanja zaprti ali pa sploh ne obstajajo, pa govorimo o nedemokratičnih političnih sistemih, ki jih prepoznamo predvsem po centralizirani, neomejeni in nekontrolirani totalni oblasti ter monističnem sistemu (prepoved opozicije).

Po avtorju samega pojma politični sistem Davidu Eastonu sta ključna elementa le-tega input in output. Pri tem se input pojavlja v obliki političnih zahtev in politične podpore, output pa v obliki odločitev in akcij, ki jih sprejmejo organi oblasti oziroma uprave (in se razlikujejo od končnih učinkov). Po Eastonu politični sistem vključuje cel spekter dejavnosti, tako da mora analiza političnih sistemov vključevati tako raziskovanje formalnih odločitev na eni in stvarnih akcij na drugi strani. V praksi se namreč učinki pogosto razlikujejo od tega, kar so nameravali doseči nosilci političnih odločitev. Politični sistem pač vsebuje vrsto odločitev in akterji, ki sprejmejo odločitve, najpogosteje niso tisti, ki jih nato izvršujejo. Prav zato mora analiza političnih procesov vključevati vzporedno raziskovanje procesov oblikovanja in procesov izvrševanja politik.

Shema 1: Model političnega sistema po Davidu Eastonu



Vir: Easton v Steiner (1991: 231)

Na tem mestu naj omenim le še to, da mora vsaka analiza političnega sistema vključevati tudi neodločanje in nedelovanje. Velik del politike namreč sestoji ravno iz nedelovanja oziroma vzdrževanja statusa quo.

3.1 Funkcije političnih sistemov

Poznamo tri osnovne sklope funkcij političnih sistemov, in sicer:

- 1) Sistemske funkcije, ki niso neposredno vključene v oblikovanje in izvrševanje politik, vendar pa so bistvenega pomena za oblikovanje političnega sistema. Te funkcije odločajo o tem, ali se bo sistem ohranil ali spremenil in kdo bo bolj vpliven pri oblikovanju politik. Mednje sodijo politična socializacija, politično rekrutiranje in kadrovanje ter politična komunikacija.
- 2) Procesne funkcije so v vsakem političnem sistemu nujne za oblikovanje in izvrševanje politik in so naslednje: artikulacija (izražanje) in agregacija (povezovanje) interesov, ki jima sledita izbira ene alternative in proces implementacije (izvrševanja).
- 3) Policy funkcije se nanašajo na implementacijo političnega sistema in zadevajo celotno družbo, kulturo ter gospodarstvo. Gre namreč za regulacijo vedenja s postavljanjem pravil ter s tem razdelitev koristi in storitev med različne skupine v družbi.

3.2 Razvrščanje političnih sistemov

Med glavne determinante, ki opredeljujejo nek politični sistem, vsekakor sodijo splošno geopolitično in zgodovinsko ozadje, splošni gospodarski oziroma ekonomski pogoji, družbena sestava prebivalstva oziroma cepitve v družbi, politično-kulturna tradicija, posredniške strukture, posredni politični sistem oziroma režim, zunanji dejavniki in krizni elementi.

»Politične sisteme lahko razvrščamo po številnih merilih. Najobičajnejše razvrščanje uporablja spremenljivko koncentracijo (razpršitev) moči ali pa stopnjo gospodarskega in političnega razvoja. Glede na prilastitev oziroma razporeditev moči (oblasti) so primerjalni teoretiki govorili o trojni razvrstitvi na demokratične, avtoritarne in totalitarne sisteme« (Ferfila, 2001: 9).

Prvo znano klasifikacijo političnih sistemov je v antični Grčiji uredil Herodot. Njegov kriterij za delitev je bilo vprašanje *Kdo vlada?*, na podlagi katerega je ločil naslednje sisteme: 1) monarhijo, 2) aristokracijo (oblast manjšine) in 3) demokracijo (oblast večine). Aristotel je tej klasifikaciji z vprašanjem *Kako vlada?* dodal še tri oblike, in sicer: 1) tiranijo (zloraba oblasti enega), 2) oligarhijo in 3) demagogijo (nasprotje demokracije).

S problemom klasifikacije političnih sistemov se je kasneje ukvarjalo še mnogo znanih mislecev, npr. Montesquieu, ampak za osnovno vodilo ob začetku mojega raziskovalnega dela sem si izbrala temeljno razdelitev ameriških federalistov, ki so politične sisteme primarno razdelili glede na vertikalno oziroma horizontalno delitev oblasti. Sama sem se oprla predvsem na horizontalno delitev oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno oblast, pri kateri ločijo: 1) parlamentarne, 2) predsedniške in 3) skupščinske (konventne) sisteme; pri vertikalni delitvi oblasti od državne vse do lokalne ravni pa ločujejo: 1) unitarne, 2) federalne in 3) sestavljene sisteme.

Glede na izbrani državi za primerjalno analizo v sklopu moje diplomske naloge bom tu izpostavila in podrobneje razdelala predvsem dve obliki od zgoraj navedenih političnih sistemov, ki se najbolj približujeta formalno postavljenima sistemoma v Švici oziroma Sloveniji. To sta t. i. parlamentarni sistem v Sloveniji in skupščinski (konventni) sistem v Švici. Med osnovne poteze prvega sodijo zakonodajna oblast v rokah parlamenta, določena povezanost izvršne in zakonodajne oblasti, saj je vlada odvisna od zaupanja parlamenta, in dve veji izvršne oblasti – vlada in predsednik republike oziroma države. Za konventni sistem pa je značilno, da so predstavniški organi nosilci tako zakonodajne kot tudi izvršne oblasti, in torej lahko govorimo o enotni oblasti. Za obe primerjani državi velja tudi, da sta demokraciji z večstrankarskim sistemom.

Ob zavedanju dejstva, da v družboslovju nikakor ni mogoče pričakovati popolne skladnosti realnega, živega sistema s še tako dobrim modelom, sem se poleg zgoraj naštetih modelov odločila upoštevati tudi nekatere od množice možnih delitev političnih sistemov sodobnih avtorjev, med katerimi Ferfila (2001: 9-65) izpostavlja kriterije kot so, npr. demokratičnost oziroma avtokratičnost, gospodarska in politična razvitost, politična kultura in politična socializacija, formalne politične institucije in politično nabiranje, interesne skupine in izražanje interesov, volilni proces, politične stranke in združevanje interesov, vlade in oblikovanje politik ter javne politike. Vsak politični sistem je, po mojem mnenju, namreč hkrati tvorba sui generis in živ organizem ter kot tak niti ne omogoča niti ne dovoljuje prisilnega ukalupljanja.

Vendar pa je dejstvo, da za primerjalno analizo političnih sistemov potrebujemo določene referenčne kazalnike, na podlagi katerih lahko preverjamo postavljena delovna vprašanja in ki jih najdemo združene v različnih modelih proučevalcev tega področja. Pri primerjavi političnega sistema Švicarske konfederacije in Republike Slovenije sem si kot taki oporni točki raziskovanja izbrala Lembruchovo koncepcijo proporcionalne demokracije in Lijphartovo teorijo konsociativne (kasneje konsenzualne) demokracije.

3.2.1 Proporcionalna demokracija (Lembruch)

Lembruch je zavračal anglocenzizem klasične Almondove klasifikacije političnih sistemov², saj je trdil, da je pri tipologijah nujno upoštevati (politično) kulturo primerjanih držav in kot primer navajal visoko razvite industrijske države Evrope z učinkovitim proporcionalnim sistemom razreševanja konfliktov. Mednje sodita tako Švica kot Slovenija.

Po mnenju Lembrucha je pogoj za obstoj proporcionalnega sistema »pogajalska politična kultura« (Lembruch v Lukšič, 1991: 18), saj ta sistem vsebuje svojstven vzorec reševanja konfliktov, ki ga Lembruch imenuje *amicabilis compositio* (prijateljski sporazum), medtem ko se večinsko načelo odločanja v teh sistemih uporablja le kot njegov korektiv.

3.2.2 Konsociativna demokracija (Lijphart)

Na tem mestu bi želela nakazati še eno možnost razlikovanja, ki se ji je posvetil Lijphart, kateri je osnovno ločnico med političnimi sistemi potegnil med večinskimi in konsociativnimi (kasneje konsekvualnimi) sistemi.

Ker me - glede na obravnavani državi - prvenstveno zanimajo drugi, saj mednje avtor sam uvršča Švicarsko konfederacijo, na podlagi določenih potez pa bi lahko deloma sem uvrstili tudi Slovenijo, naj tu na kratko povzamem njihove osnovne značilnosti: delitev oblasti, ravnotežje med vlado in parlamentom, večstrankarski sistem, večdimenzionalni sistem, sorazmernostno (proporcionalno) predstavništvo, federalna in decentralizirana oblast, močan dvodomni sistem in pisana ustava. Lijphart (v Lukšič, 1991: 147) je konsociativno demokracijo opredelil kot veliko koalicijsko političnih voditeljev vseh pomembnih segmentov pluralne družbe s tremi pravili delovanja: vzajemnim vetom, proporcionalnim načelom in avtonomijo segmentov.

² Almond je vzpostavil štiri tipe političnih sistemov: anglo-ameriškega, kontinentalno evropskega, totalitarnega in predindustrijskega (v Lukšič, 1991: 15-17). V njegovi tipologiji velja prvi tu navedeni za najboljšega.

Ob koncu naj kot zaznavo omejitev Lijphartove in tudi prej orisane Lembruchove teorije povzamem Lukšičeve ugotovitve (1991: 151-152), da je prihodnost razvoja obeh modelov, tako konsociativne kot proporcionalne demokracije, smiselna predvsem v smeri teorij odločanja. Avtor namreč meni, da bi bilo, npr. švicarsko demokracijo redukcionistično poimenovati konsociativna samo zato, ker je ta postopek odločanja eden od bolj uporabljenih v švicarskem političnem sistemu.

3.3 Švicarska konfederacija

Confederatio Helvetica³ je bila ustanovljena 1291. leta, ko so se združile prve švicarske pokrajine; danes šteje 26 kantonov in polkantonov. Ustanovitelji so se zavezali, da ne bodo priznali nobene tuje oblasti, kar se je v določeni meri izrazilo tudi po njihovem vojaškem porazu proti Francozom in Benečanom 1515. leta, ko so se po umiku svoje vojske iz poprej zasedenih tujih ozemelj odločili za nevtralnost. To nevtralnost so uspeli ohraniti tudi med prvo svetovno vojno, čeprav se je nemški del zelo nagibal k Nemčiji (Raščan, 2001: 462). Enako jim je uspelo tudi v času druge svetovne vojne, ki se prav zaradi njihove proklamirane nevtralnosti na švicarsko ozemlje ni razširila. Da bi ohranila to svojo nevtralnost, se Švica tudi ni odločila pridružiti mednarodnim organizacijam kot sta EU in NATO. Z uspešnim izogibanjem vojskovanju pa je nedvomno povezan tudi izjemen gospodarski razvoj te slavne alpske države.

Sodobna švicarska družba je segmentirana (Lijphart v Lukšič, 1991: 135). »Sekajo jo etnične, jezikovne, verske in razredne cepitvene linije. V Švici živijo Nemci, Francozi, Italijani in Retoromani. Versko je razdeljena na dve večji skupini, ki ju tvorijo kalvinisti in katoliki. Razredna delitev je zaradi šibkosti delavskega razreda precej zabrisana, vendar kljub temu igra pomembno vlogo v političnem življenju Švice. Vse tri cepitvene linije se med seboj sekajo« (Lukšič, 1991:135).

³ Confederatio Helvetica je latinsko ime za konfederacijo, katerega okrajšava se je vse do danes ohranila kot mednarodna okrajšava za Švico CH.

Enotno švicarsko nacijo danes tvorijo pripadniki štirih različnih jezikov in sicer nemškega – 65 %, francoskega – 18 %, italijanskega – 10 % in retoromanskega – 1 %. Vsi štirje navedeni jeziki so tudi uradni jeziki Švicarske konfederacije, s čimer se formalno zagotavlja jezikovna enakopravnost vsem pripadnikom enotne švicarske nacije. Le-ta je za Švicarje eden temeljnih in široko sprejetih konceptov, ki pa v vsakdanjem življenju nemalokrat ne zmore pojasniti medsebojnega oddaljevanja in sporov različnih (narodnih) skupnosti znotraj Švicarske konfederacije, saj so le-ti izven dometa razlage o zgolj različnih jezikovnih skupinah.

Sicer pa Bohn (v Lukšič, 1991: 136) ugotavlja, da so bili temeljni konflikti med segmenti rešeni že v času med obema vojnoma, ko naj bi se v Švici izvajal konsociativni model. Religiozni konflikt se je zaostрил v letu 1847 v vojni in se od tedaj postopoma umiril. Ekonomski konflikt se je najbolj zaostрил med prvo svetovno vojno z generalnim štrajkom 1918. leta. Z vstopom socialdemokratov v Zvezni svet in z vpeljavo korporativnih mehanizmov se je konflikt institucionaliziral in se postopno umiril.

Po Lukšiču (1991: 138) vse od nastanka Švicarske federacije leta 1921 obstaja jasna tendenca po privilegiranem urejanju političnih konfliktov s kompromisom, ne pa z avtoritarno odločitvijo ali z uporabo večinskega načela. Lembruch (v Lukšič, 1991: 18) ugotavlja, da sta temeljni značilnosti švicarskega političnega sistema sodelovanje in kooperativno reševanje konfliktov med strankami in subkulturami. Vendar pa se, kadar (učinkovitih) rešitev ni mogoče doseči s t. i. prijateljskim sporazumevanjem⁴, švicarski sistem zateče k odločanju po načelu večine.

Formalno so najpomembnejši akterji švicarskega političnega sistema vsekakor **Zvezna skupščina** (vrhovno vladajoče telo Švicarske konfederacije, sestavljeno iz dveh domov - Narodnega sveta in Sveta držav), **Zvezni svet** (predstavlja izvršno oblast in sestoji iz sedmih članov, ki jih za čas štirih let izvoli Zvezna skupščina, predseduje pa mu eden od

⁴ Po Lukšiču (1991: 139) načelo prijateljskega sporazumevanja pomeni, da vladne stranke za reševanje problemov nimajo v naprej neke enotne strategije, temveč se ta sproti oblikuje. Tako se lahko zgodi in se tudi pogosto dogaja, da vladna stranka nasprotuje vladini konkretni rešitvi ali predlogu. Vladna stranka tako prakticira oba tipa obnašanja: opozicijskega in vladnega.

rotirajočih predsednikov konfederacije), **politične stranke** (v švicarskem večstrankarskem sistemu imajo vse od leta 1939 ključno vlogo štiri stranke – svobodni demokrati, krščanski demokrati, socialdemokrati in švicarska ljudska stranka –, ki sestavljajo Zvezni svet po formuli 2:2:2:1), **sodstvo** (na tem mestu velja omeniti, da Švicarji lastno ustavo vidijo kot izraz ljudske volje; ljudstvo in ne sodstvo je namreč tisto, ki potom ustavnih referendumov določa, kaj je ustavno in kaj ni) in **institut referenduma** (tako na nivoju kantonov kot tudi federacije).

Naj ob koncu omenim le še Lukšičevo ugotovitev (1991: 142), da jedro političnega sistema v Švici tvorijo vlada, dva pomembna administrativna urada, ekonomska in agrikolturna vrhovna združenja, glavna sindikalna konfederacija in velike nacionalne stranke. Ti subjekti se med seboj dogovarjajo in sodelujejo v procesu odločanja, pri čemer je temeljno prej omenjeno načelo prijateljskega sporazumevanja. Značilna je tudi izjemno široka pogajalska struktura, ki jo poleg političnih strank sestavljajo tudi vsi ostali organizirani interesi (vključno s kantoni) in poteka tako preko formalno postavljenih kot tudi neformalnih oblik dogovarjanja. Prav neinstitucionalne oblike reševanja konfliktov, ki so utemeljene na politični kulturi, so po Lukšičevem mnenju (1991: 146) tiste, ki zaradi izvirnosti ne omogočajo uvrščanja švicarskega političnega sistema v razne tipe demokratičnih ureditev.

3.4 Republika Slovenija

Republika Slovenija je postala samostojna država s sprejemom Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti 25. junija 1991, pol leta po nacionalnem plebiscitu, na katerem je velika večina državljanov Slovenije izrazila željo po oblikovanju samostojne države. S tem je prišlo do popolnoma novega momenta v politični zgodovini Slovencev, ki je po Lukšiču (2001: 1-2) predvsem boj malega naroda, ki je kljuboval potujčevanju in asimilaciji, ko je bil stoletja večinoma v sestavi nemško-avstrijskih monarhij.

Kot narod so se Slovenci začeli oblikovati z luteranstvom, ko so bile natisnjene prve slovenske knjige, medtem ko je za kasnejše oblikovanje samostojne države na psihološki

ravni izjemno pomemben dokument, program Zedinjene Slovenije, nastal v času marčne revolucije 1848. leta. Od razpada Avstro-Ogrske po prvi svetovni vojni so nato Slovenci živeli v različnih državah skupaj s preostalimi narodi bivše Jugoslavije, in sicer vse do dneva prej omenjene osamosvojitve, po kateri »se je začela trnova pot za mednarodno priznanje neodvisne Republike Slovenije, ki se je formalno končala s sprejemom Slovenije v polnopravno članstvo OZN maja 1991« (Lukšič, 2001: 4). Kronološko gledano pa zadnjo zgodovinsko prelomnico mlade države tvorita vstop v NATO in nato 1. maja 2004 še v Evropsko unijo, s čimer se je dokončno zaprlo obdobje tranzicije. Danes je Slovenija mednarodno priznana in tudi vse bolj poznana država s stabilnim političnim sistemom in vzdržno gospodarsko rastjo.

Slovenska družba je - prav tako kot švicarska - pluralna in jo tvorijo številne politične kulture, ki so po Lukšiču (2001: 62) bolj ali manj organizirane v tri stebre oziroma tabore: katoliškega, socialističnega in liberalnega. Med naštetimi je najbolje organiziran in strukturiran prvi, medtem ko je najšibkeje organiziran slednji, ki pa dejansko »organizacije tudi ne potrebuje, saj je liberalizem v pogojih tržne ekonomije in liberalne demokracije hegemonika ideologija« (Lukšič, 2001: 67).

Vendar pa v Sloveniji niso prisotne tradicionalne cepitvene linije, ki sekajo t. i. švicarsko nacijo na etnični, jezikovni, verski in razredni ravni. Skoraj 90 % prebivalcev Republike Slovenije je po narodnosti Slovencev, večina prebivalstva pa je katoličanov. Poleg slovenskega jezika sta po ustavi na dvojezičnih področjih, kjer živita madžarska in italijanska manjšina, uradna tudi madžarski in italijanski jezik. Vsaka od manjšin ima v parlamentu zagotovljen po en sedež za svojega predstavnika, ki pa na nacionalni ravni – razen pri specifičnih vprašanjih – ne igra pomembnejše politične vloge. Kar se tiče razrednih delitev, te sicer obstajajo, vendar pa so se v pol stoletja socializma dodobra obrusile in danes v slovenskem prostoru za pretežni del prebivalstva ne pomenijo pomembne ločnice. V teh pogledih je torej slovenska družba v primerjavi s švicarsko relativno homogena, medtem ko se njena pluralnost manifestira preko postebitve glede na zgoraj omenjene prevladujoče politične kulture.

»Pluralnost (pa, op. a.) ne pomeni zgolj tega, da gre za družbo razlik, temveč pomeni tudi konfliktnost. Pridobitev ene skupine sprejemajo druge skupnosti, druge kulture kot napad nase. Bloki so glede vprašanj, na katerih gradijo identiteto, nepopustljivi drug do drugega. Družbeno kohezijo je zato možno graditi samo tako, da se te točke identitete ne napadajo frontalno in revolucionarno« (Lukšič, 2001: 62). V tem kontekstu je za slovensko politično življenje do določene mere značilen tudi korporativizem, in sicer v smislu nedeljivosti oziroma močne medsebojne povezanosti države, politike in družbe. Ta močna povezanost naj bi imela po Lukšiču (2001: 63) med drugim izjemno pomemben rezultat – ohranitev samega naroda, kar seveda v nadaljevanju pomeni ohranitev drugih nižjih skupnosti in (še)le posredno tudi posameznika.

Na formalnem nivoju državne ureditve Republike Slovenije, opredeljenem v leta 1991, sprejeti Ustavi RS, so načela korporativizma vnesena v politični sistem preko opredelitve institucije **Državnega sveta** (neke vrste drugi dom slovenskega parlamenta, vzpostavljen za prenos funkcionalnih interesov zlasti delodajalcev in delojemalcev v politični sistem, pri čemer ima predvsem posvetovalno naravo, možnost zakonodajne pobude in uporabe suspenzivnega veta). Sicer pa je Slovenija definirana kot republika s parlamentarnim sistemom, v kateri ima oblast (preko neposredno voljenih predstavnikov) ljudstvo. **Državni zbor** kot zakonodajna oblast in **Predsednik države** kot del izvršne oblasti imata neposredno legitimacijsko bazo, medtem ko je **Vlada** kot drugi del izvršne oblasti nima, saj je izpeljana iz zakonodajne veje oblasti in torej v političnem smislu zakonodajna oblast v podobi Državnega zbora svoje izvršilne funkcije nanjo zgolj delegira. V tem primeru zato ne moremo govoriti o dejanski delitvi oblasti. Tretjo vejo oblasti pa predstavlja **sodstvo**, katerega neodvisnost je zavarovana z načeloma o neodvisnosti sodnikov in trajnosti sodniške funkcije, njegova moč pa se kaže tudi v možnosti Ustavnega sodišča, da po lastni presoji razveljavi v parlamentu sprejeti zakon.

Poleg opisanega formalno postavljenega sistema delitve oblasti na tri veje in predvidenih odnosov med njimi pa je proces demokratizacije v Sloveniji pripomogel k oblikovanju značilnih vzorcev obnašanja tudi na neformalni ravni. Ti sedaj temeljijo na sožitju in spoštovanju razlik (Lukšič, 2001: 68), čeprav občasno še vedno prihaja do določenih

odstopanj, in sicer predvsem v smislu nestrpnosti do drugačnih ali drugače mislečih ter nepripravljenosti za sodelovanje.

4. JAVNE FINANCE IN JAVNE POLITIKE

Pri javnih financah in javnih politikah gre za dva med sabo neločljivo povezana pojma; resursi iz naslova javnih financ namreč omogočajo izvajanje javnih politik, medtem ko (ne)izvajanje javnih politik in njihova (ne)odmevnost pri volilcih vplivata na prerazporejanje razpoložljivih sredstev s strani vladajoče garniture – slednje predvsem z namenom ponovne zmage na volitvah in s tem pridobitve mandata za upravljanje z variabilnim delom javnih financ v smislu uresničevanja zastavljenih ciljev na volitvah zmagovite stranke ali koalicije strank.

Kot sem izpostavila že v uvodu pričujoče diplomske naloge, pri mojem raziskovanju med drugim izhajam tudi iz predpostavke, da se temeljne usmeritve političnih strank navzven kažejo v njihovih politikah, ki so izoblikovane in javnosti dostopne kot politični programi posameznih strank. V teoriji naj bi se volilci na volitvah odločali za neko politično opcijo prav na podlagi programov političnih strank, saj jim usmeritve posameznih strank v njihovih programih omogočajo celosten pregled nad zamislimi izbrane opcije za način urejanja vrste različnih področij našega življenja.

Vse omenjeno pa je seveda močno povezano z alokacijo javnih dobrin - vladajoča stranka oziroma stranke vladajoče koalicije so namreč tiste, ki imajo moč prerazporejanja državnega denarja, ki je na voljo. Tako lahko z razpoložljivim denarjem, katerega veliko večino država pridobiva s pobiranjem davkov, različne politične opcije financirajo zelo različne javne politike (osnova za to je v predstavniškem telesu sprejeta zakonodaja). Poleg tega pa se izjemno pomembna alokacija družbenega kapitala dogaja že na ravni samega davčnega sistema kot ene izmed ključnih politik vsake oblastne strukture. Od njegove zasnove je namreč odvisno, kdo in koliko prispeva ter komu in v kolikšni meri se priznavajo določene olajšave oziroma tudi katere vladne politike in cilji se s pobranim denarjem financirajo.

Ob upoštevanju zgoraj zapisanega se zato ne gre čuditi, da je »proučevanje javnih politik postalo hitro rastoča industrija družbenih znanosti« (Almond in Powell v Ferfila, 2000:

68). Po Eastonovi shemi⁵ so namreč javne politike output političnega sistema in se kot take izoblikujejo na podlagi zahtev in s (politično) podporo volilnega telesa. Ta podpora, ki politični opciji na volitvah prinese zmago, je torej input za delovanje političnega sistema, ki preko možnosti alokacije sredstev zmagoviti stranki oziroma koaliciji strank omogoča (ne)izvajanje s strani volilcev bolj ali manj zaželenih javnih politik.

4.1 Javne finance

Po Žibertu (v Koren, 2002: 11) je predmet javnih financ finančna dejavnost države in drugih subjektov javnega sektorja, pri čemer država svoje številne naloge uresničuje preko trošenja proračunskih sredstev. Stanovnik v svojem uvodu v Javne finance (2004: 1) sicer pravi, da je formalno »področje javnih financ nekoliko ožje, ker je poudarek na proučevanju le ene plati javnega sektorja, to je na prihodkovni strani oziroma financiranju«, vendar pa tudi on priznava, da je ta delitev bolj formalne narave, saj prihodkovne in odhodkovne strani javnih financ praktično ni mogoče obravnavati ločeno.

Po pregledu referenčne literature in predvsem na podlagi obeh zgoraj navedenih definicij sem se odločila javne finance za potrebe moje diplomske naloge opredeliti kot pojem, ki pokriva tako prihodkovno (tu mislim prvenstveno na prihodke povezane z obdavčevanjem) kot tudi odhodkovno raven (sama jo pojmem kot izrabo razpoložljivih sredstev, in sicer predvsem v smislu nefinanciranja različnih javnih politik) javnih financ. Proučevanja javnih odhodkov in javnih prihodkov v praksi pač ni mogoče obravnavati ločeno, saj slednji dejansko omogočajo načrtovanje prvih. Višina javnih prihodkov tako pogojuje višino javnih izdatkov, kar realno pomeni, da brez dviga ravni prvih (običajno z višanjem obstoječih ali uvedbo novih davkov in zadolževanjem) ni mogoče povečati porabe.

⁵ Po avtorju samega pojma politični sistem Davidu Eastonu sta ključna elementa le-tega input in output. Pri tem se input pojavlja v obliki političnih zahtev in politične podpore, output pa v obliki odločitev in akcij, ki jih sprejmejo organi oblasti oziroma uprave (in se razlikujejo od končnih učinkov). Glej tudi shemo na strani 7.

Po Ferfili (2000: 69) vsak politični sistem za svoje delovanje potrebuje določena sredstva, ki jih črpa iz svoje okolice; danes najpomembnejša oblika vladnega pridobivanja virov je obdavčevanje državljanov in zadolževanje države pri državljanih. Pri tem ne gre pozabiti, da gre pri zadolževanju države v bistvu le za odlog davkov, saj bo dolg država prej ali slej morala vrniti, kar bo seveda storila s sredstvi od pobranih davkov. **Javne prihodke** neke države lahko v grobem delimo na sredstva, ki jih le-ta pridobiva v obliki prisilnih dajatev (različni davki in prispevki) in sredstva, ki izvirajo iz njenega opravljanja gospodarske dejavnosti, pri čemer prva vsekakor predstavljajo veliko večino pridobljenih sredstev. Tako so npr. leta 2003 davčni prihodki v Sloveniji predstavljali 92,2 %, nedavčni pa borih 7,8 % celotnih javnofinančnih prihodkov. Podobno razmerje zasledimo tudi v javnofinančnih bilancah Švice, kjer so istega leta davčni prihodki predstavljali 93,4 % vseh javnofinančnih prihodkov, nedavčni pa zgolj 6,6 %. Naj na tem mestu omenim le še temeljni funkciji javnih prihodkov, ki sta vsekakor financiranje javnega sektorja in zadovoljevanje javnih potreb (preko financiranja javnih politik).

Drugi tok javnih financ pa predstavljajo **javni odhodki**, ki so danes »poleg operativnih, namenjeni številnim družbenim, ekonomskim, socialnim in političnim ciljem ter zagotavljanju širokega spektra javnih dobrin in storitev« (Bizjak, 2002: 8). Po Ferfili (2000: 69) je v različnih državah obseg vladnega trošenja⁶ različen; največji je v državah z visoko socialno zaščito državljanov, v nekdanjih komunističnih državah in državah v vojni, medtem ko je najnižji v močno tržno usmerjenih državah in azijskih razvitih državah. Njihova vloga je zagotavljanje (financiranje) javnih dobrin in storitev, ki so pod enakimi pogoji dostopne vsem. Programi, ki so financirani z javnim denarjem, pa vsekakor odražajo politični in družbeni konsenz glede reševanja temeljnih vprašanj neke države npr. na področjih, kot so izobraževanje, socialna varnost, gospodarski razvoj itd.

Po Stanovniku (2004: 1-7) tako javne finance kot celota v osnovi opravljajo tri pomembne funkcije:

⁶ Obseg vladnega trošenja je običajno merjen kot delež narodnega dohodka, ki ga porabijo vladne politike in vladni aparat (Ferfili, 2000: 69).

- 1) alokacijo produkcijskih tvorcev oziroma finančnih virov (potrebna zaradi nepopolnosti trga; znotraj nje država opravlja tudi regulatorno funkcijo, s katero skrbi za pravni red in zagotavlja nemoteno delovanje zasebnega sektorja);
- 2) prerazdelitev dohodka (gre za korekcijo tržnih izidov v smislu prerazporejanja dohodkov od premožnejših k manj premožnim) in
- 3) stabilizacijo gospodarstva (država naj bi jo dosegala z vodenjem primerne fiskalne in monetarne politike ter na ta način uresničevala makroekonomske cilje, kot so npr. nizka brezposelnost in inflacija, primerna gospodarska rast itd).

Višina javnofinančnih odhodkov je zaradi prej opisane tesne povezanosti z javnofinančnimi prihodki močno odvisna od le-teh in se torej giblje v podobnem območju, opredeljenim z odstotkom od bruto družbenega proizvoda države, kot pridobljeni prihodki neke države. Vendar pa so prihodki in izdatki le redko popolnoma usklajeni, zato – kadar pride na liniji javnofinančnih prihodkov in odhodkov do pozitivne razlike – govorimo o fiskalnem suficitu ali javnofinančnem presežku oziroma fiskalnem deficitu ali javnofinančnem primankljaju, kadar je ta razlika negativna. Stična točka javnofinančnih prihodkov in javnofinančnih odhodkov je proračun.

Tabela 1: Suficit (+) oziroma deficit (-) Švice in Slovenije v letih 1999-2003 (izražen procentualno kot razlika med javnofinančnimi prihodki in odhodki)

	Švica	Slovenija
1999	+ 0,0	- 0,6
2000	+ 1,6	- 1,3
2001	+ 0,2	- 1,3
2002	+ 0,0	- 2,9
2003	- 0,9	- 1,4

Vir:

http://www.efv.admin.ch/d/finanzen/bundfina/pdf_rg_03/Rg03Bot_2Finanzrechnung.pdf
(25.01.2005) in http://www.sigov.si/mf/slov/tekgib/bilten/bilt_04_12.pdf (25.01.2005)

Kot je razvidno iz Tabele 1, je Švica vse do leta 2003 imela porabo vedno pokrito s prihodki oziroma je beležila celo presežke, kar je gotovo povezano s tradicionalno stabilnostjo njenega gospodarstva, medtem ko se Slovenija kot mlada (tranzicijska) država že vrsto let ubada z javnofinančnim primankljajem. Vendar pa Slovenija z beleženimi primanjkljaji nikakor ni redkost v klubu razvitih evropskih držav, saj se večina njih ukvarja s tem problemom; nenazadnje se jim je v zadnjih letih pridružila celo Švica, katere javnofinančni primanjkljaj je v letu 2004 znašal že 2,1 %⁷ in ki je zato v obeh domovih parlamenta pričela z razpravo o reformi javnih financ na zvezni ravni. Pri tem naj omenim, da samo finančno poslovanje držav kot tako ni profitno naravnano, vendar pa sodobne države zaradi t. i. dobre kondicije javnih financ seveda težijo k temu, da se javnofinančni prihodki in javnofinančni odhodki gibljejo v določenem intervalu.

V tem pogledu je zanimivo tudi, da rasti prihodkov vedno sledi tudi rast izdatkov, kar je Wagner zaznaval že v 19. stoletju in svoje ugotovitve povzel v t. i. Wagnerjev zakon⁸ (v Stanovnik, 2004: 255-256). Vendar pa ekonomistom vse do danes ni uspelo razvozlati, ali je tovrstna rast v prvi vrsti posledica velikega povpraševanja po javnih dobrinah in javnih transferjih ali pa bolj posledica demokratičnega procesa, ki ni dovolj odporen na interese posameznih skupin. Deloma je to dilemo s svojo študijo osvetlil Martinez-Mongay (v Stanovnik, 2004: 256-257), ki je z analizo dokazal vpliv izbranih faktorjev - velikosti BDP per capita, starostne strukture in odprtosti gospodarstva - na rast deleža javnih izdatkov v BDP. Da obstaja povezava med višino BDP neke države in višino njenih javnofinančnih izdatkov, ugotavlja tudi Ferfila (2000: 69), ki pravi, da čim bolj nerazvita je država, manjši je obseg vladnega trošenja. Sama menim, da je celoten problem rasti javnofinančnih odhodkov med drugim povezan tudi s poskusi uravnoteženja socialnih in ekonomskih politik ter širjenjem palete storitev, ki jih svojim državljanom zagotavljajo sodobne države, v skupino katerih nedvomno sodita tako Švica kot tudi Slovenija.

⁷ Vir: http://www.efv.admin.ch/d/finanzen/bundfina/pdf_rg_03/Rg03Bot_2Finanzrechnung.pdf (25.01.2005)

⁸ Ekonomisti ga večinoma interpretirajo kot večanje razmerja med javnimi izdatki in BDP z naraščajočim dohodkom (Stanovnik, 2004: 256).

4.1.1 Obdavčevanje

Kot sem orisala že v predhodnem poglavju, osnovne prihodke neke države sestavljajo davčni in nedavčni prihodki, pri čemer vsekakor prevladujejo prvi, kar je razvidno tudi iz Tabele 2, ki prikazuje delež davčnih oziroma nedavčnih javnofinančnih prihodkov Švice in Slovenije v letu 2003. Takšno razmerje med davčnimi in nedavčnimi prihodki v strukturi javnofinančnih prihodkov je značilno za praktično vse primerljive države ter kaže na nedvomno velik pomen obdavčevanja za preživetje držav in njihovo sposobnost opravljanja spektra različnih funkcij.

Tabela 2: Delež davčnih in nedavčnih prihodkov Švice in Slovenije (v %) glede na celotne javnofinančne prihodke izbrane države v letu 2003

	Davčni prihodki (v %)	Nedavčni prihodki (v %)
Slovenija	92,2	7,8
Švica	93,4	6,6

Vir:

http://www.efv.admin.ch/d/finanzen/bundfina/pdf_rg_03/Rg03Bot_2Finanzrechnung.pdf (25.01.2005) in http://www.sigov.si/mf/slov/tekgib/bilten/bilt_04_12.pdf (25.01.2005)

Davčne prihodke v osnovi delimo na davke in prispevke (Stanovnik, 2004: 41). Njihova skupna lastnost je, da so oboji oblika prisilnih dajatev, vendar pa obstaja med njimi pomembna razlika – s plačevanjem prispevkov smo osebno načeloma deležni določenih pravic s strani države, katerih obseg se sicer pogosto spreminja in niti ni natančno definiran, a je to za davkoplačevalce še vedno mnogo ugodneje kot zgolj odvzem dela njihovega dohodka za javno blagajno, ki nato ta sredstva usmerja v financiranje lastnega delovanja in uresničevanje mnogih različnih javnih politik.

Davki kot taki so vedno oblika prisilnega odvzema dohodka prebivalstvu s strani države, zato je za sam obstoj sistema bistveno, da je »davčni sistem zasnovan na nekaterih temeljnih načelih, ki zagotavljajo urejeno, zanesljivo, pravično in učinkovito pobiranje davkov ter čim manjše vpletanje države v ekonomski proces« (Stanovnik, 2004: 42).

Po mnenju Stanovnika (2004: 43-48) so tako kot bistvene zaželeni naslednje tri medsebojno tesno povezane lastnosti, ki jih mora upoštevati vsak sodobni davčni sistem:

- 1) Načela pravičnosti, med katere uvrščamo načeli horizontalne in vertikalne izenačenosti⁹ ter načelo koristi in načelo ekonomske sposobnosti.
- 2) Davčni sistem mora biti tak, da čim manj posega v ekonomske odločitve oziroma da povzroča čim manjšo izgubo učinkovitosti.
- 3) Davčni sistem mora biti tak, da so stroški pobiranja davkov, stroški upravljanja in stroški izpolnjevanja davčne obveznosti majhni (v primerjavi s celotno vrednostjo pobranih davkov).

Kot sem že omenila, pa so našteje lastnosti med sabo močno povezane, in to največkrat v obratno-sorazmernem smislu, saj npr. večja pravičnost oziroma izenačenost s sabo prinaša nižjo ekonomsko učinkovitost ipd. Na vsakokratni vladi je torej, da na podlagi že obstoječe zakonodaje in z uzakonjanjem določenih lastnih politik krmili med opravljanjem mnogih funkcij in doseganjem številnih raznolikih ciljev, ki so bistvo delovanja sodobne države. »Davčna politika (pa v tem kontekstu, op. a.) opravlja prerazporeditev narodnega dohodka in koristi kot instrument ekonomske in socialne politike« (Žibert v Bizjak, 2002: 33), s čimer preko različnih instrumentov davčnega sistema uresničuje izvajanje zastavljenih si nalog.

Iz aspekta davkov kot pomembnega instrumenta prerazdelitve družbenega dohodka pa so le-ti seveda zelo pomemben del raziskave pri preverjanju ob začetku raziskovanja postavljene hipoteze. Z davčno politiko kot osnovnim instrumentom alokacije virov namreč vladajoča garnitura upravlja z / medsebojno usklajuje predvsem ekonomski in

⁹ Načelo horizontalne izenačenosti zahteva enako obravnavanje posameznikov, ki so v enakem položaju glede relevantnih značilnosti, načelo vertikalne izenačenosti pa zahteva različno obravnavanje posameznikov, ki so v različnem položaju glede relevantnih značilnosti (Stanovnik, 2004: 44-45).

socialni vidik družbe, kar ji omogoča uporaba različnih instrumentov davčne politike, ki jih ima na voljo. Mednje vsekakor sodijo raznovrstne lestvice obdavčevanja, priznavanje olajšav, oprostitve plačila davkov in transferji različnim upravičencem, s čimer država pomembno oblikuje tako stabilnost gospodarstva kot socialno vključenost vseh njenih državljanov. Gre torej za izjemno pomemben distribucijski učinek vladnih politik – po mojem mnenju tesno povezan s politično usmeritvijo odločevalne stranke –, ki se formalizira v vsakokratnem proračunu.

4.1.2 Proračun

»Državni proračun je finančni instrument, s katerim se načrtujejo in potrjujejo prihodki in izdatki države v določenem časovnem obdobju, praviloma v enem koledarskem letu. Prihodki in izdatki so v proračunu praviloma določeni na način, ki zagotavlja njihovo preglednost in omogoča izvajanje proračuna in nadzorstvo nad njegovim izvajanjem« (Grad, 2000: 215-216).

V osnovi je torej proračun letni finančni načrt države, ki izkazuje vse njene prihodke in odhodke v polnem obsegu ter kot tak vsekakor pomemben instrument sodobnih držav pri opravljanju njihovih funkcij. Danes ga verjetno prav zaradi njegovega odločujočega pomena za delovanje same države mnoge izmed njih dopolnjujejo še s pripravo dvo- ali celo večletnih finančnih načrtov pričakovanih javnofinančnih prihodkov in izdatkov.

Velik pomen proračuna je vsekakor povezan z njegovimi štirimi dimenzijami, kot jih opredeljuje Ferfila (1999: 177-179). Proračun je tako:

- 1) politični instrument,
- 2) vodilni upravljalni instrument,
- 3) ekonomski instrument in
- 4) bilančni instrument.

Pri mojem raziskovanju sta me izmed tu naštetih zanimali predvsem dimenziji proračuna kot političnega in ekonomskega instrumenta.

Politična dimenzija je pomembna, ko obravnavamo sprejeti proračun kot formalno zagotovitev za izvajanje določenih ciljev in politik, saj je njegov sprejem odvisen od glasovanja v zakonodajnem telesu in torej v določeni meri vedno izraz preferenc (in moči) določene politične opcije. Če torej v predstavniškem sistemu med političnimi strankami obstajajo pomembne (ideološke) razlike na ravni prerazporejanja družbenega dohodka, se bo to v določeni meri gotovo odrazilo v proračunu, ki je formalna podlaga za upravljanje z javnimi financami. Zgodovinsko gledano je namreč osnovna funkcija poslancev prav odločanje o državnem proračunu, pri katerem pa danes tako v Švici kot Sloveniji zelo pomembno vlogo igra tudi izvršilno telo v podobi Zveznega sveta oziroma vlade.

Kadar proračun obravnavamo kot ekonomski instrument, pa ne moremo mimo dejstva, da določene politike vedno prinašajo koristi določenim skupinam, zaradi česar je proračun pogosto sestavljen in sprejet bolj na podlagi političnih preferenc in ne toliko ekonomskih kriterijev. Alokacija virov družbenega sistema, ki je vedno osnovana v davčnih usmeritvah države, je namreč lahko tako osnova družbene in socialne integracije vseh prebivalcev neke države kot tudi vir družbenega razslojevanja in neenakosti. Da bi torej država dosegala optimalne rezultate hkrati na socialnem in ekonomskem nivoju, je potrebna usklajena davčna politika. Na podlagi le-te pa se nato lahko izvajajo različne vladne politike in dosegaajo zastavljeni cilji.

Skupna značilnost vseh sodobnih držav, kamor uvrščamo Švico in Slovenijo, je tudi tendenca po pripravi izravnane proračuna oziroma, če je to le mogoče, izogibanju deficita. V ta namen je npr. Švica v letu 2001 uvedla ustavno pravilo, ki presežek izdatkov Zvezne vlade nad njenimi prihodki – z izjemo nekaterih izrednih okoliščin – opredeljuje kot protiustaven (Armingeon v Klöti, 2004: 664). Prav tako pa Slovenija pozna omejitev v postopku sprejemanja proračuna, ki ob vsakem predlogu za povišanje določenih proračunskih izdatkov zahteva tudi predložitev predloga za zmanjšanje sredstev v enaki višini pri neki drugi postavki predlaganega proračuna.

Tako v Švici kot v Sloveniji je fiskalno leto izenačeno s koledarskim, kar v praksi pomeni, da morata biti letni finančni načrt v Švici oziroma proračun v Sloveniji pripravljena dovolj zgodaj, da omogočata začetek lastnega izvrševanja s prvim dnev januarja v letu, za katerega sta sprejeta.

V Sloveniji poznamo tri osnovne korake oblikovanja in sprejemanja proračuna, ki se prične z vladnim sprejetjem proračunskega memoranduma v mesecu aprilu (vladna stopnja) in nato nadaljuje s predložitvijo predloga proračuna Državnemu zboru (parlamentarna stopnja), kateremu nato po sprejetju proračuna sledi še stopnja izvrševanja le-tega. Tudi v Švici so glavne pristojnosti glede sprejemanja proračuna formalno dodeljene zakonodajnemu telesu (Zvezni skupščini), ki v mesecu decembru najprej pripravi letni finančni načrt federacije, nato pa ima v mesecu juniju pristojnost zmanjšati letni državni račun, s čimer lahko korigira neskladja na strani prej predvidenih prihodkov in odhodkov državne blagajne. Gre torej za instrument, ki ga v Sloveniji imenujemo rebalans proračuna.

Tako postopek sprejemanja letnega finančnega načrta države kot njegovo kasnejše korigiranje sta v primerjanih državah v političnem smislu pristojnosti in merjenja moči torej dokaj podobna. Menim, da je tovrstno relativno sovpadanje tega procesa v Švici in Sloveniji že v izhodišču osnovano v odnosu med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti, ki v nobeni od izbranih držav nista ločeni, ampak gre pri obeh izvršilnih organih v bistvu za delegiranje pristojnosti s strani zakonodajnega telesa.

Zakonodajno telo pa seveda obvladujejo politične stranke, ki so na volitvah pridobile relativno večino. One so tudi tiste, ki (z večino glasov) izvolijo izvršilno telo ter kasneje seveda potrjujejo politike, ki jim jih le-ta predloži. V obravnavanih državah gre torej nedvomno za tesno povezanost obeh teles, ki ju bolj ali manj obvladujejo na volitvah zmagovite stranke.

Člane Zveznega sveta, ki je švicarsko izvršilno telo, tako voli Zvezna skupščina (zakonodajno in vrhovno vladajoče telo Švicarske konfederacije) za 4 leta in je sestavljen

po formuli 2 : 2 : 2 : 1, ki zagotavlja ravnotežje med štirimi najmočnejšimi političnimi strankami. Zvezni svet je formalno sicer odgovoren za izvajanje zakonodaje in politik, sprejetih v skupščini, vendar pa sam pogosto predlaga zakone in politike v sprejem skupščini, ki so v veliki večini primerov tudi sprejeti. Kot tak je seveda ključni kreator švicarske politike, tudi davčne.

Enako velja tudi za slovensko vlado, ki jo potrjuje parlament in katere naloga je izvajanje politik države, ki jih kot zakonodajalec sprejema Državni zbor. Vendar pa so tudi v Sloveniji politične stranke, ki so zastopane v vladni koaliciji, ključni kreatorji slovenske politike, saj preko 90 % zakonov, sprejetih v Državnem zboru, predlaga v obravnavo prav vlada.

Pomembna razlika med švicarskim in slovenskim sistemom formaliziranih odnosov med izvršilnim in zakonodajnim telesom pa se kaže v dejstvu, da sta v Švici oba organa enakovredna, saj skupščina ne more odpoklicati sveta, medtem ko v Sloveniji poznamo institute interpelacije ter zaupnice in konstruktivne nezaupnice vladi s strani parlamenta, kar vsekakor slabi njeno neodvisnost in s tem politično moč. To pa ne spreminja dejstva, da gre v obeh državah zgolj za delegiranje oblasti. Ne moremo torej govoriti o dejanski delitvi oblasti, saj opisane značilnosti potrjujejo tezo o enotni oblasti.

Velike moči političnih strank, ki izhaja iz njihovega rezultata na volitvah ter posledično sodelovanja v izvršilnem organu oblasti in je tesno povezana z njihovo relativno večino v zakonodajnem telesu države, torej pri analizi davčnega sistema in (ne)izvajanja določenih javnih politik nikakor ni moč prezreti. Ravno številčno manjši organi kot sta Zvezni svet in Vlada so namreč operativno izjemno okretni in kot taki idealni za pripravo (in izvajanje) posameznih politik, katerih nabor se potem reflektira v proračunskih postavkah.

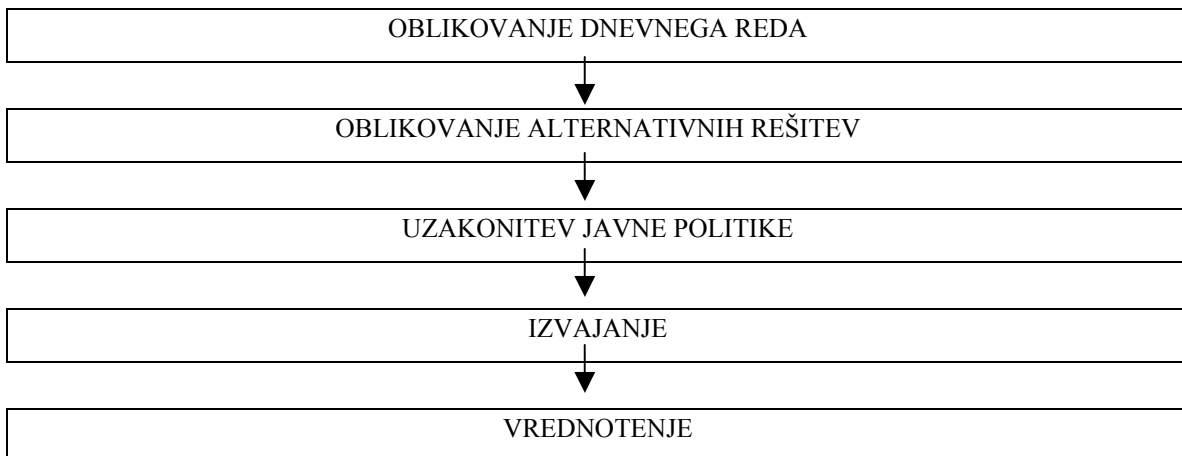
Ključ za pripravo dobrega proračuna in njegovo ustrezno izvajanje (v smislu izpolnjevanja zastavljenih ciljev in politik) je torej v rokah vlade in ne parlamenta.

4.2 Javne politike

Javne politike – s tujko *policy* – so vsi programi in ukrepi, s katerimi država nekaj počne (ali ne počne) načeloma v dobro svojih državljanov in tako preko alokacije (ne)denarnih resursov dosega družbeno integracijo; njihovo oblikovanje je proces znotraj političnega sistema, s katerim le-ta odgovarja na vplive in zahteve iz lastnega okolja ter jih nato v obliki outputa ponudi kot odgovore na te zahteve in pričakovanja.

Sicer pa je samo oblikovanje javnih politik navadno relativno odprt proces v smislu, da v svojih različnih fazah načeloma omogoča sodelovanje vsem političnim opcijam in legalnim (organiziranim) javnim interesom. Na oblikovanje javnih politik v demokratičnih družbah torej (idealno gledano) s teoretičnega vidika lahko vpliva vsakdo, ki mu je to v interesu in se je pripravljen do določene mere potruditi, da se ga vključi v policy proces.

Shema 2: Policy proces



Vir: Povzeto po Fink-Hafner (2002: 19)

Vendar pa ob zgoraj zarisanem nikakor ne smemo pozabiti, kdo na koncu dejansko odloča ali kot pravi Fink-Hafnerjeva »Odločanje o javnih politikah je monopol političnih odločevalcev, ki odločajo tudi o uporabi instrumentov in mehanizmov« (2002: 13). Tu se velja zavedati, da v demokratičnih sistemih odločanje poteka s preglasovanjem, ki pa v primeru Švice in (nekoliko manj) Slovenije, po mojem mnenju, svojo odločilno vlogo opravi že z volilnimi izidi za zasedbo mest v predstavniškem telesu. Na podlagi le-teh se namreč nato oblikujeta vladna koalicija in ministrska ekipa, ki sta v svojem mandatu gotovo ključna oblikovalca javnih politik ter ciljev in za katera je načeloma značilno sprejemanje tovrstnih odločitev na podlagi dogovarjanja. Instrument preglasovanja pa bolj ali manj igra vlogo korektiva v primerih, ko težavno doseganje konsenza onemogoča normalno odločanje oziroma ga sploh ni moč doseči.

Bistvena substanca javnih politik je namreč, da vlada z njimi bolj ali manj uspešno uresničuje svoje programe in svoje naloge v družbi. Almond in Powell (v Ferfila, 2000: 69-71) v tem kontekstu govorita o naslednjih štirih učinkih oziroma štirih vrstah delovanja vsake politike na celoten družbeni sistem:

- 1) pridobivanje virov¹⁰;
- 2) delitev virov (formalno je na osnovi vladnih politik in ciljev ter obveznosti potrjena v letnem finančnem načrtu države in s tem pripravljena na izvajanje);
- 3) uravnavanje človekovega vedenja (regulativa poteka tako v obliki pozitivnih materialnih in nematerialnih spodbud kot tudi s sredstvi prisile, ki jih ima na voljo država) in
- 4) simbolične predstave (pomembne so predvsem v vlogi prepričanja državljanov o zakonitosti vlade in političnega sistema, kar posredno zagotavlja sodelovanje državljanov s sistemom na številnih področjih, npr. redno plačevanje davkov, podrejanje zakonom ipd).

Od takrat, ko so se nekdane avtoritarne države v 19. stoletju pod vplivom demokratičnih momentov pričele razvijati v smeri približevanja svojim državljanom pa vse do danes, se je postopoma razvil tip t. i. socialne države oziroma (kasneje) države blaginje. To

¹⁰ Glej poglavje o javnih financah, strani 15-16.

pomeni, da so države pričele zadovoljevati čedalje obsežnejši nabor interesov državljanov, s čimer so vzporedno seveda rasli tudi stroški teh širokih programov izobraževanja, zdravstva, socialnega zavarovanja itd. V razvitih državah danes vlada porabi oziroma usmerja od ene tretjine do ene polovice narodnega dohodka, kar je pričelo porajati nasprotno učinke (Ferfila, 2000: 68). Nenazadnje je nezadovoljstvo z vse višjimi davčnimi bremenmi privedlo do poskusov zmanjševanja javnega trošenja, kar pa se je seveda odrazilo v krčenju programov oziroma stroškov zanje in s tem posledično zmanjševanju socialnih pravic državljanov.

Javne politike pa razlikujemo tudi glede na njihove učinke (Fink-Hafner, 2002: 14-15):

- 1) urejevalne (regulativne),
- 2) razdelitvene (distributivne),
- 3) prerazdelitvene (redistributivne) in
- 4) ustanovne (konstitucijske).

Čeprav gre pri vseh naštetih za pomembne vidike vladnega urejanja problemov, sem se za potrebe svoje analize osredotočila predvsem na prerazdelitvene oziroma redistribucijske učinke javnih politik. Z njimi namreč država prerazporeja obstoječa sredstva, kar je po mojem mnenju tesno povezano z davčno politiko, in s tem kaže svojo temeljno ideološko podobo na ravni odnosa med ekonomijo in socialo.

Pri raziskovanju »sektorja netržnega odločanja« se je namreč pokazalo, da »motivacijske matrice tržnega obnašanja« ni mogoče pripisati tudi sferi političnega odločanja (Petak, 2002: 204). Namesto t. i. ekonomskega principa pa lahko v kontekstu političnega sprejemanja odločitev gotovo govorimo o velikem pomenu interesov, predpostavk o rezultatih sprejetih odločitev in vrednot.

Po mnenju Kotarjeve (2002: 125-129) ravno vrednote s svojim vplivom na dojetje problematike v družbi »o(ne)mogočajo uvrstitev različnih tematik na dnevni red javnopolitičnih igralcev«, kasneje pa vplivajo tudi na oblikovanje in ocenjevanje alternativnih rešitev, pomagajo pri argumentaciji izbrane rešitve znotraj procesov

uzakomitve in nato njeni realizaciji v fazi izvajanja ter končno s tem povezani evalvaciji te javne politike.

Vrednote torej pomembno zaznamujejo vse faze policy procesa in kot take vplivajo na samo oblikovanje dnevnega reda ter tudi uspešnost pri doseganju ciljev že obstoječih politik. Če med političnimi strankami na tej ravni obstajajo značilne razlike, se te – tako kot v vseh drugih politikah – gotovo odražajo v davčnih usmeritvah, opredeljenih v njihovih programih. Vrednotni sistem je namreč podlaga splošni smeri oblikovanja javnih politik in tudi vpliva na sprejemanje posameznih izbir ali odločitev (Kotar, 2002: 123) ter je, po mojem mnenju, tesno povezan z ideološko usmeritvijo posamezne politične stranke.

Seveda se pri tem zavedam, da različne politične opcije velikokrat skušajo dosegati kakor »enake cilje na različne načine«, vendar pa menim, da je za potrebe preverjanja postavljene hipoteze začrtana pot stranke za doseganje nekega cilja pomembnejša od cilja samega. Prav v načinih doseganja zastavljenih ciljev se namreč pokažejo (morebitna) razhajanja med različnimi političnimi strankami. Osnovni instrument doseganja zastavljenih ciljev neke politične opcije pa so zaradi svoje redistribucijske moči gotovo davčne usmeritve.

5. POLITIČNE STRANKE

»Politična stranka je organizirana skupina, združenje, orientirano napram političnim ciljem, ki skuša s svojimi dejanji vzdržavati status quo ali pa spremeniti obstoječe socialne, ekonomske in politične pogoje s sredstvi vplivanja ali prevzemom politične oblasti« (Panebianco, 1988: 5). Danes so stranke osnovni instrument političnega predstavnštva, ki je – zaradi nezmožnosti neposrednega odločanja o številnih javnih zadevah – pričelo svoj razvoj s sklici stanovskih skupščin v srednjem veku.

Po raznih zametkih političnih strank v podobi skupin somišljenikov v času revolucije v Angliji, Franciji in kasneje ZDA, so se prave politične stranke pojavile v drugi polovici 19. stoletja. Takrat sta se namreč začeli uveljavljati demokracija in večinsko načelo odločanja v parlamentu, pričelo pa se je tudi postopno širjenje volilne pravice (Grad, 1996: 298). Sprva sta si politični prostor vedno delili zgolj dve stranki, pri čemer je bila ena bolj konzervativna, druga pa nekoliko naprednejša. Ob prelomu 19. stoletja so se nato pojavile delavske in buržuazne stranke, ki so se kmalu znotraj sebe pričele deliti na bolj ali manj leve oziroma desne. Razvoj se je nadaljeval v smislu umeščanja posameznih strank na t. i. kontinuum levo-desno ter v smeri razvoja in oblikovanja večjih duhovnih družin strank, ki jih poznamo še danes¹¹.

Danes torej volilci odločajo posredno, in sicer preko svojih voljenih predstavnikov v parlamentu. Osnovno poslanstvo izvoljenih poslancev pa je vse od prvih sklicev stanovskih skupščin pa do sodobnih parlamentarnih demokracij ostala bolj ali manj nespremenjena; odločanje o davščinah oziroma kasneje o državnem proračunu. Seveda pa moramo pri tem upoštevati, da poslanci nevezanemu mandatu navkljub pri odločanju dejansko niso popolnoma samostojni. V parlament se namreč v veliki večini primerov prebijejo na strankarski listi, kar pomeni, da se v strankarski demokraciji realno ni moč izogniti izjemno pomembnemu vplivu strank, tako na delovanje posameznih poslancev kot tudi parlamenta kot institucije.

¹¹ Glej poglavje 5.1, ki osvetljuje problematiko različnih političnih (ideoloških) usmeritev strank.

»Sodi se, da so (politične, op. a.) stranke jedra sodobne politike« (Židan, 2000: 117). Od vseh političnih subjektov imajo namreč na državno odločanje največji vpliv prav politične stranke, katerih osnovni namen je osvojiti oblast in jo nato tudi neposredno izvrševati. Po Gradu (1996: 301) je cilj politične stranke uresničiti svoj politični program preko državnega mehanizma. Da bi to dosegla, mora najprej na volitvah osvojiti oblast, nato pa znotraj svojega članstva vzdrževati strankarsko disciplino.

Med funkcije političnih strank, ki nedvomno kažejo na njihovo pomembno vlogo v sodobnih družbah, sodijo naslednje:

- 1) strukturiranje volilnih glasov,
- 2) integriranje in mobilizacija državljanov,
- 3) agregacija različnih interesov,
- 4) rekrutacija in selekcija ljudi za javne funkcije,
- 5) oblikovanje programov in javnih politik ter
- 6) politično-socializacijske funkcije.

Na podlagi tu naštetih funkcij lahko sklepamo, da politične stranke v osnovi opravljajo vlogo posrednika med družbo in državo. Državljanom je tako dana možnost demokratične izbire na volitvah, s katero podelijo mandat za delovanje določeni stranki oziroma strankam. Te pa nato na temelju tako pridobljene podpore in zakonsko postavljenih okvirjev delovanja političnih strank – predvsem preko uresničevanja svojega programa v obliki sprejemanja in izvajanja različnih javnih politik – vodijo državo do naslednjih volitev.

Po definiciji so namreč politične stranke oblikovane za boj za prevzem oblasti oziroma osvojitve mesta v vladajoči koaliciji, kar je po Gradu (1996: 297) njihova najbolj pomembna in značilna prvina. So tudi ključni akterji oblikovanja političnih mnenj, stališč in zahtev ter končno tudi javnih politik, pri čemer je njihov poudarek na implementaciji slednjih. »Stranke ne le da oblikujejo politike, ampak predlagajo tudi ljudi, ki naj bi te politike zastopali in uresničevali na oblastni ravni« (Ferfila, 2000: 52).

V tem pogledu, po mnenju Ferfile (2000: 52), obstajajo za delovanje strank pomembne razlike na ravni političnega sistema. Pri tekmovalnem, demokratičnem političnem sistemu, ki ga prakticirata Švica in Slovenija, mora neka politična stranka, da dobi dostop do / legitimnost za oblikovanje javnih politik, najprej zmagati na volitvah. Navkljub morebitni zmagi pa oviro za samovoljo stranke, ki je na volitvah dobila relativno večino, predstavlja še dejstvo, da ima več političnih strank podobne možnosti za sodelovanje na volitvah. Tudi če zmaga, je stranka torej še vedno v tekmovalnem okolju in mora paziti, da do naslednjih volitev ne zapravi glasov volilcev, kar ji bo uspelo v primeru, da ji njena organizacijska struktura omogoča prepoznavanje interesov lastnih volilcev in posledično tudi njihovo vključevanje v delovanje same stranke.

Politične stranke so edine organizacije, ki delujejo v volilni areni. Na delovanje v tem prostoru v smeri doseganja svojih ciljev so sodobne (parlamentarne) politične stranke seveda dobro prilagojene, saj so npr. usmerjene na vsa politična vprašanja, njihova finančna sredstva so zagotovljena in stabilna ter imajo dostop do zakonodajne in izvršilne veje oblasti, kar jim omogoča prav relativni uspeh na vsakokratnih volitvah.

Prav glede finančnih virov političnih strank pogostoma potekajo ostre debate, saj je njihovo financiranje ena najbolj spornih točk njihovega delovanja, kar se gotovo kaže v številnih aferah na tem področju. Prvotnim donacijam zasebnikov in (kasneje) obveznim članarinam ter določenim deležem dohodkov visokih funkcionarjev iz vrst stranke so se namreč marsikje pridružila še javna sredstva. V večini evropskih držav stranke del denarja za svoje delovanje prejemajo iz državnega proračuna, kar sproža mnoge pomisleke na ravni njihove neodvisnosti, vendar pa jim hkrati omogoča kakovostnejše izvajanje njihovih vse bolj številnih funkcij in nalog.

Za doseganje svojih ciljev – primarno pridobitve relativne večine na volitvah – se stranke v sodobnih parlamentarnih sistemih, ki temeljijo na proporcionalnem volilnem sistemu, med sabo tudi dogovarjajo in povezujejo. V ta namen oblikujejo predvolilne ali povolilne koalicije, v katere se sicer načeloma lahko vključujejo katere koli stranke, vendar pa so običajnejše koalicije med strankami podobnih političnih programov (Zajc, 2000: 139).

5.1 Strankarske družine (politične usmeritve strank)

Politične stranke so pogosto razumljene kot stične točke oziroma mesta zbiranja ljudi podobnih političnih mnenj in stališč. Osnovne razlike med strankami pa se – v tesni povezavi s prvo ugotovitvijo – najpogosteje utemeljujejo v različnih ideologijah¹², ki naj bi bile temelj njihovega političnega delovanja.

Obravnavanje tematik na dnevnem redu je torej vsekakor ideološko obarvano, kar je seveda razvidno iz različnih videnj problematike in možnih rešitev na ravni strank kot centrov različnih političnih usmeritev. Obstoj večih ideologij praktično pomeni, da je za vsak problem mogoče oblikovati več različnih rešitev, ki temeljijo na in so hkrati logična posledica različnosti vrednot posamezne ideologije.

V tem kontekstu so stranke videne kot »arene, znotraj katerih se organizirajo mnenja o javnih zadevah« (Ware, 1996: 17). Med osnovne funkcije političnih strank namreč med drugim sodita artikulacija interesov ter priprava programov in politik. Vsaka stranka pa ima seveda lastne ideje o najrazličnejših vidikih družbenega in političnega življenja, ki izhajajo iz njene osnovne politične (ideološke) usmeritve in bolj ali manj vplivajo na celoten spekter strankinih odločitev – tako v smislu same priprave programov in politik, sprejemanja odločitev in tudi načina izvrševanja sprejetega.

V sodobnih predstavnih sistemih ideologija zavzema pomembno vlogo tudi na ravni odločanja volilnega telesa, kar Brown in Jackson (v Stanovnik, 2004: 32) opredeljujeta takole: »Politične stranke so sestavljene iz skupin posameznikov s skupno ideologijo in skušajo doseči položaj oziroma izvolitev zaradi koristi, ki temu pritičejo (denar, oblast, status). Ideologija je 'splošni pogled na svet'; v negotovem in kompleksnem svetu volilci ne morejo biti popolnoma informirani, ker je to predrago. Ideologija oziroma zavezanost ideologiji zmanjšuje informacijske stroške.« Vsaka stranka v skladu s svojo ideologijo opredeljuje lastno videnje organizacije družbe, na osnovi katerega pripravi svoj politični

¹² Ferfila (2000: 28) definira ideologijo kot zaokroženo skupino vrednot.

program in zagovarja konkretne politike. Oboje pa je seveda ključni faktor pri odločanju državljanov na vsakokratnih volitvah, komu podeliti svoj glas.

Zgodovinsko gledano lahko na področju zahodne misli razločujemo tri temeljne ideologije, ki še danes oblikujejo politični dialog (Nagel v Ferfila, 2000: 29-30):

- 1) konservatizem (vera, tradicija, domovina) ceni stabilnost tradicije, pravilno ali naravno ureditev družbe in družbenih odnosov, duhovni in verski pomen človeškega obstoja, zvestobo domovini in narodu;
- 2) liberalizem (svoboda, razum, individualnost) verjame v posameznika, v njegovo razumnost in možnost, da si vsak sam izbere svojo pot razvoja; zagovarja osvobajanje posameznika od različnih družbenih spon, kot so vera, tradicija ali vlada;
- 3) socializem (enakost, varnost, solidarnost) si prizadeva za večjo stopnjo družbene enakosti, ki naj bi omogočala pravičnejšo družbeno ureditev; ključna je ideja družbene pravičnosti.

Na zgoraj orisanih ideologijah temeljijo tudi prve tri od skupno petih t. i. duhovnih skupin¹³ političnih strank, kot jih je kasificiral von Beyme (v Ware, 1996: 22):

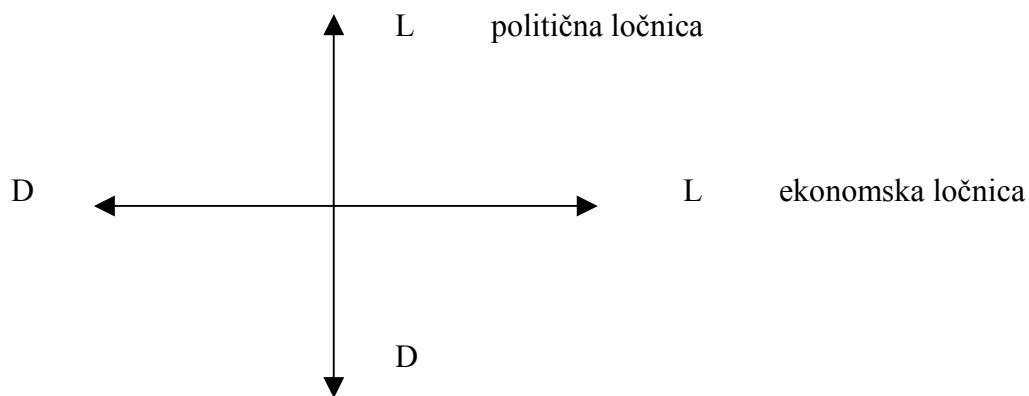
- 1) liberalne in radikalne stranke,
- 2) konservativne stranke,
- 3) socialistične in socialnodemokratske stranke,
- 4) krščanskodemokratske stranke in
- 5) komunistične stranke.

Pri opredeljevanju politične usmeritve posamezne stranke in njenem uvrščanju v eno od naštetih strankarskih družin sem si pri svojem raziskovalnem delu pomagala predvsem z imenom stranke, njenim političnim programom, njenimi ciljnimi skupinami in zgodovinsko tradicijo delovanja.

¹³ Kasneje je Von Beyme tej klasifikaciji dodal še štiri družine strank, in sicer naslednje: 1) agrarne stranke, 2) regionalno etnične stranke, 3) desno ekstremistične stranke in 4) ekološke stranke.

Politične stranke pa se na podlagi ideologije skušajo razvrstiti tudi znotraj ideološkega kontinuuma levo-desno, ki ga opredeljujeta politična in ekonomska ločnica. Tradicionalno gledano, ekonomska levica zagovarja večje poseganje države na trg in pomoč posameznikom v težavah, medtem ko se ekonomska desnica zavzema za zagotavljanje prostega trgovanja. Ločnice potekajo tudi po politični liniji, kjer si levica prizadeva za ločitev cerkve od države, za spremembe in je internacionalna; desnica pa vztraja pri ohranjanju statusa quo, zagovarja večji vpliv cerkve in je bolj nacionalno usmerjena.

Shema 3: Ideološki kontinuum



Po mnenju številnih avtorjev se v današnjem času te razlike vse bolj brišejo, saj (v večini primerov) stranke tako z desnega kot levega pola skušajo maksimirati svoje možnosti za osvojitve oblasti s približevanjem sredini. Ne gre torej več za tradicionalno delitev levo-desno, za katero Kropivnik (2000: 183) kot sinonim navaja tudi liberalno-konservativno, ampak bolj za stranke sredine, ki se tradicionalno nagibajo nekoliko levo oziroma desno. Sama menim, da te razlike še vedno obstajajo in tudi pomembno vplivajo na davčne usmeritve posameznih politično različno usmerjenih strank (vloga ideologije), kar je razvidno tudi iz njihovih programov.

5.2 Programi političnih strank

Po definiciji so (parlamentarne) politične stranke ključni akter oblikovanja javnih politik in pogosto, v primeru sodelovanja v vladi, tudi njihovega izvrševanja. Da bi stranke uspele pri svojem primernem cilju, to je prevzemu oblasti, morajo biti dobro pripravljene na tekmovanje v volilni areni. Iz te predpostavke izhaja ključna značilnost vseh uspešnih sodobnih strank, in sicer institucionalizacija lastnega delovanja, tako na ravni notranje organizacije kot tudi na ravni oblikovanja idej.

Pri obravnavi vrste problematik, s katerimi se srečuje sodobna družba, skušajo stranke hkrati zagotoviti obravnavo vseh mogočih področij in integralnost lastnega delovanja. To jim do določene mere uspeva zaradi podobne sektorizacije problematik, kot jo poznamo na ravni vlade in s tem povezanega ponujanja lastnega videnja celotnega spektra javnih zadev ter načina njihovega urejanja.

Na tem mestu tako ne moremo mimo programske funkcije strank, pri kateri Bibič (1994: 8) meni, da je ena bistvenih nalog političnih strank oblikovanje programskih političnih ciljev. Videnje rešitev in s tem hkrati svojo ideologijo politične stranke torej prelivajo v programe, ki volilcem kažejo videnje naše družbe s strani posamičnih strank ter jim hkrati že ponujajo bolj ali manj realne rešitve. Pri vsakem strankarskem programu je namreč poudarek ravno na implementaciji skupka politik, ki naj bi v končni fazi družbo približale ideloškemu videnju le-te s strani vladajoče stranke.

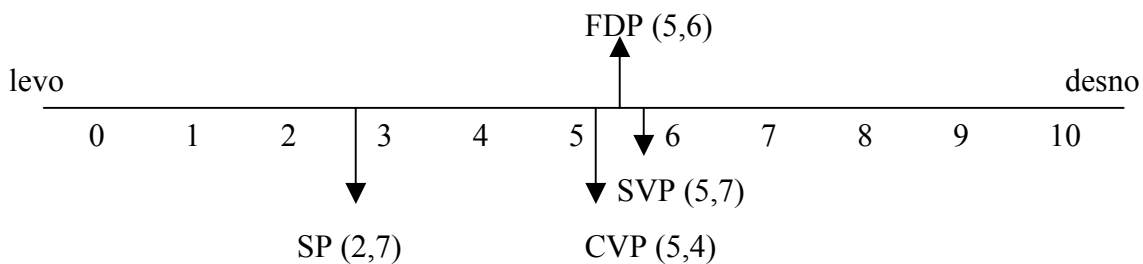
5.3 Švicarske politične stranke

V primerjalni teoriji je na terenu političnih strank predvsem pomembno vedeti, katere stranke v obravnavanem sistemu so relevantne (Kerr, 1982: 117), kar Sartori (prav tam) opredeljuje z dvema osnovnima kriterijema; ali z njihovo zmožnostjo sooblikovati koalicijsko ali z njihovim izsiljevalskim potencialom (*blackmail potential*).

V švicarski strankarski areni prvemu kriteriju zadostujejo zgolj štiri politične stranke – Svobodni demokrati (FDP), Krščanski demokrati (CVP), Socialdemokrati (SP) in Švicarska ljudska stranka (SVP) –, ki vse od leta 1939 (Lukšič, 1991: 136) po magični formuli 2:2:2:1 tvorijo Zvezni svet in s tem obvladujejo švicarsko izvršilno telo. Parlamentarne sedeže sicer poleg poslancev zgoraj naštetih strank zasedajo še izvoljeni člani številnih drugih strank, katerih moč se meri po kriteriju izsiljevalskega potenciala, vendar pa jih sama ne bom obravnavala. Tako sem se odločila na podlagi dejstva, da v sodobnih državah »parlamenti večinoma niso več glavni igralci v politiki« (Ferfila, 2000: 62), saj le-to navadno oblikuje izvršilna veja oblasti, medtem ko je parlament pogosto bolj v vlogi formalnega potrjevalca glavnih politik.

Pred samim preходом na obravnavo davčnih usmeritev v političnih programih izbranih štirih strank menim, da je – za kasnejše lažje preverjanje hipoteze – pomembno prikazati še razporeditev teh strank na kontinuumu levo-desno.

Shema 4: Osrednje štiri švicarske stranke na kontinuumu levo-desno



Vir: Prirejeno po Kerr (1982: 119)

5.3.1 Svobodni demokrati – FDP

Stranka samo sebe razume kot zagovornico prostega trga v povezavi s podjetništvu prijaznim okoljem. Podpira nizke davke in krčenje države blaginje, vendar pa njen

program hkrati vključuje podporo izboljševanju kvalitete samih javnih storitev. Nasploh FDP nasprotuje državnim intervencijam v sfero gospodarstva.

FDP, ki se na ideološkem kontinuumu uvršča med zmerne desne stranke, v svojem programu pravi, da podpira liberalno družbo in liberalno ekonomijo, v katerih obdavčevanje in fiskalni delež ostajata (mednarodno primerjalno) skromna, kar se v ekonomskem smislu sklada z desnim oziroma konservativnim pogledom na urejanje družbenih razmerij.

Zanimivo je še, da FDP z obdavčevanjem povezuje tudi vrednoto osebne svobode, saj v svojem programu navaja, da sta pogoja zanjo v prvi vrsti skromna državna regulacija in skromno obdavčevanje.

5.3.2 Krščanski demokrati – CVP

Delovanje te moderne stranke sredine – kot se sami predstavljajo – temelji na krščanski socialni doktrini (*Christian Social doctrine*) in zagovarja vzpostavitev socialne tržne ekonomije, ki omogoča državni intervencionizem v smislu pomoči delavcem, obrtnikom in kmetom (Ladner v Klöti, 2004: 214). Menijo, da je njihova fiskalna politika ugodna predvsem za srednji razred.

Čeprav se stranka prav tako kot FDP uvršča nekoliko desno od centra, za razliko od nje torej v določenih primerih, npr. osnovno socialno varstvo in pomoč malim in srednjim podjetjem podpira posege države v sfero trga. Vendar pa vedno le v smislu nižanja davčnih obveznosti pripadnikom teh skupin, medtem ko nameravajo izpad prihodkov – po programu sodeč – nadomestiti predvsem z drastičnim, kar 50 % zmanjševanjem števila zaposlenih v javnem sektorju in s tem zagotoviti, npr. izplačevanje finančnih podpor otrokom iz socialno šibkih družin.

Z zagovarjanjem šibkega obdavčevanja (*faible taxatiton*) so zagovorniki t. i. vitke države z omejenim dodatkom minimalnih korekcijskih posegov. Vendar pa gre vedno le za

najmanjši možni obseg intervencije na ozko področje problematik socialno šibkih, in sicer v smeri doseganja njihove ponovne in čim prejšnje neodvisnosti. Ostro pa nasprotujejo socialni politiki, ki podpira odsotnost osebne odgovornosti in pomanjkanje samoiniciative.

5.3.3 Socialdemokrati – SP

SP je edina od štirih vodilnih švicarskih strank, ki se na ideološkem kontinuumu uvršča levo od sredine. V osnovi zagovarja zaščito socialno šibkih in našega okolja. Prvo je razvidno iz njene podpore aktivnim državnim intervencijam v ekonomijo in ustvarjanju močne mreže socialnega varstva, drugo pa predvsem iz njenega povezovanja s stranko zelenih (*Greens*).

V svojem programu pravijo, da mora biti fiskalna politika usmerjena v zmanjševanje razlik tako med samimi dohodki posameznikov kot tudi med bogastvom posameznikov. Za doseganje take, po njihovem pravičnejše, ureditve zagovarjajo ukinitve obdavčevanja dohodkov do meje, ki zagotavlja življenjski minimum in močno progresivno lestvico obdavčevanja visokih dohodkov. Podpirajo tudi davka na kapitalski dobiček in dedovanje. Kot pomembno komponento za kritje finančnih potreb sodobne socialne države navajajo tudi indirektne davke, v prvi vrsti obdavčitev luksuznega blaga.

Hkrati zagovarjajo ekonomično porabo javnih sredstev, pri čemer so prepričani, da država s plačevanjem raznih (dragih) socialnih programov prevzema nase odgovornost zasebnega kapitala. Prav slednji bi namreč moral zagotoviti socialno varnost zaposlenih, namesto tega pa to finančno breme priročno prelaga na ramena vseh davkoplačevalcev. Tudi zato bi bilo potrebno uvesti prej naštete davčne ukrepe.

5.3.4 Švicarska ljudska stranka – SVP

Načeloma SVP favorizira prosto tržno ekonomijo – z izjemo področja kmetijstva, kjer navkljub tej temeljni drži zagovarja ogromne državne intervencije – in meni, da bi se država morala kar se le da umakniti iz sfere ekonomije.

So zagovorniki splošnega znižanja obdavčevanja ekonomskih subjektov v podobi podjetij in trdno prepričani, da bi država za doseganje boljšega socialnega in ekonomskega položaja vseh davke morala zniževati in ne obratno. Ostro nasprotujejo kakršnemu koli uvajanju novih davkov ali zviševanju obstoječih, ki najbolj škodujejo srednjemu razredu. Namesto tega za ohranjanje dobre kondicije javnih financ od države zahtevajo varčevanje s pomočjo lastne stroge discipline pri javnofinančnih odhodkih.

Za oživitev ekonomije in pospešitev gospodarske rasti je poleg že naštetega osnovni recept zniževanje obstoječih davkov. Svojo umestitev na ideloškem kontinuumu desno od centra pa vsekakor upravičijo tudi s podporo ideji, da se morebitni presežek sredstev v državni blagajni (kot posledica prej navedenih davčnih ukrepov) v obliki zniževanja davkov vrne ljudem. Oni so namreč ta denar s svojim delom dejansko ustvarili.

5.3.5 Povzetek

Pri analizi davčnih usmeritev v programih obravnavanih političnih strank me je v skladu s postavljeno hipotezo zanimala predvsem povezava med politično usmeritvijo posamezne stranke in njenimi osnovnimi davčnimi preferencami.

Od štirih vodilnih političnih strank Švice se tri – FDP, CVP in SVP – na ideološkem kontinuumu levo-desno¹⁴ uvrščajo desno od centra, medtem ko SP sameva na levem političnem polu. Ker me je prvenstveno zanimalo ali med strankami sploh obstajajo razlike glede davčnih usmeritev, ki jih opredeljujejo v svojih programih, sem se na tem mestu odločila za simplifikacijo v smislu levo-desno. To pomeni, da sem pri preverjanju

¹⁴ Glej shemo na strani 38.

hipoteze predpostavila sorodno politično usmeritev strank t. i. levega oziroma desnega pola.

V primeru Švice se je ta rešitev izkazala za smiselno, saj tako FDP, CVP in SVP v svojih programih zagovarjajo prosto tržno ekonomijo, nižanje obdavčevanja, zelo varčno fiskalno politiko na strani javnofinančnih odhodkov in načeloma nasprotujejo državnim intervencijam v zasebno sfero (z nekaterimi manjšimi socialnimi korekcijami). Državo torej vidijo v vlogi 'nočnega čuvaja', ki naj se kolikor je le mogoče malo vmešava v življenje ljudi.

V nasprotju z njimi levo umeščena SP zagovarja progresivne lestvice obdavčevanja bogatih, obdavčitev kapitalskih dobičkov in luksuznega blaga na eni ter oprostitev plačevanja davkov socialno najšibkejših na drugi strani. Meni, da je potrebna prerazdelitev dohodkov od bogatejših k revnejšim, kar zagovarja z odgovornostjo zasebnega kapitala.

V tem pogledu se poraja tudi nekakšna stična točka SP z zgoraj orisanimi programskimi usmeritvami strank, umeščenih nekoliko desno od sredine, in sicer v smislu ekonomičnega ravnanja z javnimi sredstvi, ki pa si ga seveda oba tabora predstavljata popolnoma drugače. Medtem ko SP varčevanje države razume kot prerazporejanje resursov od (močno obdavčenih) bogatih k socialno šibkejšim, desni pol vidi rešitev v čim nižjem obdavčevanju vseh, predvsem pa zasebnega kapitala, in krčenju države blaginje.

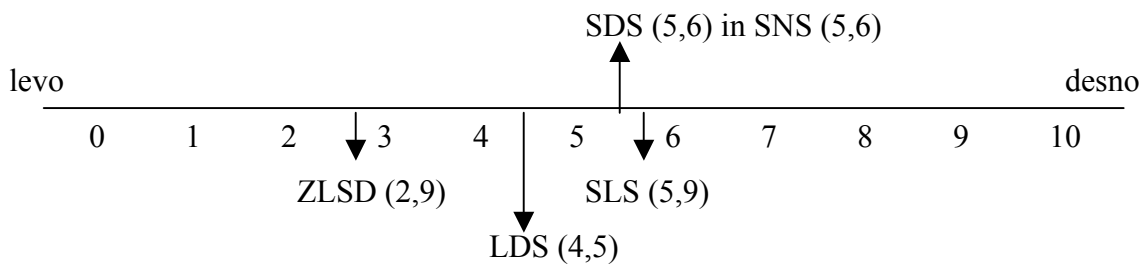
5.4 Slovenske politične stranke

V Državnem zboru v tem mandatu delujejo predstavniki sedmih političnih strank: Slovenske demokratske stranke (SDS), Nove Slovenije (NSi), Slovenske ljudske stranke (SLS), Demokratične stranke upokojencev Slovenije (DeSUS), Liberalne demokracije Slovenije (LDS), Združene liste socialnih demokratov (ZLSD) in Slovenske nacionalne stranke (SNS). Vladno koalicijo sestavljajo prve štiri od tu naštetih.

Pri obravnavi slovenskih političnih strank sem se, za razliko od Švice, odločila vključiti vse parlamentarne stranke tekočega mandata. Tako sem se odločila na podlagi dejstva, da so vse slovenske stranke v dobrem desetletju imele priložnost sodelovati v vladi oziroma delovati kot opozicija – z izjemo SNS, ki: 1) preferira sprotno odločanje na podlagi konkretnega primera nasproti političnim zavezam in sklepanju kompromisov in 2) ima za sodelovanje v vladi (države članice EU) določena preveč ekstremna stališča.

Kot v primeru Švice pa sem se tudi za slovenske politične stranke pred prehodom na analizo davčnih usmeritev v njihovih programih odločila prikazati njihovo razmestitev na ideološkem kontinuumu levo-desno.

Shema 5¹⁵: Slovenske parlamentarne politične stranke na kontinuumu levo-desno



Vir: Prirejeno po Kropivnik (2000: 199-200)

Vendar pa klasična lestvica levo-desno po mnenju številnih avtorjev za slovenski prostor ni najbolj primerna. Poskusi umeščanja strank na kontinuumu levo-desno so namreč »pokazali, da se vse stranke ne razvrščajo skladno s tradicionalnim kriterijem ideološkega

¹⁵ Podatki v shemi so izračunano večletno povprečje uvrščanja strank na kontinuumu levo-desno. Primerljivi podatki za NSi in DeSUS niso bili na voljo, vendar pa menim, da je glede na njuno nezagovarjanje prostega tržnega gospodarstva in povezovanje z drugimi strankami mogoče ugotoviti, da se prva umešča desno, druga pa levo od središčne točke.

razvrščanja« (Zajc, 1994: 75), na kar pomembno vplivajo cepitve, povezane s pred-, med- in povojnim obdobjem.

Seveda pa je vedno mogoča teoretična razvrstitev strank glede na njihova programska izhodišča, na podlagi katere Zajc (2002: 73) med stranke levega pola uvršča ZLSD in SDS, med stranke desnega pola SLS in NSi, LDS je po njegovem stranka sredine, medtem ko DeSUS in SNS spadata med *druge stranke*. Od te teoretične klasifikacije se v določenem segmentu precej razlikuje Lukšičeva (2001: 39-42) razvrstitev, po kateri ZLSD in LDS sodita med stranke leve, SDS pa desne sredine.

Pri razvrščanju slovenskih strank pa je po mnenju Zajca (1994: 76) potrebno upoštevati tudi druge kriterije, npr. liberalnost oziroma konservativnost strank, ki sem jo zato dodatno vključila v analizo povezanosti politične usmeritve stranke in njenih davčnih usmeritev. Pri tem sem upoštevala rezultate Kropivnikove analize (2002: 39), po kateri med najmanj konservativne slovenske stranke sodita ZLSD in LDS, nekako v sredino se uvrščata SDS in SNS, še nekoliko bolj konservativna je SLS, najbolj konservativna pa NSi, medtem ko za DeSUS ni podatkov.

5.4.1 Slovenska demokratska stranka – SDS

Po različnih kazalcih SDS sodi med nekoliko bolj konservativne stranke. Medtem ko se na podlagi Zajčeve teoretične razvrstitve uvršča med stranke leve, se v Kropivnikovi shemi na lestvici levo-desno nahaja desno od centra. Tudi po mnenju Lukšiča gre za desno sredinsko stranko; nenazadnje je bila 1996 izključena iz Socialistične internacionale, 1999 pa je zaprosila za članstvo v konservativni internacionali in kasneje iz svojega imena tudi izločila pridevnik *social-*.

Stopnje obdavčitev so po mnenju SDS previsoke za prejemke posameznikov (primer dohodnine), prenizke pa za luksuzno porabo, monopolne dejavnosti in izdelke, ki onesnažujejo okolje in so energetske potratni. Tu lahko potegnemo vzporednico s

švicarsko SP, ki kot edina levo usmerjena politična stranka med obravnavanimi švicarskimi strankami v svojem programu zagovarja praktično identične davčne ukrepe.

Ob tem dodajajo, da se zavedajo, da je finančni sistem poleg svoje ključne vloge v vsakem gospodarstvu lahko tudi vir edinstvene moči pri oblikovanju solidarnije družbe. Vendar pa, čeprav je država najmočnejši vir za zagotavljanje socialne varnosti, nikakor ni ne edini in ne najboljši. Tovrstno mnenje pa se v smislu zasebnih iniciativ približuje stališčem švicarskih strank desne politične usmeritve (najbolj CVP), ki ob solidarnosti poudarjajo predvsem pomen odgovornosti vsakega posameznika.

5.4.2 Liberalna demokracija Slovenije – LDS

Za LDS lahko z gotovostjo trdimo, da sodi med najmanj konservativne stranke v Sloveniji, medtem ko se ob poskusu njene umestitve na lestvici levo-desno pojavljajo določene manjše razlike. Po Kropivnikovi shemi se tako uvršča nekoliko levo od sredine ideološkega kontinuuma, medtem ko jo Zajc in Lukšič uvrščata med stranke sredine.

LDS v svojem programu oriše nadaljevanje začete davčne reforme v smeri dodatnega zmanjševanja fiskalne obremenitve dela, povečanja obremenitve premoženja in onesnaževanja (ne da bi se s tem povečala splošna davčna obremenitev v deležu obveznih dajatev glede na BDP) ter spodbujanja vlaganj v tehnološki razvoj in intelektualni kapital. Napovedujejo tudi uvedbo davčnih olajšav za podporo humanitarnega delovanja, športa in kulture ter za razvoj in investicije tveganega kapitala.

V celoti vzeto podpirajo ekonomično ravnanje z javnimi financami, vendar pa ne predvidevajo krčenja deleža BDP, ki ga za delovanje porabi država – v tem se njihove ideje skladajo z idejami švicarske levo usmerjene SP. Enako velja tudi za dvig praga za obdavčevanje plač ter obdavčitev premoženja in onesnaževanja. Pri spodbujanju podjetništva pa se s pomočjo čim večje poenostavitve različnih zakonskih določil, tudi davčnega postopka, nekoliko bolj približujejo davčnim usmeritvam desno umeščenih

švicarskih političnih strank (čeprav slednje v svojih programih govorijo bolj o zmanjševanju davkov kot odpravljanju administrativnih ovir).

5.4.3 Združena lista socialnih demokratov – ZLSD

Tako na Kropivnikovi shemi kot v Zajčevi klasifikaciji se ZLSD umešča na levi pol ideloškega kontinuuma; Lukšič meni, da stranka pokriva levosredinski politični prostor. Za to stranko je osnova tržno gospodarstvo v razmerah partnerstva med delom in kapitalom; v tržno gospodarstvo posega država samo zaradi morebitnega pospeševanja kakovostnega razvoja, stabilizacije gospodarskih gibanj in socialne varnosti ter varstva okolja.

V svojem programu ima ZLSD med drugim zapisano, da bo davčni sistem za socialdemokratsko Slovenijo treba temeljito prenoviti, napraviti učinkovitejšega in spraviti v evropske okvire (davek na dodano vrednost, učinkovita izterjava), predvsem pa uveljaviti razumno obdavčenje dobičkov, večje obdavčenje premoženja ter davčno razbremeniti plače po načelu večjega obdavčenja tistega, ki več zasluži. Davčna politika naj preprečuje pretirano bogatenje na eni in siromašenje na drugi strani ter hkrati spodbuja produktivno investiranje. Vse zapisano se sklada s stališči SP, švicarske stranke levice.

5.4.4 Nova Slovenija – NSi

Njena politična usmeritev je po Lukšiču zmerno konservativna, po Kropivnikovi analizi pa je najbolj konservativna parlamentarna stranka v Sloveniji. Vsekakor pokriva desni pol političnega prostora.

Po mnenju NSi je učinkovit in pregleden davčni sistem mesto, kjer se da najbolj pravično opraviti prerazporeditev družbenega dohodka. Vendar pa pretiravanje pri politiki prerazdelitve po njihovem mnenju izpodkopava svoje lastne temelje, saj duši prosti trg in

podjetniško pobudo. V tem pogledu se, skupaj s pogostim omenjanjem solidarnosti, njihova programska izhodišča skladajo z mnenji švicarske desnice.

Zavzemajo se za manjšanje davčnih bremen delodajalcev pri zaposlovanju, saj so prepričani, da je nedopustno omejevanje svobode, če z davki tako podražimo delo, da postane nekonkurenčno in je zato več kot sto tisoč ljudi izključenih iz trga dela. Rešitev socialnih težav vidijo v spodbujanju podjetništva z nižanjem njihovih davčnih obremenitev, kar je značilno tudi za švicarske desno usmerjene stranke.

Naj ob koncu omenim le še obdavčitev kmetijstva, ki jo posebej izpostavijo in mora po njihovem biti takšna, da se bosta ohranila poseljenost in obdelano podeželje. Gledano v celoti se torej davčne usmeritve NSi močno približujejo švicarski SVP, ki je prav tako konservativna s posebnim odnosom do kmetijstva.

5.4.5 Slovenska ljudska stranka – SLS

Sodi med dokaj konservativne politične stranke; na lestvici levo-desno se umešča nekoliko desno od centra.

Davčno politiko pri SLS razumejo kot enega bistvenih elementov vzpodbujanja razvoja Slovenije. Zavzemajo se za znižanje obremenitev prispevkov, izogibanje dvojnimi obdavčitvam in zmanjšanju davkov na kapitalske dobičke, medtem ko je potrebno bolj obdavčiti luksuzne in naravi škodljive produkte. Zagovarjajo aktivno davčno pomoč malim in srednje velikim podjetjem. Njihove osnovne davčne usmeritve se skladajo z davčnimi poudarki švicarskih desno usmerjenih političnih strank.

5.4.6 Slovenska nacionalna stranka – SNS

SNS se po različnih kazalcih nahaja na sredini ideološkega kontinuuma levo-desno oziroma na podlagi uporabljenih kriterijev ni moč natančno določiti njene politične usmeritve. Po Lukšiču v večini političnih vprašanj podpira levosredinsko usmeritev.

Zagovarjajo zagotovitev pravilne, pravične in stimulatивne davčne zakonodaje ter njeno dosledno izvrševanje. Dosledno tudi zahtevajo državno podporo drobnim podjetnikom na principih tržnega gospodarstva in davčno politiko v korist tistih, ki svojo dejavnost razvijajo, širijo in posodablajo. Država mora z dodatnimi, predvsem davčnimi, ukrepi podjetja stimulirati tudi za povečano zaposlovanje mladih strokovnih kadrov.

5.4.7 Demokratična stranka upokojencev – DeSUS

Po Zajčevi klasifikaciji se DeSUS uvršča med t. i. druge stranke. Lukšič ugotavlja, da gre dejansko za skupino pritiska za interese upokojencev, ki podobno kot SNS v večini političnih vprašanj podpira levosredinsko usmeritev. V svojem programu sami sebe opredeljujejo kot »ideološko nevezano« stranko.

Menijo, da so ustrezna davčna politika in dosledno pobiranje davkov ključna sredstva za preprečevanje neupravičenega bogatenja. Zagovarjajo aktivno vlogo države in njene gospodarsko-socialne intervencije ter podpirajo trajni vpliv države na delitev BDP na posamezne vrste porabe.

V cilju zmanjševanja neupravičenih socialnih razlik se zavzemajo za povečevanje deleža neposrednih in zmanjševanje posrednih davkov. Zavzemajo se tudi za uvedbo davka na ekstra dobiček. Vse navedeno se v določenem segmentu sklada z davčnimi usmeritvami, ki jih zagovarjajo bolj levo usmerjene švicarske stranke.

5.4.8 Povzetek

Umeščanje slovenskih političnih strank vzdolž kontinuuma levo-desno se je izkazalo za mnogo težje kot v primeru švicarskih strank. V največji meri je to posledica dejstva, da se slovenski strankarski prostor zaradi relativne mladosti še ni ustalil. Tudi zato, po mnenju Zajca (2002: 72), delitev strank na klasične idejne družine še ni v celoti opravljena in jih je po tem kriteriju mogoče razvrstiti le teoretično.

Na podlagi strankinega imena, temeljnih izhodišč njenega programa in vključenosti v mednarodne povezave sorodnih strank lahko med stranke levice uvrstimo le ZLSD, med stranke desnice pa SLS in NSi. Relativno gledano najmočnejši stranki slovenske politične arene - LDS in SDS - sodita med t. i. stranke sredine, pri čemer se prva realno nagiba nekoliko bolj levo, druga pa desno od centra. Za SNS in DeSUS ideološke usmeritve na bazi lestvice levo-desno ni mogoče opredeliti.

Desni pol – SLS in NSi – vidi primerno davčno politiko kot temelj razvoja slovenskega gospodarstva, in sicer predvsem v smislu davčnega razbremenjevanja delodajalcev in malih ter srednje velikih podjetnikov, zmanjšanju davkov na kapitalske dobičke in zagovarjanju solidarnosti na področju socialnega varstva. Njihovo osnovno vodilo je torej vitka in varčna država, ki naj se postopoma čim bolj umakne iz življenja posameznikov.

Za razliko od te države levi pol v podobi ZLSD želi davčno politiko, ki naj preprečuje pretirano bogatenje na eni in siromašenje na drugi strani. Zavzema se za razumno obdavčenje dobičkov, večje obdavčenje premoženja ter davčno razbremenitev plač po načelu večjega obdavčenja tistega, ki več zasluži.

Obe stranki sredine – SDS in LDS – v svojih programih zagovarjata tako davčne usmeritve, značilne za švicarsko levico (obdavčenje premožnejših, nižanje obdavčitev osebnih prejemkov oziroma dvig praga za njihovo obdavčitev) kot take, značilne za švicarske desno usmerjene stranke (spodbujanje podjetništva). Pri tem so, po mojem videnju, v programih tako SDS kot LDS bolj poudarjene značilno 'leve' davčne usmeritve. Vendar pa to ne spreminja njune proklamirano sredinske države, ki jima zagotavlja zmage na volitvah in hkrati daje relativno velik koalicijski potencial, saj pri sestavljanju vlade lahko posežeta ali levo ali desno od centra.

5.5 Primerjava Švica – Slovenija

Pred prehodom na sam sklep naloge bi želela izpostaviti, po mojem mnenju, nekatere pomembne razlike in podobnosti med davčnimi usmeritvami v programih izbranih političnih strank Švice oziroma Slovenije. Uporaba mednarodno-primerjalne metode mi je namreč omogočila vpogled v dva relativno drugačna svetova programov političnih strank.

Naj začnem pri Švici, kot državi s tradicionalno demokracijo in zelo stabilno strankarsko areno, saj štiri obravnavane politične stranke – Svobodni demokrati (FDP), Krščanski demokrati (CVP), Socialdemokrati (SP) in Švicarska ljudska stranka (SVP) – vse od leta 1939 (Lukšič, 1991: 136) po magični formuli 2 : 2 : 2 : 1 tvorijo Zvezni svet in s tem obvladujejo švicarsko izvršilno telo. Analiza njihovih programov mi ni povzročala večjih nevšečnosti, saj imajo vse v svojih programih posebej omenjene javne finance in obdavčevanje. Slednje je pogostokrat razdelano tudi ob posamičnih politikah oziroma sklopih, ki sestavljajo program posamezne stranke. Davčne usmeritve so jasno izpisane in skladne s strankino umestitvijo na ideološkem kontinuumu levo-desno.

Mlada slovenska strankarska arena je popolnoma drugačna zgodba. Pregledala sem programe vseh aktualnih parlamentarnih političnih strank – Slovenske demokratske stranke (SDS), Nove Slovenije (NSi), Slovenske ljudske stranke (SLS), Demokratične stranke upokojencev Slovenije (DeSUS), Liberalne demokracije Slovenije (LDS), Združene liste socialnih demokratov (ZLSD) in Slovenske nacionalne stranke (SNS) – ter se v večini primerov soočila bodisi z neobstojem davčnih usmeritev bodisi z zmedo levo-desno. Davčne usmeritve v analiziranih programih strank se z njihovo umestitvijo levo-desno skladajo le v primerih NSi, SLS in ZLSD. SDS in LDS, ki si obe želita biti videni kot stranki sredine, v svojih programih zagovarjata tako davčne usmeritve, značilne za švicarsko levico kot one, značilne za švicarske desno usmerjene stranke, kar ustvarja zmedo (še posebno v primeru SDS, katere programske davčne usmeritve bi vsekakor lahko šteli za 'leve', na podlagi empiričnih dejstev pa se sama stranka umešča desno od centra). Za SNS in DeSUS ideološke usmeritve na bazi lestvice levo-desno ni mogoče

opredeliti, njuna programa pa sta glede davčnih usmeritev zelo skopa (podobno sicer velja še za SLS).

Menim, da zapisano med drugim kaže tudi na dejstvo, da v slovenskem političnem prostoru finančni vidik očitno ni tako pomemben pri odločanju volilcev, da bi se strankarske elite bolj potrudile pri pripravi programov svojih strank v smislu preglednosti lastnih davčnih usmeritev (podobno kot je to npr. navada v Švici).

Ugotovimo torej lahko, da med švicarskimi in slovenskimi političnimi strankami v smislu izdelanosti davčnih usmeritev v njihovih programih in skladnosti le-teh z dejansko politično orientacijo stranke obstajajo velike razlike. Medtem ko so stališča v programih prvih jasno predstavljena in razdelana tudi v davčnem smislu ter hkrati skladna z ideološko usmeritvijo posamične stranke, so za programe slovenskih političnih strank značilne (pre)mnoge politične floskule in premalo analize finančnih vidikov njihovih politik ter predstavitve realnih davčnih usmeritev v povezavi s hkratno zmedo pri umeščanju strank na ideološkem kontinuumu levo-desno.

6. SKLEP

Nalogo sem uvedla s kratkim razmislekom o vlogi ideologij v sodobni družbi. Z namenom osvetljevanja te problematike sem se pri svojem raziskovalnem delu osredotočila na politične stranke kot glavne akterje oblikovanja politik v eri sodobne predstavniške demokracije. In njihove politične usmeritve povezala s finančnim aspektom, ki zadeva vsakega posameznika na teritoriju izbrane države.

Za primerjavo sem izbrala tradicionalno švicarsko demokracijo in ji ob bok postavila mlado slovensko. Pri prvi je bilo že ob raziskovanju vse bolj ali manj preprosto; celo sporne delitve vzdolž osi levo-desno so bile med političnimi strankami tu jasno izražene. Precej drugačna je zgodba v primeru Slovenije, kjer se razmeroma mlade stranke premeščajo z ene pozicije na drugo in tudi z nekakšnim mešanjem prvin obeh polov ustvarjajo svojo sredinsko držo.

Postavljeno hipotezo – *politične stranke različnih političnih usmeritev favorizirajo različne davčne usmeritve* – sem tako najprej preverjala v okviru posamezne države in šele nato primerjalno, na relaciji Švica – Slovenija. Kot osnovni kriterij razlikovanja političnih usmeritev strank mi je služila ločnica levo-desno vzdolž ideološkega kontinuuma; za povezavo teh usmeritev s finančno platjo zgodbe pa sem se odločila za pregled davčnih usmeritev v programih izbranih strank.

V švicarski strankarski areni se le Socialdemokrati uvrščajo levo od sredine, medtem ko se preostale tri stranke (Svobodni demokrati, Krščanski demokrati in Švicarska ljudska stranka) uvrščajo na desni pol. Na področju obdavčevanja Socialdemokrati zagovarjajo uporabo progresivnih lestvic, obdavčitev kapitalskih dobičkov in luksuznega blaga ter oprostitev plačevanja davkov socialno najšibkejšim, medtem ko tri stranke desnice podpirajo nižanje obdavčevanja in načeloma nasprotujejo državnim intervencijam v sfero gospodarstva. Izkazalo se je torej, da vsekakor obstaja povezava med njihovo politično usmeritvijo in davčnimi usmeritvami, ki jih zagovarjajo, kar na primeru Švice potrjuje postavljeno hipotezo.

Umeščanje slovenskih politični strank vzdolž osi levo-desno je bilo mnogo težje opravilo. Nekakšen *suma summarum* večih klasifikacij je razporeditev ZLSD na levico, NSi in SLS na desnico ter SDS in LDS v sredino, medtem ko DeSUS in SNS v tem pogledu nimata izražene ideološke drže. Pri ZLSD na eni ter NSi in SLS na drugi strani so bile povezave med njihovo politično usmeritvijo in zagovarjanimi davčnimi ukrepi večinsko identične mnenjem švicarske levice oziroma desnice, kar potrjuje mojo tezo. To velja, po mojem videnju, tudi za obe stranki sredine (SDS in LDS), ki v svojih programih zagovarjata tako davčne usmeritve, značilne za stranko švicarske levice kot one, značilne za stranke švicarske desnice (z različnimi poudarki).

Mojo tezo torej lahko potrdim, saj obstajajo med strankami levega in desnega pola ideološkega kontinuumu pomembne razlike med pojmovanjem najustrežnejših davčnih usmeritev. Bi pa na tem mestu želela eksplicitno opozoriti na idejo, ki je skupna podstat davčnih zamisli v vseh obravnavanih programih – imperativ prostega trga, mantro vseh preučevanih političnih strank. Že mogoče torej, da obstajajo na ravni političnih usmeritev levo-desno in davčnih usmeritev pomembne razlike, vendar pa so očitno vse orisane zasidrane v skupni ideologiji prostega trga. Kar seveda ne spreminja dejstva potrditve izhodiščne hipoteze te diplomske naloge, postavlja pa vprašanje o njeni smiselnosti v obstoječem svetu.

7. LITERATURA IN VIRI

1. Bibič, Adolf (1994): *Politične stranke kot predmet politične znanosti*. V Lukšič, Igor (ur.) (1994): *Stranke in strankarstvo: zbornik referatov*. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
2. Bizjak, Borut (2002): *Slovenski in ameriški proračun*. Ljubljana: diplomsko delo.
3. Brezovšek, Marjan (2002): *Volitve in politično predstavništvo*. V Fink-Hafner, Danica in Tomaž Boh (ur.) (2002): *Parlamentarne volitve 2000*. Ljubljana: FDV.
4. Bučar, Bojko, Zlatko Šabič in Milan Brglez v sodelovanju z Moniko Kalin-Golob (2000): *Navodila za pisanje – seminarske naloge in diplomska dela*. Ljubljana: FDV.
5. Ferfila, Bogomil in Lance T. LeLoup (1999): *Budgeting, management and policymaking: A comparative perspective*. Ljubljana: FDV.
6. Ferfila, Bogomil in Polonca Kovač (2000): *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: FDV.
7. Fink-Hafner, Danica (2002): *Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike*. V Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh (ur.) (2002): *Analiza politik*. Ljubljana: FDV.
8. Grad, Franc et al. (1996): *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
9. Grad, Franc (2000): *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
10. Grdešić, Ivan (1995): *Političko odločevanje*. Zagreb: NIP »Alinea«.
11. Kerr, Henry H. (1982): *The Swiss Party System: Steadfast and Changing*. V Daalder, Hans (ur.) (1987): *Party systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands and Belgium*. New York: St. Martin's Press.
12. Klöti, Ulrich et al. (ur.) (2004): *Handbook of Swiss Politics*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung Publishing.
13. Koller, Arnold (2002): *Švicarske izkušnje z neposredno demokracijo*. V Vodopivec, Franc in Sonja Uršič (ur.) (2002): *Več neposredne demokracije v Sloveniji – da ali ne (posvet 11. marca 2002) in Novi trendi v javnem*

- menedžmentu (predavanje 17. aprila 2002); Zbornik referatov in razprav.* Ljubljana: Knjižna zbirka Državnega sveta Republike Slovenije.
14. Koren, Ksenija (2002): *Državni proračun Republike Slovenije.* Ljubljana: diplomsko delo.
 15. Kotar, Mirjam (2002): *Vrednote v analizi javnih politik.* V Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh (ur.) (2002): *Analiza politik.* Ljubljana: FDV.
 16. Kropivnik, Samo (2000): *Prerez slovenskega političnega prostora v preteklem desetletju.* V Fink-Hafner, Danica in Miro Haček (ur.) (2000): *Demokratski prehodi I.* Ljubljana: FDV.
 17. Kropivnik, Samo (2002): *Družbeni in ideološki profili slovenskih političnih strank v preteklem desetletju.* V Fink-Hafner, Danica in Tomaž Boh (ur.) (2002): *Parlamentarne volitve 2000.* Ljubljana: FDV.
 18. LeLoup, Lance T. in Bogomil Ferfila (2003): *Budgeting in Slovenia During the Democratic Transition: A Comparative Analysis.* V Ferfila, Bogomil et al. (2003): *Politične institucije, politike in proračun: Severnoameriški razgledi.* Ljubljana: FDV.
 19. Lijphart, Arend (1977): *Democracy in Plural Societies.* New Haven and London: Yale University Press.
 20. Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.* New Haven and London: Yale University Press.
 21. Lukšič, Igor (1991): *Demokracija v pluralni družbi: preverjanje veljavnosti konsociativne demokracije.* Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
 22. Lukšič, Igor (2001): *Politični sistem Republike Slovenije.* Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
 23. Panebianco, Angelo (1988): *Political Parties: Organization and Power.* V Politične stranke in interesne skupine (2002). Študijsko gradivo.
 24. Petak, Zdravko (2002): *Politologija, javno dobro in teroija javne izbire.* V Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh (ur.) (2002): *Analiza politik.* Ljubljana: FDV.
 25. Pikalo, Jernej (2003): *Nacionalna država v dobi globalizacije: ali je možna kozmopolitska demokracija?* Ljubljana: doktorska disertacija.

26. Raščan, Stanislav (2001): *Švicarska konfederacija*. V Ferfila, Bogomil et al. (2001): *Države in svet*. Ljubljana: FDV.
27. Rupnik, Anton (1987): *Švicarska čarobna formula CH*. Ljubljana: Borec.
28. Stanovnik, Tine (2004): *Javne finance*. Ljubljana: EF.
29. Steiner, Jürg (1991): *European Democracies*. University of North Carolina at Chapel Hill and University of Bern, Switzerland: Longman Publishing Group.
30. Toš, Niko (1988): *Metode družboslovnega raziskovanja*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
31. Ware, Alan (1996): *Parties and Ideology*. V Politične stranke in interesne skupine (2002). Študijsko gradivo.
32. Zajc, Drago (1994): *Koaliranje v Sloveniji*. V Lukšič, Igor (ur.) (1994): *Stranke in strankarstvo: zbornik referatov*. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
33. Zajc, Drago (2000): *Institucionalna konsolidacija novih parlamentov v srednji Evropi in Sloveniji*. V Fink-Hafner, Danica in Miro Haček (ur.) (2000): *Demokratski prehodi I*. Ljubljana: FDV.
34. Zajc, Drago (2002): *Četrte demokratične volitve v Sloveniji in tretje volitve v Državni zbor Republike Slovenije leta 2000*. V Fink-Hafner, Danica in Tomaž Boh (ur.) (2002): *Parlamentarne volitve 2000*. Ljubljana: FDV.
35. Židan, Alojzija (2000): *Politične stranke o šolstvu, izobraževanju*. V Fink-Hafner, Danica in Tomaž Boh (ur.) (2000): *Parlamentarne volitve 2000*. Ljubljana: FDV.

INTERNETNI VIRI

1. Demokratična stranka upokojencev Slovenije, <http://www.desus.si> (01.02.2005)
2. Diplomsko delo, <http://dk.fdv.uni-lj.si/dela/Lavric-Tomaz.PDF> (08.12.2004)
3. Diplomsko delo, <http://dk.fdv.uni-lj.si/dela/Macek-Barbara.PDF> (12.01.2005)
4. Diplomsko delo, <http://dk.fdv.uni-lj.si/dela/Novak-Gregor.PDF> (16.01.2005)
5. Državni zbor Republike Slovenije, <http://www.dz-rs.si> (24.01.2005)

6. Federalna administracije za finance AFF,
http://www.efv.admin.ch/d/finanzen/bundfina/pdf_rg_03/Rg03Bot_2Finanzrechnung.pdf (25.01.2005)
7. Krščanski demokrati, *<http://www.cvp.ch>* (01.02.2005)
8. Liberalna demokracija Slovenije, *<http://www.lds.si>* (01.02.2005)
9. Nova Slovenija, *<http://www.nsi.si>* (01.02.2005)
10. Slovenska demokratska stranka, *<http://www.sds.si>* (01.02.2005)
11. Slovenska ljudska stranka, *<http://www.sls.si>* (01.02.2005)
12. Slovenska nacionalna stranka, *<http://www.sns.si>* (01.02.2005)
13. Socialdemokrati, *<http://www.ps-suisse.ch>* (01.02.2005)
14. Spletišče federalnih oblasti Švicarske konfederacije, *<http://www.admin.ch>*
(11.12.2004)
15. Spletišče Vlade Republike Slovenije,
http://www.sigov.si/mf/slov/tekgib/bilten/bilt_04_12.pdf (25.01.2005)
16. Svobodni demokrati, *<http://www.prd.ch>* (01.02.2005)
17. Švicarska ljudska stranka, *<http://www.svp.ch>* (01.02.2005)
18. Združena lista socialnih demokratov, *<http://www.zlsd.si>* (01.02.2005)
19. Zvezna skupščina Švicarske konfederacije, *<http://www.parlament.ch>* (17.01.2005)