

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

NATAŠA ZUPANIČ

MENTORICA: doc. dr. ALENKA KRAŠOVEC

FINANCIRANJE POLITIČNIH STRANK V ZR NEMČIJI IN REPUBLIKI
SLOVENIJI

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2005

1. UVOD	3
2. METODOLOGIJA DELA.....	5
2. 1. CILJI IN TEME	5
2. 2. DELOVNE HIPOTEZE.....	5
2. 3. METODE.....	6
2. 4. STRUKTURA	6
3. TEORETSKA IZHODIŠČA FINANCIRANJA STRANK.....	7
3. 1. PRISPEVKI FIZIČNIH IN PRAVNIH OSEB	9
3. 2. ČLANARINE IN PRISPEVKI ČLANOV.....	10
3. 3. JAVNO FINANCIRANJE POLITIČNIH STRANK.....	12
3. 3. 1. Razlogi za uvedbo javnega financiranja	12
3. 3. 2. Merila za pridobitev sredstev javnega financiranja	14
3. 3. 3. Različne oblike javnih subvencij	15
3. 3. 4. Posredne in neposredne javne subvencije	16
3. 3. 5. Dimenzije javnih subvencij.....	17
3. 4. DRŽAVNA REGULACIJA FINANCIRANJA POLITIČNIH STRANK.....	17
4. RAZVOJ FINANCIRANJA POLITIČNIH STRANK V ZR NEMČIJI.....	19
4. 1. NEMŠKA USTAVA O POLITIČNIH STRANKAH.....	19
4. 2. FINANCIRANJE STRANK PRED LETOM 1949	19
4. 3. UVEDBA JAVNEGA FINANCIRANJA.....	20
4. 3. 1. Mnenja o javnih subvencijah.....	21
4. 3. 2. Odločanje o vprašanju financiranja strank.....	22
4. 4. ZAKON O POLITIČNIH STRANKAH.....	22
4. 4. 1. Sprejemanje in spreminjanje Zakona o političnih strankah	23
4. 4. 2. Vstop stranke Zeleni v Bundestag	24
5. RAZVOJ FINANCIRANJA POLITIČNIH STRANK V SLOVENIJI	26
5. 1. SLOVENSKA USTAVA O POLITIČNIH STRANKAH.....	26
5. 2. FINANCIRANJE ZVEZE KOMUNISTOV SLOVENIJE.....	26
5. 3. FINANCIRANJE STRANK MED LETI 1989 IN 1994.....	26
5. 3. 1. Zakon o političnem združevanju.....	27
5. 3. 2. Zakon o volitvah v skupščine.....	27
5. 3. 3. Osnutek Zakona o političnih strankah.....	27
5. 4. ZAKON O POLITIČNIH STRANKAH.....	28
5. 4. 1. Sprejemanje zakonodaje o financiranju strank v Republiki Sloveniji	29
5. 4. 2. Presojanje ustavnosti Zakona o političnih strankah	29
5. 5. ZAKON O VOLILNI KAMPANJI	31
6. VPLIV JAVNIH SUBVENCIJ IN KARTELNE STRANKE	34
6. 1. ARGUMENTI PROTI JAVNEMU FINANCIRANJU POLITIČNIH STRANK	34
6. 2. POSLEDICE JAVNIH SUBVENCIJ NA STRANKARSKI SISTEM.....	35
6. 2. 1. Prvi kritični argument	35
6. 2. 2. Drugi kritični argument	35
6. 2. 3. Tretji kritični argument	36
6. 3. KARTELNE STRANKE	36
6. 3. 1. Prve tri faze evolucijskega procesa.....	36
6. 3. 2. Značilnosti kartelnih strank	37
6. 3. 3. Kritike na pojav kartelnih strank.....	39
6. 3. 4. DETTERBECK in kartelne stranke v ZR Nemčiji	41
6. 3. 5. Slovenske stranke po Detterbeckovih dimenzijah.....	43
7. PRIMERJAVA REŽIMOV FINANCIRANJA POLITIČNIH STRANK.....	45
7. 1. PRIMERJAVA ZAKONSKIH DOLOČIL O FINANCIRANJU STRANK	45
7. 1. 1. Splošne določbe.....	45
7. 1. 2. Notranja ureditev stranke.....	46

7. 1. 3. Pridobivanje sredstev	46
7. 1. 4. Javno financiranje	46
7. 1. 5. Financiranje iz tujine	49
7. 1. 6. Prispevki pravnih in fizičnih oseb	49
7. 1. 7. Poročanje o strankarskih financah	50
7. 2. VOLILNA KAMPANJA IN POVRAČILO SREDSTEV	52
7. 3. POSREDNE SUBVENCije	54
7. 4. SKLEP	55
8. DELEŽI JAVNIH SUBVENCIJ PRI NEMŠKIH IN SLOVENSКИH PARLAMENTARNIH STRANKAH.....	58
8. 1. NEMŠKE PARLAMENTARNE STRANKE.....	58
8. 1. 1. Socialna demokratska stranka Nemčije – SPD	58
8. 1. 2. Krščanska demokratska unija – CDU	59
8. 1. 3. Krščanska socialna zveza – CSU	59
8. 1. 4. Zeleni – die Grüne	59
8. 1. 5. Svobodna demokratska stranka – FDP	60
8. 1. 6. Stranka demokratskega socializma – PDS	60
8. 1. 7. Povprečja deležev javnih subvencij in presežek absolutne meje	60
8. 2. SLOVENSKE PARLAMENTARNE STRANKE	61
8. 2. 1. Liberalna demokracija Slovenije – LDS	62
8. 2. 2. Slovenska demokratska stranka – SDS	63
8. 2. 3. Slovenska ljudska stranka – SLS	63
8. 2. 4. Slovenski krščanski demokrati – SKD	63
8. 2. 5. Združena lista socialnih demokratov – ZLSD	64
8. 2. 6. Slovenska nacionalna stranka – SNS	64
8. 2. 7. Demokratska stranka upokojencev Slovenije – DeSUS	65
8. 2. 8. Nova Slovenija – NSi	65
8. 2. 9. Stranka mladih Slovenije – SMS	65
8. 2. 10. Povprečja deležev javnih subvencij	65
8. 3. SKLEP	66
9. ZAKLJUČEK	67
10. SEZNAM TABEL:	69
11. LITERATURA.....	70

1. UVOD

Politične stranke so nepogrešljiv element sodobne demokratične družbe in države. Njihova pomembna vloga se kaže tako v civilno-družbenem prostoru kot preko njihovega vplivanja v predstavniških organih. Kot vsaka druga organizacija, tudi politična stranka za svoje učinkovito delovanje potrebuje določene vire. Pri politični stranki bi lahko govorili o več vrstah virov, med najpomembnejšimi pa so zagotovo finančni, ki jih stranka prejema na različne načine, v različnih oblikah, in ki posledično vplivajo tudi na druge relevantne strankarske vire. Ker so politične stranke zasebne politične organizacije, ki uresničujejo svoje politične cilje z delovanjem v javni sferi, mora biti njihovo delovanje v demokratičnih družbah v skladu z ustavo in zakoni, to pa velja tudi za njihovo finančno poslovanje.

Politične stranke in način njihovega financiranja so se skozi zgodovino zelo spremenili. Zgodovinske politične okoliščine niso spremenile le pravnih in organizacijskih značilnosti političnih strank, ampak so posledično vplivale tudi na različne načine pridobivanja sredstev. Začetni trend financiranja političnih strank s članarinami in prispevki se je preusmeril k financiranju s strani države, posledica česa je zabrisana meja med javnim in zasebnim. Politične stranke so vse manj poslanci civilne družbe, saj se njihova tradicionalna podoba sprevača v vlogo »državnih agentov« v službi države (Katz in Mair, 1995). Zaradi vedno večje pomembnosti javnih subvencij se spreminjajo mnoge značilnosti – bodisi političnih strank samih in njihove vloge v družbi. Spreminja se odnos med političnimi strankami in državo, med političnimi strankami v parlamentu ter odnos političnih strank do njenih članov. Ravno zaradi vedno večje navezanosti političnih strank na javne subvencije se zadnjih nekaj desetletij v demokratičnih državah omenja nov organizacijski tip političnih strank, t. i. kartelne stranke (Katz in Mair, 1995).

Namen diplomskega dela je predstaviti osnovne značilnosti financiranja političnih strank in podrobneje predstaviti sistem financiranja političnih strank v Republiki Sloveniji in Zvezni republiki Nemčiji. Ker postajajo javne subvencije zelo pomemben vir financiranja političnih strank v Zahodni, prav tako pa v Srednji in Vzhodni Evropi, je v diplomskem delu večji poudarek na javnemu financiranju političnih strank. Zaradi povezave med javnim financiranjem političnih strank in t. i. kartelnimi strankami, je teoretična pozornost namenjena tudi temu.

Razlogov za primerjavo nemške in slovenske ureditve financiranja političnih strank je več, poglobitni pa so:

- veliko zgledovanje slovenske politike v devetdesetih po nemški politični ureditvi: o tem priča predgovor Boruta Pahorja v knjigi *Politični sistem Zvezne Republike Nemčije*: »Slovenija je zglede za izgradnjo svoje državnosti iskala praviloma prav v državah Evropske unije, med njimi še posebej v Nemčiji. Nemške izkušnje so za Slovenijo, predvsem za stabilizacijo parlamentarne demokracije nadvse koristne« (Pahor v Beyme, 2002: 5). Prav tako se je slovenski parlament pri nastajanju slovenske strankarske zakonodaje zgledoval po tujih pravnih ureditvah, predvsem nemški (Predlog zakona o političnih strankah, Poročevalec DZ št. 11, str. 70);

- nemški model financiranja političnih strank predstavlja prvega tovrstnega v Evropi in enega izmed najbolj trajnih in učinkovitih primerov uveljavljanja finančne regulacije;

- primerjava sistema financiranja političnih strank razvite zahodne demokratične države (z dolgo demokratično tradicijo) z novo nastalo demokratično državo Srednje Evrope;

- podobne zgodovinske izkušnje držav v devetdesetih: obe državi sta se pred dobrim desetletjem soočile z veliko zgodovinsko politično prelomnico; Nemci s padcem Berlinskega zidu leta 1989 in leta 1990 z združitvijo Zvezne republike Nemčije z Nemško demokratično republiko, Slovenci z osamosvojitvijo leta 1991; Nemci so morali uskladiti in razširiti demokratični režim še v vzhodni del države, Slovenci pa so morali na novo postaviti celotne demokratične temelje; skupni imenovalec obeh držav je uradni konec komunističnega režima, v obeh državah so se tudi obdržale pravne ali ideološke naslednice bivših komunističnih strank.

2. METODOLOGIJA DELA

2. 1. CILJI IN TEME

Cilj diplomskega dela je na kratko predstavljen že v uvodu; to je financiranje političnih strank in natančnejša primerjava formalne ureditve financiranja političnih strank v Republiki Sloveniji in Zvezni republiki Nemčiji. Formalni ureditvi financiranja političnih strank sta med seboj primerjani, poudarjene so glavne značilnosti, ki se pojavljajo v obeh ureditvah ali le pri določenih političnih strankah. Pravni razvoj financiranja političnih strank je za obe državi podan kronološko, glavni poudarek je na javnem financiranju političnih strank – na uvajanju in spreminjanju meril za pridobitev javnih subvencij.

Vloga javnih subvencij je glede na druge vire financiranja v različnih političnih strankah v Republiki Sloveniji in Zvezni Republiki Nemčiji prikazana z deleži, ki ga imajo v celotnem dohodku posamezne parlamentarne stranke. Poseben poudarek je namenjen teorijam o pojavu organizacijskega tipa t. i. kartelnih strank, torej strank, ki so materialno zelo vezane na državo.

2. 2. DELOVNE HIPOTEZE

Diplomsko delo temelji na naslednjih hipotezah:

H1: *»Republika Slovenija in Zvezna republika Nemčija imata podoben formalnopravni sistem financiranja političnih strank.«*

Preverjanje hipoteze bo temeljilo predvsem na primerjanju zakonodaje, navajanju glavnih virov financiranja strank, raznih omejitev in pogojev pri pridobivanju različnih sredstev.

H2: *»Nemške in slovenske parlamentarne stranke lahko zaradi vedno večjega deleža javnih subvencij v proračunih političnih strank v finančnem pogledu umestimo med kartelne stranke.«*

Preverjanje hipoteze bo temeljilo na pregledu literature o kartelizaciji strank različnih avtorjev in analizi deležev javnih subvencij nemških in slovenskih parlamentarnih strank, ki bodo za lažjo primerjavo predstavljeni v tabelah.

2. 3. METODE

V diplomskem delu je uporabljena predvsem analiza formalnih virov Republike Slovenije in Zvezne republike Nemčije kot so ustava, zakoni in finančna poročila političnih strank.

Diplomsko delo se glede uporabljene metodologije naslanja tudi na metodo sekundarne analize, s pomočjo katere bodo v diplomsko delo vneseni že obstoječi empirični podatki. Pri iskanju gradiva so uporabljene tudi spletne strani političnih strank, državnih organov in raziskovalnih institucij, ki se ukvarjajo z raziskovanjem političnih strank in demokracije.

2. 4. STRUKTURA

V uvodu so predstavljena temeljna izhodišča diplomskega dela in razlogi za izbrano temo. V metodološkem delu so navedeni cilji, teme, metode in hipotezi diplomskega dela.

Jedro naloge je razdeljeno na več vsebinsko ločenih poglavij. Prvi del jedra je zasnovan teoretsko, drugi del pa primerjalno. V prvem poglavju teoretskega dela so predstavljene glavne značilnosti financiranja političnih strank, v drugem in tretjem poglavju pa razvoj financiranja političnih strank v posamezni državi s poudarkom na javnem financiranju. V četrtem poglavju je predstavljena teorija kartelnih strank in posledice ter kritike javnega financiranja.

V primerjalnem delu jedra sta preverjeni postavljeni hipotezi; najprej sta med seboj primerjana režima financiranja političnih strank, nato pa v ločenem poglavju še odstotki javnih subvencij v celotnem strankarskem dohodku nemških in slovenskih parlamentarnih strank.

V zadnjem sklepnem poglavju so podani in argumentirani rezultati preučevanja.

3. TEORETSKA IZHODIŠČA FINANCIRANJA STRANK

Razvili so se različni viri financiranja političnih strank, med njimi prevladujejo trije, ki se pri posameznih strankah medsebojno dopolnjujejo (Kranjc, 1994):

- prispevki (donacije) fizičnih in pravnih oseb,
- članarine in prispevki članov,
- javno financiranje (proračunska sredstva).

Obstajajo tudi drugi viri zbiranja finančnih sredstev. Nekatere stranke lahko pridobijo dohodek iz svojega premoženja (npr. najemnine), druge iz svojih poslovnih aktivnosti (prodaja strankarske literature), ponekod pa obstajajo celo strankarska podjetja¹.

Nameni uporabe zbranih finančnih sredstev političnih strank so prav tako različni. Fisher (2004) navaja tri različne razloge, za katere politične stranke potrebujejo finančna sredstva: vodenje volilne kampanje, vzdrževanje strankarske organizacije med volitvami in strankarske raziskave. Izdatki političnih strank pa se zadnja desetletja vse bolj večajo, predvsem na račun spremenjenega načina vodenja volilne kampanje, ki ni več organizirana s strani članov in podpornikov, pač pa vodena s strani strokovnjakov in s pomočjo komunikacijske tehnologije (Fisher in Eisenstadt, 2004: 620).

Prakse financiranja političnih strank so zelo različne. V tekmovalnih političnih sistemih jih Burnell (1998) klasificira v skladu z naslednjimi dimenzijami:

- vladno proti privatnemu financiranju,
- domače proti tujemu financiranju,
- institucionalno proti neinstitucionalnemu financiranju,
- legalno proti ilegalnemu,
- transparentno ali prikrito financiranje,
- financiranje strank z velikim številom manjših virov ali financiranje strank z malim številom velikih virov.

Nekatere prakse financiranja so značilne za določene družbe ali zgodovinska obdobja, prevladujoči viri pa kažejo na karakter družbe, lokalno tradicijo in premoženjsko stanje.

¹ Izrael, Indija (Pinto-Duschinsky, 1998).

Vsak vir financiranja političnih strank je povezan z določenimi tveganji, ki lahko ogrozijo uspešno delovanje demokracije. Najboljše je financiranje političnih strank iz različnih virov, da se med viri vzpostavi ravnotežje in da se izničijo možni riziki, značilni za posamezni vir. »Idealna formula«, ki bi se jo dalo univerzalno uporabljati pri financiranju vseh političnih strank, ne obstaja (Nassmacher, 2003a: 15).

Za režime financiranja političnih strank je značilno, da se jih velikokrat »uvozi« iz razvite, uspešne demokratične države v ekonomsko manj razvite nove demokracije. Velikokrat se to zgodi tudi kot oblika politične pomoči s strani različnih tujih² in mednarodnih organizacij. Taka pomoč lahko spodkopava politično neodvisnost in nacionalno varnost v državah, ki so bile pod imperialistično dominacijo (Burnell, 1998).

V mnogih novih demokracijah Vzhodne in Srednje Evrope je največji problem pri financiranju političnih strank ravno pomanjkanje raznolikosti virov financiranja. Nove stranke ponavadi nimajo številčnega članstva, kot so ga imele komunistične stranke in ga ponekod še imajo njihove naslednice, zato je njihov dohodek iz članarin in prispevkov posledično nižji (Walecki, 2003). Stranke so potem posledično bolj odvisne od države in donacij.

Vsekakor je za politične stranke pomembno, da potreba po pridobivanju sredstev ni tako velika, da bi postala bodisi primarna dejavnost večine strank ali da bi stranke postale »agenti« tistih, ki jih financirajo. Politične stranke morajo imeti dovolj virov, da lahko vzdržujejo vez z volivci, da imajo določeno stopnjo avtonomije v odnosu do posebnih interesnih skupin in da dejavnost zbiranja sredstev ni v škodo drugim (Ware, 1997: 230–234).

Politične stranke so v različnih državah različno oskrbljene s finančnimi³, kadrovskimi ter drugimi viri⁴, ki so med seboj vsekakor povezani. Finančni viri omogočajo strankam pridobitev drugih virov, ki so potrebni za njihovo uspešno delovanje.

² V novih demokracijah, predvsem v Vzhodni in Srednji Evropi ter v državah tretjega sveta so bile zelo aktivne nemške politične fundacije, ameriške agencije in britanske Westminsterke fundacije (Burnell, 1998).

³ Nemške politične stranke veljajo zaradi sredstev, ki jih imajo, za najbogatejše na svetu (Beyme, 2002: 133).

⁴ Mair (1994: 7) je v 11 državah (Avstrija, Danska, Finska, Nemčija, Irska, Italija, Nizozemska, Norveška, Švedska, Velika Britanija in ZDA) primerjal osebje, zaposleno v strankah (na začetku 70-ih in koncu 80-ih), in dohodek centralnih delov političnih strank (za leti 1975 in 1989/90) – Mair razlikuje tri oblike političnih strank: javni (parlamentarni) deli strank, centralni deli strank in stranka na terenu. V vseh preučevanih državah se je število osebja, zaposlenega v strankah, povečalo, dohodek centralnih delov strank pa se je zmanjšal le v Italiji (za 25 %) in na Švedskem (za 4 %). Do največjega povečanja obeh preučevanih parametrov je prišlo v Nemčiji (osebje se poveča za 268 % in dohodek za 350 %) in na Irskem (osebje za 330 % in dohodek za 123 %), do manjših povečanj pa je prišlo v Veliki Britaniji, na Nizozemskem in Finskem.

3. 1. PRISPEVKI FIZIČNIH IN PRAVNIH OSEB

Financiranje s prispevki fizičnih in pravnih oseb je bilo značilno na začetku razvoja političnih strank. Najprej so se uveljavili prispevki bogatih in vplivnih posameznikov, s katerimi so si zagotavljali politični in družbeni vpliv. Takšno financiranje je bilo značilno za konzervativne in liberalne kadrovske stranke (Krašovec, 2000: 131).

Do velikih poslovnih donacij pride v industrijskih državah zahodne Evrope v obdobju med obema vojnama in po drugi svetovni vojni predvsem zaradi nevarnosti, ki jo je za podjetja predstavljal sovjetski komunizem. S poslovnimi donacijami se niso financirale socialistične in socialdemokratske stranke, ampak stranke, ki so podpirale kapital (Pinto-Duchinsky, 1998). V nekaterih državah so bile ustanovljene posebne posredniške organizacije⁵ (*Conveyers*) za zbiranje denarja poslovnih korporacij, ki se je potem razdelil med številne nesocialistične stranke (Mule, 1998).

Zanimivi so tudi motivi financiranja vladnih političnih strank z velikimi donacijami⁶. Pinto-Duchinsky (1998) navaja pet različnih motivov »plutokratskega« financiranja:

- motiv samozaščite (v primeru visokih davkov, politik podžavljanja),
- pridobivanje poslovnih priložnosti pri poslovanju z državo,
- socialni motivi zaradi pridobivanja dostopa do pomembnih akterjev,
- podpiranje lastnih političnih ambicij,
- ideološki razlogi (zelo poredko).

Tradicionalen način privabljanja donatorjev so velikokrat davčne olajšave. Donacije posameznikov in podjetij so v večini držav povezane s privilegiranim davčnim položajem⁷ donatorja in v večini primerov tudi razlog, da do donacije sploh pride.

Obstajajo argumenti za in proti t. i. privatnemu financiranju (Burnell, 1998). Protiargumentov je več; vodi lahko k politični korupciji in posledično tudi k splošnemu nezadovoljstvu in nezaupanju državljanov v politične stranke. S tovrstnim načinom zbiranja sredstev je

⁵ Takšna organizacija (*Reich Assoziation*) je delovala tudi v Weimarski republiki, leta 1905 jo je ustanovila industrijska zveza proti socialni demokraciji (Mule, 1998).

⁶ Drugo ime za takšno financiranje je tudi plutokracija (*plutocracy*) in pomeni vlado denarnih mogotcev (angleško-slovenski slovar, 1997).

⁷ Von Armin meni, da je za velike donatorje bolj pomembna anonimnost kot privilegiran davčni status in davčne olajšave, saj se bolj »sramežljive« korporacije ne želijo javno izpostavljati (Saalfeld, 2000: 100).

povezanih največ nepravilnosti, do katerih prihaja tako v razvitih zahodnih državah kot tudi v novih demokracijah. Tudi Slovenija ni osamljen primer glede pravno spornega⁸ financiranja političnih strank. V mnogih državah so bili zaradi vpliva velikega denarja postavljeni omejitveni mehanizmi (npr. javno financiranje strank, javno razkritje identitete darovalcev, zmanjšanje meje davčno olajšljivih donacij). Vendar so donatorji in politične stranke kljub omejitvam našli »luknje v zakonu« in druge, prikrite načine kanaliziranja denarja⁹ z namenom, da ostane identiteta darovalca prikrita (Pinto-Duchinsky, 1998). Argument v prid privatnemu financiranju strank je večja povezanost strank s civilno družbo, s članstvom in podporniki ter manjša odvisnost od javnih subvencij (Ware, 1996).

3. 2. ČLANARINE IN PRISPEVKI ČLANOV

Zgodovinsko gledano so bile članarine poglavitni finančni vir organizacijskega tipa množičnih strank, katerih pomembna značilnost je bila množično članstvo. V preteklosti so se po pomembnosti članarin razlikovale npr. socialistične stranke, ki so zbirale članarine od velikih segmentov v družbi kot so npr. delavci, od desno-sredinskih strank, ki so imele svoje finančno zaledje pri bogatih pomembnejših (Ware, 1996).

Članarine¹⁰ so značilnost političnih strank. Pomembnost članarin se je sčasoma zmanjšala zaradi sprememb v številu članov političnih strank, nezadovoljstva državljanov/članov s političnimi strankami, neidentificiranja državljanov z njimi ter naraščajoče pomembnosti drugih virov financiranja. Evropske države se med seboj razlikujejo¹¹ po številu članov v stranki, v mnogih državah število članov v političnih strankah upada.

⁸ Najbolj odmevne afere v Sloveniji so bile: financiranje Slovenske ljudske stranke s strani podjetja Lek in financiranje Združene liste socialnih demokratov s strani britanske Laburistične stranke.

⁹ Velike donacije je možno razdeliti v več manjših, ki niso javno objavljene, lahko se donira politiku osebno, omogočanje sredstev v obliki posojil, financiranje preko tretje osebe... (Pinto-Duchinsky, 1998).

¹⁰ Zanimiv primer države, ki ne pozna plačevanja članarin strankam oziroma se članarine tradicionalno nikoli niso pobirale, je Romunija. Razlog za to je nizki standard in pomanjkanje participativne kulture (Walecki, 2003: 78).

¹¹ V primerjavi članov strank (odstotek vseh volivcev v obdobju 1980–2000 v dvajsetih različnih evropskih državah) dosežejo najvišji odstotek v obdobju 1998–2000 naslednje države: Avstrija – 17,66 % (glede na 1980 zmanjšanje za 10,82 %), Finska – 9,65 % (glede na 1980 zmanjšanje za 6,09 %) in Grčija – 6,77 % (glede na 1980 povečanje za 3,58 %). Najnižji odstotki so v Veliki Britaniji – 1,92 % (glede na 1980 zmanjšanje za 2,20 %), Poljski – 1,15 % (ni podatka za 1980), Madžarski – 2,15 % (glede na 1990 povečanje za 0,04 %), Nemčiji – 2,93 % (glede na 1980 zmanjšanje za 1,59 % – npr.: število članov nemške Socialno demokratske stranke je leta 1976 znašalo več kot 1 000 000, leta 2003 pa le še 663 000 članov (Saalfeld, 2000)) in Češki – 3,94 % (glede na 1993 zmanjšanje za 3,10 %) (Mair in van Biezen, 2000: 9).

Naraščajoči stroški volilnih kampanj na račun razvitejše tehnologije in zmanjševanje članstva v povojnem obdobju strankam niso več omogočali izenačevanja stroškov s prihodki. Z uveljavitvijo in širjenjem javnega financiranja, ki je političnim strankam zagotovilo precejšen delež celotnega dohodka, so članarine izgubile svojo prvotno vlogo¹², čeprav mnoge politične stranke še zmeraj dajejo velik poudarek povezanosti s svojim članstvom (Ware, 1996).

Čeprav je finančna stran članarin postala manj pomembna in zanemarljiva, člani še zmeraj predstavljajo pomemben legitimacijski vir, so mobilizatorji v času volitev in pomemben vir v procesu medstrankarskega tekmovanja. Njihova pozitivna vloga je tudi, da zasedajo uradne položaje bodisi v stranki ali na javnih položajih. Člani še zmeraj opravljajo prostovoljno delo, čeprav je le-to zaradi profesionalizacije volilne kampanje postalo manj pomembno (Mair, 1994).

Susan Scarrow (1996) meni, da je podpora članov za stranke ostala vsaj tako pomembna kot je bila v šestdesetih letih 20.stoletja. Razlogi, da stranke v času dostopa do obilnejših finančnih virov še vedno zbirajo članarine in manjše prispevke so naslednji:

- stranke očitno še niso prišle do točke, kjer bi bila mejna korist dodatnih finančnih sredstev (čeprav manjših) pod 0 (poraba velikih finančnih sredstev stranke sili v položaj, ko si ne morejo privoščiti ignoriranja nobenega zakonitega finančnega vira),
- članarine so stabilen finančni vir, ker so manj povezane s pričakovanjem takojšnjega volilnega uspeha,
- članarine in prispevki članov posredno pomenijo večjo legitimnost stranke (Scarrow v Krašovec, 2000: 133).

Odnos političnih strank do članstva, zneski posameznih članarin ter skupni zneski¹³ vseh zbranih članarin se med strankami in državami razlikujejo. V Veliki Britaniji so članarine nizke, tako da lahko dejansko vsak plača članarino politični stranki, medtem ko so članarine v Nemčiji precej višje kot v Veliki Britaniji in v nekaterih strankah odvisne tudi od dohodka posameznega člana (Ware, 1996).

¹² Zanimiv je primer ZR Nemčije, kjer država v obliki javnih subvencij (*matching grant*) dodatno nagradi politične stranke za denarna sredstva, zbrana s članarinami in donacijami. Tukaj gre za finančno spodbujanje političnih strank s strani države, da ohranijo svojo pozicijo med člani (Mair, 1994). Ta princip ima lahko tudi nasproten učinek, saj dodatno nagraduje stranke, ki so že tako uspešne pri zbiranju sredstev (Ware, 1996: 242).

¹³ V poznih 80-ih so članarine in strankarski davek pri nemški Socialni demokratski stranki (920 000 članov) predstavljali 43 % vsega strankarskega dohodka, medtem ko so v istem obdobju pri britanski Laburistični stranki (294 000 članov) ti prispevki predstavljali le 17 % vsega strankarskega dohodka. Te podatke moramo obravnavati previdno zaradi različnega načina obračunavanja določenih postavk (Ware, 1996).

Uveljavlja pa se tudi nova vrsta članskih prispevkov, t. i. strankarski davek, ki ga v obliki mesečnih finančnih prispevkov v strankarske blagajne¹⁴ vplačujejo poslanci in ministri, lahko pa tudi državni sekretarji določene stranke (Kranjc, 1994). Ponavadi so tovrstni prispevki posebej navedeni v statutih posameznih strank. Praksa plačevanja strankarskega davka je postala univerzalna oblika zbiranja sredstev v večini demokratičnih držav.

Kranjc (1994: 85) meni, da je le financiranje strank s članarinami in manjšimi prispevki članov normativno nesporno, kajti državljani s tem izražajo svoje strinjanje s cilji in politiko stranke ter se z njo identificirajo.

3. 3. JAVNO FINANCIRANJE POLITIČNIH STRANK

Leta 1954 je bila Kostarika prva država na svetu¹⁵, ki je uvedla javno financiranje političnih strank. Javne subvencije političnim strankam so bile v 50-ih letih 20.stoletja predstavljene v večini zahodnih demokracij. Prva zahodnoevropska država, ki je uvedla državno financiranje, je bila zahodna Nemčija leta 1959. Javne subvencije so hitro postale zelo pomemben vir dohodka in norma v financiranju političnih strank v mnogih državah¹⁶. Kranjc (1994: 85) meni, da v modernih parlamentarnih demokracijah nobena parlamentarna stranka (velja tudi za druge stranke) svojih aktivnosti ne more pokrivati le s članarino in prispevki članov. Poleg prispevkov pravnih in fizičnih oseb je potrebno tudi javno financiranje.

3. 3. 1. Razlogi za uvedbo javnega financiranja

Uvedba javnih subvencij je bila utemeljena z različnimi argumenti in političnimi cilji:

- z uvedbo javnih subvencij bi strankam zagotovili zadostna finančna sredstva za njihovo delovanje, v zameno za to pa bi jih zavezali za javno razkritje oziroma preglednost njihovih finančnih prihodkov in odhodkov ter s tem vzpostavili zakonski nadzor nad njimi,

¹⁴ Praksa strankarskega davka je zelo razvita v ZR Nemčiji, prva ga je uvedla Socialna demokratska stranka že pred prvo svetovno vojno. Zanimiv je primer nemške stranke Zelenih, kjer se je tovrstni davek začeli pobirati zaradi preprečevanja razvoja karierizma med člani stranke na visokih položajih (Ware, 1996).

¹⁵ Leta, ko je bilo v različnih državah uvedeno javno financiranje strank: Argentina – 1955, Avstrija – 1963, Francija – 1965, Švedska – 1966, Finska – 1967, Izrael in Danska – 1969, Norveška – 1970, Italija in Kanada – 1974, ZDA – 1976, Turčija – 1983, Avstralija – 1984 (Pinto-Duschinsky, 1998).

¹⁶ V Zahodni Evropi je javno subvencioniranje strank prešlo tri strukturno podobne, sovpadajoče in prekrivajoče stopnje implementacije, ki jih je natančneje opredelil Nassmacher. Prva faza, faza eksperimentiranja, traja med leti 1954–1974; o fazi povečanja govorimo med leti 1967–1982, ko Avstrija, Nemčija (zahodni del), Švedska in Italija uvedejo javno financiranje; zadnja faza pa traja od 1982 dalje in se imenuje faza prilagoditve. Enak proces poteka tudi v nekaterih državah Srednje in Vzhodne Evrope (Walecki, 2003: 82–83).

- javne subvencije naj bi pripomogle k omejevanju in preprečevanju korupcije,
- javne subvencije naj bi omogočile večjo enakost strank v volilnih bojih in
- javne subvencije naj bi omejile naraščanja stroškov delovanja strank, še posebej stroškov volilnih kampanj (Kranjc, 1994 in Krašovec, 2000).

Posamezni avtorji navajajo različne razloge in pogoje za vpeljevanje javnega financiranja političnih strank. Pierre (2000) meni, da je bila vpeljava javnih subvencij pogojena s strankarskimi finančnimi težavami. Javne subvencije so bile najprej predstavljene v državo-centričnih režimih s prepričanjem, da je država regulator in oskrbovalec. Ti režimi imajo razvito dolgo zgodovino distributivnih in redistributivnih politik. Javne subvencije političnim strankam so bile videne kot integrativni del državne odgovornosti, finančna podpora političnim strankam pa je bila konsistentna s finančno pomočjo drugim prostovoljnim organizacijam (Pierre, Svasand, Widfeldt, 2000).

Do vpeljevanja javnega financiranja političnih strank je po mnenju van Biezenove (2004) prišlo med drugim tudi zaradi posebne koncepcije demokracije, v kateri so politične stranke videne kot nujen pogoj za funkcioniranje demokratične države in ne le izključno kot privatne prostovoljne organizacije in nezaželjene grožnje splošnemu interesu. Ker so politične stranke nujne v zdravi moderni demokraciji, je država prevzela legitimno vlogo pri finančnem podpiranju političnih strank kot pomembno »javno dobro« (*public utility*). Zaradi povečane vloge države, spodbujene z javnimi subvencijami in pravnim nadzorom nad njimi, se uveljavi pojmovanje politične stranke kot »javne koristi«, kot nekaj, kar služi družbi in kar zagotavlja država z neposrednimi finančnimi podporami, z namenom, da zajamči njihovo nadaljnjo existenco in omogoči enake možnosti političnega tekmovanja med strankami.

Razlog za uvedbo javnih subvencij političnim strankam v novih demokracijah je bila tudi šibka organizacijska struktura in »novonastalost« političnih strank, ki v prejšnjem režimu, z izjemo komunističnih strank, niso obstajale. Politične stranke so začele znova delovati šele po tranziciji ali tekom le-te. Motiv za vpeljevanje javnih subvencij je bil tudi zagotavljanje enakih tekmovalnih pogojev, saj so bile predvsem postkomunistične stranke v veliki materialni in organizacijski prednosti pred novonastalimi političnimi formacijami (van Biezen, 2004).

Pierre, Svasand, in Widfeldt (2000) menijo, da je razlog za uvedbo javnih subvencij posnemanje ureditev drugih držav. Ko so bile javne subvencije predstavljene v eni državi, so bile hitro razpršene preko nacionalnih mej in uvedene tudi v drugih državah. Informacije o financiranju strank so bile predvsem razširjene preko mednarodnih strankarskih organizacij. Ta pojav se imenuje »difuzna teorija javnih subvencij«. Do posnemanja nekaterih pravnih elementov iz razvitih zahodnih demokracij je prišlo predvsem v tranzicijskih državah.

Države morajo biti pri »uvažanju« režimov financiranja zelo previdne, saj ni nujno, da režim, ki se dobro vpelje v eni državi, funkcionira tudi v drugi¹⁷ (Nassmacher, 2003b).

Če bi hoteli ugotoviti, ali so javne subvencije dosegle postavljene cilje, bi morali obravnavati vsako ureditev financiranja političnih strank in dejansko stanje v posamezni državi. Ponekod so javne subvencije vsaj delno dosegle postavljene cilje, še vedno pa se v različnih državah kljub javnim subvencijam pojavljajo primeri nezakonitega financiranja političnih strank. V primeru omejevanja stroškov volilnih kampanj je ta cilj dosežen le v državah z zakonsko omejenim trošenjem, v državah brez te omejitve pa stroški volilnih kampanj dosegajo zelo visoke zneske (Ware, 1998).

3. 3. 2. Merila za pridobitev sredstev javnega financiranja

Vse politične stranke niso upravičene do javnega financiranja. Merila za dodeljevanje sredstev javnega financiranja političnim strankam so različna, najpogostejše merilo je: število sedežev v parlamentu, odstotek dobljenih glasov na volitvah ali kombinacija obeh navedenih meril. Sodelovanje na volitvah je vsekakor pogoj za pridobitev javnih sredstev. Nekatere države posebej ločijo prag za vstop v parlament (prohibicijska klavzula) ter prag oziroma odstotek glasov¹⁸, potrebnih za pridobitev javnih subvencij (Kranjc, 1994). Lahko pa sta ta dva praga tudi združena in so potemtakem do javnega financiranja upravičene le parlamentarne stranke.

Odstotek potrebnih glasov za pridobitev javnih subvencij (prag) je lahko nizek ali visok. Argument za nizek prag je predvsem upoštevanje nastajajočih političnih strank, argument za visok prag pa, da odvrča tiste politične stranke, ki bi se ustanovile le zaradi prejemanja

¹⁷ Poznan neuspešen primer je uvoz nemškega sistema v španski strankarski sistem (Nassmacher, 2003b).

¹⁸ Merilo za pridobitev javnih subvencij v državah Vzhodne in Srednje Evrope je določen odstotek prejetih glasov na volitvah; v Sloveniji, Bolgariji in Madžarski 1 %, v Romuniji 2 %, v Slovaški, Češki, Litvi in Poljski 3 %, v Estoniji pa je pogoj za pridobitev javnih subvencij zastopanost strank v parlamentu, kar pomeni da je merilo za pridobitev javnih subvencij izenačeno s prohibicijsko klavzulo (Sikk, 2004: 4).

javnih sredstev. Visok prag prav tako zagotavlja, da javnih sredstev ne dobijo stranke, ki bi z njimi lahko širile nedemokratske doktrine (Pinto-Duschinsky, 1998). Prag za pridobitev javnih subvencij je velikokrat tudi prag preživetja posamezne stranke.

Finančna sredstva, ki jih države namenjajo za financiranje strank, so ravno tako različna¹⁹. V nekaterih državah so javna sredstva za stranke določena kot odstotek proračuna, ponekod pa imajo za politične stranke omejeno vsoto denarja, ki jo le-te prejema letno. Različni so tudi deleži, ki ga javne subvencije predstavljajo v proračunu posamezne stranke. Javne subvencije predstavljajo ponekod največji posamični²⁰ vir financiranja političnih strank, drugod pa so le dodatek privatnemu financiranju. V postkomunističnih državah je zgodnja vpeljava javnih subvencij utrdila močno finančno odvisnost strank od države že od začetka; javne subvencije predstavljajo 70–80 % dohodka političnih strank (van Biezen, 2004).

Obstajajo tudi redke države, ki niso uvedle javnega financiranja političnih strank; to so Velika Britanija, Indija, Irska, Luksemburg, Malezija in Nizozemska (Pinto-Duschinsky, 1998). Med novimi demokracijami Vzhodne Evrope državnega financiranja političnih strank niso uvedle Latvija (Sikk, 2004: 1), Belorusija, Ukrajina in Moldavija (Ikstens, 2001: 6).

3.3.3. Različne oblike javnih subvencij

Pri javnem financiranju političnih strank razlikujemo več ravni, oblik in vrst javnih subvencij. Posamezni avtorji prav tako različno klasificirajo javne subvencije. Pinto-Duchinsky (1998) loči več načinov izplačil in možnih uporab javnih subvencij:

- povračila stroškov volilnih kampanj in plačilo tekočih, vsakodnevnih organizacijskih stroškov političnih strank med volitvami²¹,
- plačila političnim strankam in plačila kandidatom,

¹⁹ V ZR Nemčiji so leta 1994 subvencije šestim parlamentarnim strankam znašale 332 milijonov nemških mark, v Italiji je leta 1995 povračilo stroškov znašalo 91 milijona lir, v Avstriji so leta 1989 subvencije strankam znašale 970 milijonov šilingov skupaj s subvencijami za strankarske časopise (Pinto-Duschinsky, 1998).

²⁰ Najvišjo odvisnost političnih strank od države kot odstotek celotnega strankarskega dohodka je zaznati v letih 1966–1989 na Finskem (leta 1989 – 84 %), sledijo ji Švedska (leta 1989 – 47 %), Norveška (leta 1989 – 45 %) in Nemčija (leta 1989 – 73 %). Odstotek javnih subvencij je v ZR Nemčiji tako visok zato, ker leta 1989 še ni bila sprejeta t. i. relativna meja, ko znesek javnih subvencij ne sme presegati višine sredstev zbranih iz drugih virov (Pierre, Svasand in Widfeldt, 2000: 14).

²¹ Npr. v Madžarski, Izraelu in Mehiki so stranke deležne tako subvencij za tekoče organizacijske stroške kot povračila stroškov volilnih kampanj; v Kanadi, Franciji, Italiji in Poljski se političnim strankam izplačujejo le povračila volilnih stroškov; v Avstriji, Grčiji, Češki, Švedski, Japonski, Portugalski, Braziliji pa dobijo stranke sredstva za tekoče, operacijske stroške strankarske organizacije (Pinto-Duschinsky, 1998).

- plačila centralni strankarski organizaciji in plačila lokalnim strankarskim organizacijam – ponavadi centralni organi strank prejmejo vse javne subvencije, obstajajo pa tudi izjeme²².

Lewis (1998: 141) nekoliko drugače klasificira različne oblike državnih subvencij. Meni, da je potrebno jasno razlikovati različne oblike državnih subvencij političnim strankam: državno financiranje strank kot tako, povračilo volilnih stroškov, provizije plač in plačil članom parlamenta ter različne oblike podpore parlamentarnim skupinam.

3. 3. 4. Posredne in neposredne javne subvencije

Pri javnem financiranju političnih strank moramo med drugim razlikovati tudi med neposrednim in posrednim javnim financiranjem.

Med neposredne javne subvencije sodijo splošne mesečne javne subvencije, (delna) enkratna povračila stroškov volilnih kampanj, namenske mesečne javne subvencije za občasno zaposlitev dodatnih strokovnih virov, namenske mesečne javne subvencije za vzpostavitev in delovanje poslanskih pisarn na terenu in financiranje strankarskega tiska (Alexander v Krašovec, 2000: 139).

Posredno financiranje je ponavadi financiranje parlamentarnih klubov, strankarskega tiska ter davčnih olajšav fizičnih in pravnih oseb za prispevke strankam. V skupino posrednih oblik financiranja spadajo tudi t. i. nedelarne usluge in dajatve strankam kot so: čas, namenjen strankam v javnih sredstvih obveščanja²³, olajšave za poštno pošiljke v volilnih kampanjah, brezplačno razpolaganje z javnimi prostori za predvolilne shode, sodelovanje javnih uslužbencev pri strankarski dejavnosti, strankarski davek (Kranjc, 1994: 84–87). Med posredne javne subvencije štejemo tudi subvencije namenjene delovanju raznih političnih fundacij ali strankarskih akademij, brezplačen prostor za propagandne plakate na javnih površinah in financiranje projektov različnih interesnih organizacij strank (Krašovec, 2000: 138–139).

²² V nekaterih federativnih režimih (Avstralija, Kanada, ZDA) lahko drugostopenjske avtoritete dopolnijo zvezne subvencije (stroški zveznih volitev ali zvezne strankarske organizacije) z subvencijami za aktivnosti na ravni države ali province (Pinto-Duchinsky, 1998).

²³ V nekaterih državah Vzhodne Evrope (Slovaška, Hrvaška, Bosna in Hercegovina, Litva, Latvija, Madžarska, Poljska, Romunija) je to zelo razširjena oblika posrednih subvencij (Ikstens, 2001: 6).

Nassmacher (2003b) med najbolj učinkovite oblike posrednih subvencij političnim strankam uvršča davčno oprostitvev in davčno olajšavo. Politične stranke imajo ponekod privilegiran davčni status in so oproščene nekaterih ali kar vseh oblik obdavčenja²⁴, ponavadi davka na dohodek, davka na lastnino in davka na dediščino.

3.3.5. Dimenzije javnih subvencij

Javne subvencije strankam se v različnih državah razlikujejo v več dimenzijah (Pierre, Svasand, Widfeldt, 2000):

- prejemnik: v večini držav je strankarska organizacija glavni prejemnik, čeprav je prejemnikov lahko tudi več, npr. strankarske skupine v parlamentu ali posebne strankarske organizacije;
- pogoji za pridobitev: najpogostejši merili za pridobitev javnih subvencij sta določen odstotek volilne podpore ali sedeži v parlamentu;
- namen subvencij: v nekaterih državah je posebej določeno, za katere aktivnosti se naj porabijo javna sredstva;
- nadzor države nad porabo javnih subvencij: nadzor države se najbolj kaže v obvezi političnih strank, da redno oddajajo finančna poročila parlamentu.

3.4. DRŽAVNA REGULACIJA FINANCIRANJA POLITIČNIH STRANK

Država lahko v primeru financiranja političnih strank deluje z distributivnimi, regulacijskimi ter restriktivnimi politikami. Različne demokratične države so v poskusu reguliranja financiranja političnih strank razvile vrsto pravnih mehanizmov z različnimi političnimi cilji, predvsem, da se ohrani odnos strank z volivci, da se ohrani strankarska avtonomija in da zbiranje finančnih sredstev ne postane osrednja aktivnost stranke. Najpogostejši regulativni mehanizmi, ki so jih uvedle nekatere države so (Ware, 1998):

- javno financiranje političnih strank;

²⁴ To obliko posrednih subvencij poznajo na Danskem (razen nepremičnine), v ZR Nemčiji (razen poslovne aktivnosti), v Italiji, Portugalski in Španiji (Pinto-Duchinsky, 1998).

- javno poročanje²⁵ o finančnih prispevkih²⁶ in stroških – poročanje deluje kot učinkovit kontrolni mehanizem; nekateri strokovnjaki menijo, da so pod določenimi pogoji mehanizmi poročanja edina možna učinkovita oblika nadzora;
- prepoved prejemanja finančnih prispevkov iz nekaterih virov – predvsem zaradi ohranjanja strankarske avtonomnosti in preprečevanja »kupovanja« političnih strank; prepovedi se najpogosteje nanašajo na prispevke iz tujine²⁷, sindikate in anonimne donacije;
- omejitev²⁸ nekaterih izdatkov – posamezne države so v svojo zakonodajo vnesle mehanizme, s katerimi stranke omejujejo pri stroških volilnih kampanj²⁹; v državah, kjer višina volilnih stroškov ni zakonsko omejena, so se v strukturi izdatkov v zadnjih desetletjih najbolj povečali prav ti stroški (Kranjc, 1994: 88);
- prepoved kupovanja določenih storitev in pridobivanja brezplačnih storitev – ta mehanizem³⁰ se nanaša predvsem na medijsko oglaševanje izven volilnega časa, saj ponekod stranke (izjema ZDA) ne smejo zakupiti medijskega časa izven volilne kampanje, s čimer se zaščitijo predvsem manjše stranke; prav tako stranke ponekod ne smejo dobivati brezplačnih izdelkov in storitev.

²⁵ Nassmacher (2003c: 148) meni, da je glavni namen poročanja političnih strank o njenih financah, da vsebina poročil postane predmet javne debate, ki naj bi prispevala k bolj previdni izbiri donatorjev in k bolj odgovornemu trošenju političnih strank. Javno debato ponavadi obvladujejo razne institucije, kot so: tekmujoče politične stranke, skupine pritiska, nevladne organizacije in množični mediji.

²⁶ Razkritje identitete darovalca se ponavadi začne pri vsoti, kjer bi se lahko znesek prispevka smatral kot način uveljavljanja interesov (Nassmacher, 2003c: 142).

²⁷ Najbolj pogoste prepovedi glede virov financiranja strank v Vzhodni in Srednji Evropi so prihodki iz tujine, saj so zaradi pretekle zgodovine te države zelo občutljive na zunanje politične vplive. Pri tem so izvzete tuje fundacije in mednarodne organizacije, katerih vpliv je bil v obliki svetovanja in izobraževanja (Walecki, 2003). Prihodki iz tujine so političnim strankam dovoljeni le na Hrvaškem (Ikstens, 2001: 6).

²⁸ Omejitev trošenja volilnih kampanj pa ni zmeraj nujno pozitivna za politične stranke, državljane in demokracijo nasploh, saj omejevanje stroškov volilne kampanje pomeni določanje kvote informacij. Problem omejenosti informacij se je pojavljal pri komunistični oblasti, informacije so prihajale le iz enega vira, konkurentom pa je bil prepovedan vstop na politični trg. Eden izmed načinov za zaščito položajev vodilnih strank je nadzor pretoka informacij v predvolilnem času. Takšno omejevanje škoduje političnim tekmeccem, predvsem pa stroga pravila o financiranju volilnih kampanj podpirajo nevednost državljanov (Palda, 1996).

²⁹ Država, ki je prva omejila izdatke za volilne kampanje, je bila Velika Britanija (Mule, 1998: 51).

³⁰ Ta mehanizem ni enak brezplačnemu dostopu do javnih medijev v času volilne kampanje, ki je v večini demokracij zelo razvita oblika posrednih subvencij.

4. RAZVOJ FINANCIRANJA POLITIČNIH STRANK V ZR NEMČIJI

4. 1. NEMŠKA USTAVA O POLITIČNIH STRANKAH³¹

O vlogi političnih strank govori nemška ustava iz leta 1949 v 21. členu drugega poglavja (poglavje o federaciji in deželah): »*Politične stranke sodelujejo pri oblikovanju politične volje ljudstva. Ustanavljajo se svobodno. Njihova notranja ureditev mora ustrezati demokratičnim načelom. O svojih prihodkih, odhodkih in o svojem premoženju morajo obveščati javnost...*« (Tschentscher, 2002: 28)³². 21. člen ustave političnim strankam formalno priznava vlogo, natančneje pa so opredeljene v Zakonu o političnih strankah (1967).

4. 2. FINANCIRANJE STRANK PRED LETOM 1949

Nemške politične stranke so se na koncu 19. stoletja in na začetku 20. stoletja financirale iz različnih virov. **Socialna demokratska stranka** (današnja SPD) je bila prva množična³³ stranka v Nemčiji (nastala je leta 1875 iz zveze Nemških delovnih ljudi in Socialdemokratske stranke delovnih ljudi), njeno množično članstvo pa je omogočalo finančno varnost in strukturirano sociokulturno okolje (Mule, 1998: 54). Politična stranka, ki je bila financirana s strani malih prispevkov, je bila **Stranka centra** (*Zentrum*) in je predstavljala katoliško manjšino. Tako velikega članstva kot SDP ni dosegla, lahko pa se je zanašala na podporo organizacije *Volksverein für das katholische Deutschland*, ki je do leta 1914 dosegla 800 000 članov. Volilne kampanje so se pri *Zentrumu* financirale s prispevki darovalcev³⁴ in politikov samih (Pulzer, 2001). **Krščanska demokratska unija** – CDU je bila ustanovljena po drugi svetovni vojni in je združevala katolike, protestante in poslovneže. Leta 1952 je bila ustanovljena sponzorska zveza (*Förderergesellschaften*), ki deluje kot povezava med poslovnimi donacijami in stranko. CDU je na tak način pokrila 90 % svojih stroškov – ni imela organiziranega sistema pobiranja članarin (Mule, 1998). **Svobodna demokratična stranka** – FDP je bila predvsem odvisna od poslovnih donacij in ekonomskih lobijev (Pulzer,

³¹ Po volitvah leta 2002 so v Bundestagu zastopane naslednje politične stranke: Krščanska demokratična unija (CDU), ki je zastopana povsod le na Bavarskem ne, Socialna demokratska stranka Nemčije (SPD), Svobodna demokratična stranka (FDP), Krščanska socialna unija (CSU), ki je zastopana le na Bavarskem, Alliance/90 - Zeleni in Stranka demokratičnega socializma (PDS), ki je bila ustanovljena ob padcu Berlinskega zidu in je naslednik bivše »Nemške socialistične stranke enotnosti« (SED). Posledica števila političnih strank je 5-odstotni volilni prag, cilj katerega je bil izogniti se malim razdrobljenim strankam (Beyme, 2002).

³² Zadnji stavek prvega odstavka 21.člena o poročanju je bil naknadno spremenjen z amandmajem leta 1983. Politične stranke morajo po novem poročati ne le o svojih prihodkih kot prej, ampak tudi o svojih stroških in premoženju (Tschentscher, 2002: 28).

³³ Do leta 1914 je Socialna demokratska stranka imela preko milijon članov (Pulzer, 2001).

³⁴ Financiranje *Zentruma* je posledično pomenilo rekrutacijo klerikalne elite v vodstvo strank (Mule, 1998).

2001). **Nemška socialistična stranka enotnosti** – SED³⁵ je imela v Nemški demokratični republiki tri uradne vire financiranja: direktna plačila iz državnega proračuna, članarine dveh milijonov članov (obvezno članstvo) in dohodek iz podjetij, ki so bila uradno last vseh, neuradno pa jih je vodila SED. Po združitvi leta 1990 se je uveljavila in se uporablja zakonodaja Zvezne republike Nemčije, tudi zakonodaja o političnih strankah (Lösche, 1993).

4. 3. UVEDBA JAVNEGA FINANCIRANJA

S tehnološkimi spremembami in nadaljnjo preobrazbo nemških strank v *catch-all* stranke, obstoječi viri, članarine in donacije niso več finančno zadostovali strankarskim potrebam. Čeprav so bile stranke deležne brezplačnega medijskega časa, so stroški volilne kampanje drastično naraščali (Saalfeld, 2000: 106).

Leta 1954 so bile z davčnim zakonom uvedene posredne javne subvencije v obliki davčnih olajšav za donacije³⁶ (politične stranke so bile izenačene z dobrodelnimi organizacijami). Vendar privilegiran položaj političnih strank ni trajal dolgo. Zvezno ustavno sodišče je leta 1957 razveljavilo nekatera določila davčnega zakona³⁷, ker so kršila načelo enakih možnosti med strankami (določila so koristila nekaterim davkoplačevalcem in strankam, ki so jih podpirali). Leta 1958 so bila s sodbo Zveznega ustavnega sodišča nekatera določila davčnega zakona dokončno proglašena za neustavne kršitve načela enakosti, saj so nekatere stranke velike donacije privlačile bolj kot druge. Zvezno ustavno sodišče je leta 1958 med drugim razsodilo, da se uvedejo neposredne javne subvencije za izobraževalno delo političnim strankam, ki sodelujejo na volitvah, ker je participacija na volitvah javna dolžnost (Saalfeld, 2000: 108).

Takšna ureditev je veljala vse do leta 1966. Sredstva so bila razdeljena parlamentarnim strankam proporcionalno s številom sedežev v Bundestagu.

³⁵ Ustanovljena je bila 1946 in je v vzhodnem delu nadzirala vse politično in družbeno dogajanje, čeprav so uradno obstajale tudi druge stranke in organizacije (Lösche, 1993).

³⁶ Do 10 % posameznikovega dohodka ali 2 milijona od skupnega prometa podjetja je lahko bilo odtegnjeno od obdavčenega prihodka za donacije strankam v zveznem ali deželnem parlamentu (Saalfeld, 2000: 107).

³⁷ Zaradi spremenjenega davčnega zakona, ki je spremenil davčni položaj podjetij, so se začele v 50-ih letih zmanjševati poslovne donacije. Prihajalo pa je tudi do davčnih zlorab, med najbolj odmevnimi je »Flickov škandal«, kjer je šlo za masovne nezakonite poslovne donacije (Pinto-Duschinsky, 1998). Flick je bil lastnik velikega holding podjetja v Nemčiji, ki je namenilo v letih 1969–1980 približno 20 milijonov mark vsem glavnim političnim strankam in njihovim vodjem. Zaradi Flickovega škandala je bila v Bundestagu ustanovljena posebna preiskovalna komisija (Saalfeld, 2000: 103). Nemčija je tovrstne probleme rešila tako, da je leta 1992 ukinila davčne olajšave za poslovne donacije.

Začetna skupna subvencija parlamentarnim strankam za izobraževalno delo je v letu 1959 znašala 5 milijonov nemških mark, do leta 1964 je narasla na 38 milijonov nemških mark, ki so bili dopolnjeni z dodatnimi 12 milijoni nemških mark od dežel. K »izobraževalnim subvencijam« so bile dodane tudi subvencije parlamentarnim skupinam³⁸ v Bundestagu in Landtagu glede na število poslancev, ugodnosti javnega financiranja pa so v ZR Nemčiji bile deležne tudi politične fundacije³⁹ (Pulzer, 2001).

Subvencije za izobraževanje so v ZR Nemčiji obstajale samo med letoma 1959 in 1966 (Beyme, 2002: 133). Zvezno ustavno sodišče je leta 1966 zaradi ustavne pritožbe več manjših strank odločilo, da se sredstva iz zveznega proračuna, namenjena političnim strankam uporabljajo za povračilo stroškov volilne kampanje (Saalfeld, 2000: 108).

4. 3. 1. Mnenja o javnih subvencijah

Mnenja ob uvedbi neposrednih javnih subvencij strankam so bila zelo različna. SPD je javnim subvencijam sprva zelo nasprotovala. Njen vodja, Herbert Wehner je opozarjal, da subvencije pomenijo konec neodvisnosti demokratičnih strank in da demotivirajo pripravljenost za dajanje prostovoljnih prispevkov. Liberalec Dolf Sternberger je smatral javne subvencije za »smrt svobodni politični tekmovalnosti«. Nekateri so zavzemali bolj pozitivno mnenje; Theodor Eschenburg (politični strokovnjak), je bil mnenja, da so politične stranke z državnimi subvencijami pridobile funkcijo organa v ustavi (Pulzer, 2001: 8).

SPD je bila vse do leta 1966 skeptična glede javnega financiranja. Mnenje je spremenila predvsem zaradi povečanih stroškov volilnih kampanj in strankarske administracije ter oblikovanja skupne koalicije s CDU v letih 1966–1969 (Detterbeck, 2001: 8).

³⁸ Plačila parlamentarnim skupinam so v zadnjih nekaj desetletjih silovito narasla; iz 3,6 milijona mark v letu 1966 na 107 milijonov v letu 1995 v Bundestagu, v enakem obdobju pa v Landtagu iz 6,6 na 131 milijona mark (Pulzer, 2001). Računi političnih strank in parlamentarnih skupin pa morajo biti strogo ločeni, saj so po nemškem pravu parlamentarne skupine organi države in ne političnih strank. Prav tako je v zadnjih nekaj desetletjih naraslo število zaposlenih (bodisi v parlamentarnih skupinah ali za posamezne poslance), pa tudi zanje potrebna državna sredstva. Poslanci si lahko sami izberejo svoje pomočnike (Poguntke, 1994: 194).

³⁹ Posebnost nemških političnih strank so politične fundacije, ki so sicer povezane s strankami, drugače pa so avtonomne. Ideja o ustanavljanju političnih fundacij izvira še iz Weimarske republike. Najstarejša politična fundacija je iz leta 1925 – Friedrich Ebert Stiftungen, politična fundacija, povezana z SPD. Po drugi svetovni vojni je imela veliko imitatorjev v nesocialističnih strankah. Začele so kot strankarske akademije brez trajnega programa in kmalu postale institucionalne organizacije. Fundacija FDP Friedrich Naumann datira iz leta 1958, Konrad Adenauerjeva fundacija, povezana z CDU, iz 1964 ter CSU-jeva fundacija Hanns Seidel iz leta 1967 (Pulzer, 2001). Najmanjša je fundacija Zelenih, ki datira iz leta 1988. Politične fundacije niso del strankarske organizacije, od matičnih strank uživajo pravno avtonomijo, njihove aktivnosti pa nesporno pomagajo tudi matični stranki (Saalfeld, 2000: 110). Fundacije lahko koristijo matični stranki z raznimi raziskavami, vzdržujejo stike z različnimi segmenti družbe in vodijo strankarski arhiv. Predstavljajo tudi pomembno areno patronaže – dajejo štipendije, ki služijo pri rekrutaciji mladih politikov (Poguntke, 1994: 196).

4. 3. 2. Odločanje o vprašanju financiranja strank

Vse od leta 1958 zgodba o strankarskih financah v ZR Nemčiji odslikava odnos med politiki in zveznimi ustavnimi sodniki. V ospredju so štiri pomembna vprašanja (Pulzer, 2001: 7):

- katere strankarske aktivnosti naj se financira: volilne kampanje, izobraževanje, zakonodajno delo ali kar vse aktivnosti brez omejitev;
- kateri deli političnih strank naj se financirajo: centralna organizacija, parlamentarne skupine, politične fundacije, posamezni kandidati ali kar vsi deli brez omejitev;
- kakšne oblike naj bo podpora: neposredne subvencije, davčni privilegiji ali kombinacija obojega? Če se uporabljajo davčni privilegiji, kdo je potem upravičen do njih: posamezniki, podjetja ali oboji in kateri bi morali biti omejeni;
- kakšni ukrepi odgovornosti naj se uporabijo.

4. 4. ZAKON O POLITIČNIH STRANKAH

Zakon o političnih strankah (*Parteiengesetz*) je bil sprejet 24. junija 1967 in do danes večkrat spremenjen. Zakon je razdeljen na sedem poglavij; financiranje je urejeno v poglavju IV, ki govori o javnem financiranju in v poglavju V, ki govori o predstavljanju računov.

Pobuda za nastanek zakona je prišla od Zveznega ustavnega sodišča in ne od političnih strank samih. Najbolj problematičen del zakona je bil od vsega začetka finančni del, ki je doživel tudi največ sprememb (Saalfeld, 2000). Zakon o političnih strankah, ki naj bi pomagal spodbujati demokratizacijo strank, je med drugim nastal zato, ker so stranke brez zadrege posegale po državnih sredstvih (Beyme, 2002: 131). Razlog za tako pozno uzakonjenje je strankarska nepripravljenost za omejitev lastne svobode delovanja s pravnimi regulacijami in njihova nezmožnost dogovora o regulaciji javnih subvencij (Poguntke, 1994: 189).

Zakon je postavil zakonito podlago javnim subvencijam strankam, ki so imele od leta 1966 obliko povračila stroškov⁴⁰ volilnih kampanj. Vsaka politična stranka, ki je na volitvah zbrala 2,5 % glasov, je bila deležna povračila v višini 2,50 nemške marke na dobljeni glas. Zvezno

⁴⁰ Do javnih sredstev so bile po zakonu upravičene politične stranke v primeru, če sodelujejo na volitvah, pri oblikovanju javnega mnenja ter parlamentarnih nalogah. Vse druge aktivnosti lahko izvaja avtonomna, a s politično stranko povezana organizacija, ki se lahko prav tako poteguje za javna sredstva. Stroški volilne kampanje so bili povrnjeni po obrokih v roku naslednjih štirih let trajanja parlamenta, kar je še dodatno zameglilo že tako nejasno mejo med stroški kampanje in splošnimi izdatki, ki jih ima politična stranka (Pulzer, 2001: 8–9).

ustavno sodišče se ni strinjalo z 2,5-odstotnim pragom za pridobitev javnih subvencij in je leta 1968 razsodilo, da je tako visok prag nezdržljiv s principom enakega dostopa ter ga znižalo na 0,5 %. Povračilo stroškov volilne kampanje ni bilo omejeno samo na parlamentarne stranke kot subvencije za izobraževanje iz leta 1958, ampak na vse stranke, ki so zbrale 0,5 % glasov. Ta zakon in razsodba sodišča sta ne glede na neprestane konflikte o dovoljenih zneskih javnih subvencij, načinih njihovega razporejanja in ravneh, ki so podvržene javnemu nadzoru postavila temelje političnim financam za nadaljnjih trideset let (Pulzer, 2001).

4. 4. 1. Sprejemanje in spreminjanje Zakona o političnih strankah

Najbolj pogoste spremembe, ki so jih predlagale parlamentarne stranke so bile povečevanje povračila za posameznega volivca in povečevanje celotnega proračunskega zneska, namenjenega za stranke. Do prve velike spremembe finančnega dela zakona je zaradi finančnih težav strank (predvsem kot posledice visoke inflacije, tesnega političnega tekmovanja in dragih volilnih kampanj, zaradi katerih so se nekatere stranke celo zadolževale) prišlo v sedemdesetih. Zaradi podobnih finančnih težav so se vse parlamentarne stranke leta 1974 in 1983 strinjale o povečanju povračila za posameznega volivca (Scarrow, 2004: 662).

V spremembe zakona je velikokrat poseglo tudi Zvezno Ustavno sodišče predvsem zaradi neenakih možnosti neparlamentarnih strank. Sodišče je v ZR Nemčiji igralo in še zmeraj igra vlogo čuvaja in pravičnika, saj parlamentarne stranke prevečkrat odločajo le v svojo korist in ponavadi pri tem ne upoštevajo neparlamentarnih političnih opcij (Scarrow, 2004).

Zaradi slabšega finančnega položaja neparlamentarnih strank sta bila v 80-ih uvedena dva ukrepa. Povečanje ravni davčno olajšljivih donacij posameznikov in podjetij leta 1984 (tabela 4.1.) je spodbudilo velike donacije strankam. Zaradi strank, ki so prejemale manj donacij, se je uvedla *Chancenausgleich*, t. i. formula enakih možnosti. Na koncu je koristila tako strankam z manj in z več donacijami, saj so letni znesek *Chancenausgleicha* lahko dobile stranke, ki so po končnem rezultatu zadnjih volitev pridobile najmanj 0,5 % drugih glasov. Pri izračunu letnega zneska *Chancenausgleicha* se je upošteval kvocient 40 % v preteklem letu v finančnem poročilu navedenih dohodkov iz članarin in donacij s številom doseženih veljavnih drugih glasov (Pulzer, 2001). Leta 1988 se je k zakonu vključila še t. i. izravnava možnosti ali *Sockelbetrag*, kar pomeni, da se je k obstoječemu sistemu povračila stroškov volilne

kampanje uvedlo dodatno plačilo za vse stranke, ki dosežejo več kot 2 % veljavnih glasov na zveznih volitvah (Poguntke, 1994).

Spremembe zakona leta 2002 niso vsebinske narave; zaradi spremembe denarne valute so se spremenile vse številčne postavke, razen praga za pridobitev javnih subvencij (Scarrow, 2004).

4. 4. 2. Vstop stranke Zeleni v Bundestag

»Kartel je napaden« z vstopom Zelenih v Bundestag leta 1983. Zeleni so odklanjali obstoječe »finančne dogovore« parlamentarnih strank in se obračali tudi na Zvezno ustavno sodišče. Prva pobuda s strani Zelenih je prišla še preden so prišli v Bundestag, ko so se na sodišče obrnili zaradi ustavnosti javnih plačil političnim fundacijam⁴¹. Po tem, ko je sodišče zavrnilo njihov poziv, so sami začeli sprejemati denar za lastno fundacijo. Druga pobuda s strani Zelenih na Zvezno ustavno sodišče je sledila po spremembi zakona leta 1983, ko so vse štiri stranke povečale subvencije in davčne olajšave za donacije.

Najbolj uspešni so bili Zeleni leta 1992, ko so od Zveznega ustavnega sodišča (zakon o političnih strankah se je spremenil leta 1994) zahtevali novo formulo financiranja političnih strank (Scarrow, 2004). Sodišče je takrat postavilo inflaciji prilagojeno zgornjo absolutno mejo celotnega zneska javnih subvencij za stranke na deželnih, zveznih in evropskih volitvah in zgornjo relativno mejo, ki določa, da politične stranke ne smejo dobiti več kot 50 % dohodka od države. Prav tako so bile ukinjene davčne olajšave za poslovne donacije, zmanjšana davčno olajšljiva meja individualnih donacij, znižal pa se je tudi znesek, pri katerem se razkrije identiteta donatorjev. Zavrne se tudi zapletena finančna formula iz 80-ih – Zvezno ustavno sodišče je razveljavilo *Sockelbetrag* in *Chancenausgleich* (Beyme, 2002: 134). Rzsodba Zveznega ustavnega sodišča je zavrnila princip, ki je veljal vse od leta 1966, da se morajo javne subvencije porabiti izključno za povračilo stroškov volilnih kampanj in zapovedala javne subvencije za vse strankarske aktivnosti (Scarrow, 2004: 663).

⁴¹ Politične fundacije so se sprva financirale podobno kot njihove matične stranke; fundacija SPD s članarini, ostale pa s poslovnimi donacijami. Od leta 1960 so fundacije za specifične projekte prejemale male subvencije od zvezne in državnih vlad, od leta 1962 za delo v tujini od Ministrstva za razvoj, kasneje od Ministrstva za ekonomsko sodelovanje. Od leta 1967 so vse fundacije, katerih stranke so dosegle 5-odstotni volilni prag, prejele enkratne dotacije (Pulzer, 2001: 11–12). Vsa finančna sredstva ne koristijo matičnim strankam, saj fundacije ne smejo prenašati svojih sredstev političnim strankam. Pojavilo se je veliko različnih kritik zaradi javnega financiranja političnih fundacij, saj naj bi bile te subvencije namenjene strankam (npr. osebje fundacij vodi neplačane obveznosti kampanje). Leta 1992 je Zvezno ustavno sodišče odločilo, da je delitev dela med strankami in fundacijami nemogoče postaviti in da so zatorej nepotrebne ločene subvencije.

TABELA 4. 1.: Zakonske ureditve financiranja nemških strank

Leto	JAVNO FINANCIRANJE	DONACIJE
1954 – Davčni zakon	/	-do 10 % posameznikovega dohodka ali 2 milijona od skupnega prometa podjetja je lahko bilo odtegnjeno za donacije strankam v zveznem ali deželnem parlamentu
1958 – razsodba Zveznega ustavnega sodišča	-za izobraževalno delo parlamentarnim strankam 5 milijonov DM	-samo ustavna zahteva po obveščanju javnosti o prihodkih, ni zakonsko implementirano
1966 – razsodba Zveznega ustavnega sodišča	-javne subvencije kot povračilo stroškov volilne kampanje	-samo ustavna zahteva po obveščanju javnosti o prihodkih, ni zakonsko implementirano
1967 – Zakon o političnih strankah	-povračilo 2,5 DM za glas, če stranka doseže 2,5 % glasov na zveznih volitvah ali 10 % v okrožju -ni več samo za parlamentarne stranke	-znesek, pri katerem se razkrije identiteta donatorja, je 20 000 DM za posameznike in 200 000 za podjetja -meja davčno olajšljivih donacij je 600 DM
1969 – sprememba Zakona o političnih strankah	-znižanje odstotka potrebnih glasov na zveznih volitvah na pobudo Zveznega ustavnega sodišča na 0,5 %, za okrožje ostane 10 %	-znesek, pri katerem se razkrije identiteta za podjetja, se zniža na 20 000 DM
1974 – sprememba Zakona o političnih strankah	-povračilo 3,5 DM na dobljeni glas na zveznih volitvah za stranke, ki dosežejo 0,5 % potrebnih glasov	-znesek, pri katerem se razkrije identiteta za podjetja, je 20 000 DM
1980 – sprememba Davčnega zakona	-ostane nespremenjeno	-povišanje davčno olajšljive meje na 1800 DM
1983 – sprememba Zakona o političnih strankah	-povračilo 5 DM na dobljeni glas na zveznih in evropskih volitvah (0,5 % potrebnih glasov) -stranke morajo v finančnih poročilih poročati o dohodkih in izdatkih - <i>chancenausgleich</i> – delitev plačil strankam odvisna od dobljenih prispevkov	- donacije davčno olajšljive do 5 % prihodka posameznika in 0,2 % dohodka podjetij -prepovedane donacije s strani političnih fundacij in dobrodelnih organizacij
1988 – sprememba Zakona o političnih strankah	-uvede se <i>sockelbetrag</i> – enaka plačila za vse stranke, ki dosežejo 2 % glasov na zveznih volitvah	-znesek, pri katerem se razkrije identiteta donatorja, se zviša na 40 000 DM
1994 – sprememba Zakona o političnih strankah na pobudo Zveznega ustavnega sodišča	-sprememba oblike javnih subvencij -javne subvencije za vse strankarske aktivnosti -absolutna meja – omejena proračunska sredstva za vse stranke na največ 230 milijonov DM -relativna meja - javne subvencije ne smejo preseči ostalih zbranih sredstev stranke -1 DM za glas (1,30 DM za prvih 5 milijonov glasov) -znesek subvencij odvisen tudi od dobljenih glasov in donacij – <i>matching grant</i>	-ukinitvev <i>chancenausgleich</i> in <i>sockelbetrag</i> -znesek, pri katerem se razkrije identiteta donatorja, se ponovno zniža na 20 000 DM -ukinitvev olajšav za poslovne donacije
1998 – sprememba Zakona o pol. strankah	-povečanje absolutne meje na 245 milijonov DM za vse politične stranke	-znesek, pri katerem se razkrije identiteta donatorja, je 20 000 DM
2002 – sprememba Zakona o političnih strankah	-absolutna meja 133 milijona € za vse stranke -0,70 € za dobljeni glas (1,30 € za prve 4 milijone glasov)	-davčno olajšljive individualne donacije do 1650 € letno -znesek, pri katerem se razkrije identiteta donatorja, je 10 000 € -stranke prejmejo 0,38 € za donacije do zneska 3300 € na posameznika

Vir : Saalfeld 2000, Pulzer 2001, Scarrow 2004, Beyme 2002, Zakon o političnih strankah
 Legenda: DM - nemška marka

5. RAZVOJ FINANCIRANJA POLITIČNIH STRANK V SLOVENIJI

5. 1. SLOVENSKA USTAVA O POLITIČNIH STRANKAH

Zakonska regulacija financiranja političnih strank je v večini demokratičnih držav vključena v zakone o političnih strankah, v posebne zakone o financiranju političnih strank ali v volilno zakonodajo; nekatere države pa omenjajo financiranje političnih strank tudi v ustavah. Slovenska ustava omenja politične stranke le v obliki prepovedi članstva nosilcev funkcij (pripadniki obrambnih sil in policije) in v primeru nezdržljivosti funkcij (funkcija sodnika in državnega tožilca ni združljiva s funkcijo v organih političnih strank). Ustava posebej ne govori o organizaciji in financiranju političnih strank (Ustava RS). V predlogu slovenske ustave je sicer v členu 42a prišlo do določbe, v kateri so politične stranke dolžne javno razgrniti vire in način porabe svojih sredstev in premoženja. Do sprejetja tega člena žal ni prišlo (Kranjc, 1994: 91).

5. 2. FINANCIRANJE ZVEZE KOMUNISTOV SLOVENIJE

Po drugi svetovni vojni je bila Zveza komunistov⁴² Slovenije vodilna politična sila, ki je 45 let usmerjala politično in civilno-družbeno areno. Zveza komunistov Slovenije si je materialna sredstva za svojo dejavnost zagotavljala na načelu samofinanciranja s sredstvi članarine in drugih dohodkov (58.člen statuta Zveze komunistov Slovenije).

5. 3. FINANCIRANJE STRANK MED LETI 1989 IN 1994

Delovanje v strankarski areni in finančna sredstva političnih strank⁴³ je v Sloveniji v posameznih obdobjih urejalo več različnih zakonov. Pred slovensko osamosvojitvijo je bil leta 1989 sprejet Zakon o političnem združevanju, ki je veljal vse do oktobra 1994, ko je stopil v veljavo Zakon o političnih strankah. V Sloveniji ni bilo nikoli posebnega zakona, ki bi urejal le financiranje političnih strank. Do leta 1994 sprejetega Zakona o volilni kampanji, ki ureja finančni in organizacijski vidik volilne kampanje, je financiranje volilne kampanje urejal Zakon o volitvah v skupščine iz leta 1989.

⁴² Temeljni viri prihodkov Zveze komunistov Jugoslavije (sestavljena iz zvez republik) so članarina, ki jo plačujejo člani, prostovoljni prispevki članov in drugih občanov – s temi sredstvi se financira osnovno dejavnost Zveze komunistov Jugoslavije (139.in 140. člen statuta Zveze komunistov Jugoslavije).

⁴³ V državah, ki imajo zakone o političnih strankah ali posebne zakone o financiranju, so stopnje regulacije različne, praviloma večje v zakonih, ki so bili sprejeti v zadnjem obdobju (Kranjc, 1994: 89). Zadnjih deset let je nova zakonodaja na področju financiranja političnih strank nastajala predvsem v državah Vzhodne Evrope, ki so prešle iz komunističnega sistema v parlamentarno demokracijo z večstrankarskim sistemom.

5. 3. 1. Zakon o političnem združevanju

Zakon o političnem združevanju (1989) je uzakonil tri temeljne načine financiranja političnih strank, za katere se je v tistem času uporabljal zakonsko dovoljen izraz politične organizacije. Ti trije temeljni načini financiranja so bili: članarine, sredstva iz proračuna ter prispevki fizičnih in pravnih oseb. Pravne osebe so lahko sredstva prispevale le iz dobička. Do sredstev iz proračuna ustrezne družbenopolitične skupnosti so bile upravičene politične stranke, ki so imele svoje delegate v družbenopolitičnem zboru⁴⁴ skupščine družbenopolitične skupnosti, in sicer sorazmerno številu delegatov svojih strank. Obseg javnih subvencij se je določil v proračunu ustrezne družbenopolitične skupnosti (Krašovec, 2000). Slabost zakona⁴⁵ je bila zelo površna opredelitev načel financiranja političnih organizacij ter družbenega nadzora nad njihovim financiranjem (Fink-Hafner, 2001: 249).

5. 3. 2. Zakon o volitvah v skupščine

V vmesnem obdobju priprav na politične spremembe je bilo z Zakonom o volitvah v Skupščine (1989) urejeno tudi financiranje volilnih kampanj političnih strank in kandidatov, ki so nastopili na republiških in lokalnih volitvah. Kandidati so lahko finančna sredstva, ki so bila zakonsko določena glede najvišjih zneskov, zbrali od občanov, organizacij in skupnosti. Vsak posameznik je lahko prispeval do največ enega povprečnega osebnega dohodka v Sloveniji, organizacija pa do 10 povprečnih osebnih dohodkov. Najvišja dovoljena poraba finančnih sredstev za volilne kampanje v Zakonu o volitvah v skupščine ni bila opredeljena, je pa obstajala obveza poročanja pristojnemu delovnemu telesu skupščine o zbranih in porabljenih sredstvih za svoje volilne kampanje⁴⁶. Izvoljeni kandidati in stranke so bili tudi upravičeni do povrnitve dela stroškov glede na število dobljenih glasov (Krašovec, 2000).

5. 3. 3. Osnutek Zakona o političnih strankah

Nastajanje Zakona o političnih strankah je bilo precej dolgotrajno (do osnutka zakona je prišlo leta 1992, do predloga zakona leta 1993). Vsak nadaljnji pravni korak pri urejanju področja

⁴⁴ Družbenopolitični zbor je bil eden izmed treh zborov (družbenopolitični zbor, zbor združenega dela in zbor občin) delegatsko sestavljene skupščine SR Slovenije.

⁴⁵ Prav tako je ostalo neurejeno vprašanje lastnine starih družbenopolitičnih organizacij oziroma prerazdelitev te lastnine – ali med vse stranke ali na državo. Zakon o političnih strankah (1994) je formalno razrešil vprašanje nepremičnin družbenopolitičnih organizacij. Zakon je predvidel prenos teh sredstev na Republiko Slovenijo in krajevne skupnosti – razen tistih, ki so bile pridobljene s članarino, prostovoljnimi prispevki in prostovoljnim delom (Fink-Hafner, 2001: 249,261).

⁴⁶ Tako poročilo so po volitvah 1990 pristojnemu delovnemu telesu republiške skupščine, Odboru za proračun in javne finance poslali le LDS in Stranka demokratične prenovе ter poslanca narodnosti (Kranjc v Krašovec, 2000).

financiranja političnih strank je natančneje določal pogoje strankarskega delovanja in uvajal razna določila, povezana s transparentnostjo, nadzorom in zaščito proti korupciji.

Osnutek Zakona o političnih strankah iz leta 1992⁴⁷ v primerjavi z Zakonom o političnem združevanju natančneje opredeljuje vsebino⁴⁸ finančnega poročila, ki ga morajo politične stranke predložiti Državnemu zboru. Še podrobneje pa je bil nadzor razčlenjen v drugem besedilu predloženega zakona o političnih strankah iz leta 1993, ki je določil vsebino poročil, rok predložitve poročila Državnemu zboru in poveril družbeni nadzor nad javnimi prihodki pooblašeni službi za nadzor nad javnimi prihodki. Postopoma so se v zakonih začele pojavljati tudi kazni za kršenje zakona na področju financiranja političnih strank. V zakonu iz leta 1989 in osnutku zakona iz leta 1992 še niso opredeljene sankcije, medtem ko predlog zakona iz leta 1993 že omenja denarne kazni za kršenje zakonskih določil. Razmeroma pozno so se v zakonodaji začele pojavljati tudi težnje po uvajanju protikorupcijskih določil. Šele zadnja inačica zakona o političnih strankah iz leta 1994 je natančno navedla oblike prikritega financiranja strank iz civilno-družbenih in javnih virov, ki jih lahko stranke uporabljajo le v skladu s predpisi pristojnih političnih ustanov in ob preglednem javnem navajanju teh virov financiranja za svoje delovanje. Politične stranke so dolžne poročati tudi o nedennarnih storitvah, ki so jim ponujene (Fink-Hafner, 2001: 258–260).

5. 4. ZAKON O POLITIČNIH STRANKAH⁴⁹

Spomladi, ko je v javnost prišel nov predlog zakona o strankah, sta bila v obrazložitvi izrecno navedena dva osnovna namena zakona; eden od njih je bil tudi približevanje pravnim ureditvam s tega področja Nemčiji in Avstriji (Fink-Hafner, 2001: 254– 255).

Zakon o političnih strankah (1994) je bil po svojem sprejetju spremenjen večkrat; financiranje strank se je spremenilo dvakrat zaradi odločitve Ustavnega sodišča RS, in sicer leta 2000 in

⁴⁷ Osnutek zakona o političnih strankah (jesen 1992) je bil oblikovan po zgledu nemške, španske in avstrijske zakonodaje. Evropske zglede bi lahko na tem področju razvrstili po kontinuumu, od minimalnega (Velika Britanija) do zelo natančnega (Nemčija, Španija) normativnega urejanja (Fink-Hafner, 2001: 247).

⁴⁸ Zakon o političnem združevanju iz leta 1989 je bil zelo splošen pri predpisovanju družbenega nadzora, saj govori le o javnosti poslovanja in na splošno pooblašča Službo družbenega knjigovodstva za nadzor (Fink-Hafner, 2001: 257–258).

⁴⁹ Zakon o političnih strankah je bil sprejet šele oktobra 1994 – po daljšem obdobju cikličnih razprav, občasno močnejših javnih pritiskih in po precejšnjih spremembah prvotnega osnutka (Fink-Hafner, 2001:247).

2002⁵⁰, ko sta bila sprejeta Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o političnih strankah. Financiranju strank je v Zakonu o političnih strankah namenjeno poglavje IV o financiranju stranke in poglavje VI o kazenskih določbah.

5. 4. 1. Sprejemanje zakonodaje o financiranju strank v Republiki Sloveniji

Na dinamiko in vsebino nastajanja zakonodaje so v devetdesetih v Sloveniji po mnenju Fink-Hafnerjeve (2001: 264) vplivali štirje značilni grozdi dejavnikov: težnje parlamentarnih strank po instrumentalizaciji zakonodaje v lastnem interesu z namenom zmanjšati gnečo v strankarski areni; težnje okrepiti materialni položaj parlamentarno živih strank ob čim manjšem možnem družbenem nadzoru; pristajanje strankarskih elit na normativno regulacijo financiranja in sploh delovanja strank ter zagotavljanja javnega nadzora nad strankami (še po dolgotrajnejših pritiskih javnosti zaradi razkrivanja finančnih afer) ter odziv na stopnjevanje protistrankarskih občutij, ki so se razvila zaradi zoževanja demokracije na strankarsko demokracijo.

Sprejemanje zakonov, povezanih s financiranjem strank, je v Sloveniji leta 1994 potekalo precej uniformirano s strani koalicijskih in prav tako opozicijskih poslancev. Zakon o političnih strankah so podprle vse stranke, razen SLS in SDS, katerih poslancev med glasovanjem ni bilo v dvorani. Sprejem Zakona o volilni kampanji⁵¹ pa so prav tako podprle vse stranke (Krašovec, 2000: 159).

5. 4. 2. Presojanje ustavnosti Zakona o političnih strankah

V Sloveniji je imelo Ustavno sodišče Republike Slovenije prav tako kot v ZR Nemčiji Zvezno ustavno sodišče vpliv na spreminjanje zakonodaje v primeru, če se je pri presojanju ustavnosti določenih zakonskih določil ugotovilo, da so v neskladju z ustavo. Ponavadi so bili pobudniki

⁵⁰ Sprememba iz leta 2000 se ukvarja predvsem z urejanjem združevanja in razdruževanja političnih strank in z izpisi iz registra političnih strank. Dodane so tudi manjše spremembe glede oddajanja finančnih poročil in sankcije za primer neupoštevanja zakonskih določil.

⁵¹ Bolj zanimivo je bilo obnašanje poslancev pri glasovanju o spremembi zakona o volilni kampanji mesec dni pred volitvami 1996, ko so hoteli povečati vsoto, ki jo lahko stranka zapravi na posameznega volilnega upravičenca iz 30 tolarjev na 60 tolarjev. Poslanci so sicer bili za sprejetje zakona, hkrati pa so se bali, da bi izgubili javno verodostojnost ravno pred volitvami. Rezultat je bil, da je vsak posamezni poslanec iz vsake od sedmih različnih parlamentarnih strank glasoval bodisi proti ali je bil vzdržan. Zakon je na koncu bil vseeno sprejet, ker je tako odločila večina poslancev. Glasovali niso poslanci SDS in SLS. V drugem krogu glasovanja februarja 1997 po odložitnem vetu državnega sveta so člani vladnih strank (LDS, DeSUS, SLS) glasovali za, medtem ko so člani opozicije glasovali proti (Krašovec, 2001: 102–103).

neparlamentarne stranke⁵², ki so se pritoževale zaradi neenakih⁵³ možnosti delovanja v politični areni. Zaradi presoje⁵⁴ Ustavnega sodišča RS se je dvakrat, leta 2000 in 2002 spremenila ureditev financiranja političnih strank.

Leta 2000 se je razširilo financiranje političnih strank iz proračuna še na neparlamentarne stranke oziroma na vse, ki so dosegle 1 % glasov na volitvah, postavila pa se je nova omejitev, da mora stranka kandidirati v treh četrtinah vseh volilnih enot. Pobudniki (Nacionalna stranka dela, Republikanci Slovenije, Nova stranka, Stranka enakopravnih dežel) so leta 1998 izpodbijali določbe 23. člena Zakona o političnih strankah, ki urejajo financiranje političnih strank iz državnega proračuna. Pobudniki so menili, da je določba, ki omejuje proračunsko financiranje na stranke, katerih kandidatke oziroma kandidati so bili na zadnjih volitvah izvoljeni v Državni zbor, protiustavna, in da diskriminira vse neparlamentarne politične stranke in da je določba v neskladju z ustavnim načelom demokratične države. Pobudniki so navajali, da »denar pomeni politični stranki možnost delovanja, zato je z odvzemom na volitvah prisluženih finančnih sredstev stranki odvzeta možnost enakopravnega nastopanja v političnem prostoru«. Politično delovanje neparlamentarnih strank je po njihovem mnenju zaradi izpodbijane ureditve odmiralo, nove politične opcije pa se niso razvijale (odločba Ustavnega sodišča RS, Uradni list št. 24/99, obrazložitev). Ustavno sodišče je naložilo Državnemu zboru spremembo 23. člena, da odpravi diskriminacijo med parlamentarnimi in neparlamentarnimi strankami⁵⁵.

Leta 2002⁵⁶ je Ustavno sodišče RS razveljavilo omejitev, da mora politična stranka kandidirati v najmanj treh četrtinah vseh volilnih enot, če želi pridobiti pravico do financiranja iz državnega proračuna, saj pomeni predpisana omejitev poseg v načelo enakosti pasivne volilne pravice. V tem primeru so bile najbolj prizadete majhne in regionalne

⁵² V Republiki Sloveniji je trenutno registriranih 37 političnih strank, od tega je 7 parlamentarnih (na dan 4. 4. 2005, Direktorat za upravne notranje zadeve).

⁵³ Javnofinančna sredstva so se ob sprejetju zakona dodeljevala le parlamentarnim strankam, in sicer glede na število dobljenih glasov v vseh volilnih enotah na zadnjih volitvah; za vsak dobljeni glas je stranka dobila 30 SIT (znesek se je mesečno usklajeval z indeksom rasti drobnoprodajnih cen po podatkih Statističnega urada). Tudi teritorialne organizacije strank so lahko dobile mesečno največ 30 SIT (iz proračunov lokalnih skupnosti) za vsak dobljeni glas na volitvah za občinski svet oziroma župana.

⁵⁴ Zakon o političnih strankah se je spremenil tudi leta 1998 (odločba US RS 13/98), a sprememba ni vplivala na financiranje strank. Razveljavi se četrti odstavek 3. člena Zakona o političnih strankah.

⁵⁵ Iz državnega financiranja je torej dopustno izpustiti le tiste politične stranke, za katere se na volitvah izkaže, da niso imele nikakršnih realnih možnosti za pridobitev vsaj enega mandata. S to omejitvijo zakonodajalec preprečuje kandidiranje na volitvah zgolj z namenom pridobivati proračunska sredstva.

⁵⁶ Pri tretji obravnavi predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o političnih strankah 2002 so sprejetju zakona v celoti odločno nasprotovali poslanci Slovenske nacionalne stranke, saj se niso strinjali s povečanjem sredstev političnim strankam, v času, ko je bilo govora o rebalansu državnega proračuna in proračunskih primanjkljajih (16. redna seja Državnega zbora, 30. maj 2002).

politične stranke. Zakonodajalec ni upošteval, da lahko prihaja do ustanovitve strank, ki imajo namen sodelovati na volitvah in vplivati na oblikovanje politične volje na nekem ožjem območju države, ki ne predstavlja nujno večino območja države, ali pa gre za koncentracijo strankinih pristašev na določenem manjšem območju (odločba Ustavnega sodišča RS, Uradni list RS št. 94/02).

5.5. ZAKON O VOLILNI KAMPANJI

Po osamosvojitvi je med letoma 1992 in 1994 področje financiranja volilnih kampanj ostalo pravno neurejeno. Leta 1992 je bil sprejet Zakon o volitvah v Državni zbor, vendar ni urejal vprašanja financiranja volilnih kampanj. V tem času je prihajalo do različnih nepravilnosti pri zbiranju in porabljanju finančnih sredstev. Najbolj sporna afera, ki odmeva še v današnjih časih, je financiranje volilne kampanje Slovenske ljudske stranke s strani podjetja Lek leta 1992, ki volilne kampanje ni financiralo iz dobička pravne osebe, kot je to veleval Zakon o političnem združevanju⁵⁷.

Leta 1994 je bil sprejet Zakon o volilni kampanji, ki je ponovno in natančneje uredil financiranje volilnih kampanj. Zakon po poglavjih ureja več področij volilne kampanje: splošne določbe, volilno kampanjo v javnih glasilih in drugih oblikah objavljanja informacij, plakatiranje, predvolilne shode, financiranje volilne kampanje, delno povračilo stroškov za organiziranje in financiranje volilne kampanje in kazenske sankcije. Tudi ta zakon ni dolgo ostal nespremenjen, saj je bil že leta 1997 sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o volilni kampanji, ki je zvišal finančni znesek povračila stroškov volilne kampanje in znesek, ki ga lahko politična stranka porabi na registriranega volivca (iz 30 na 60 SIT). Prav tako so se povečale tudi denarne kazni za kršitev zakona.

⁵⁷ Predsednik Lekove uprave Metod Dragonja je leta 1992 financiral volilno kampanjo SLS. Obtožnica Dragonji očita, da je kot generalni direktor Leka prestopil meje pravic, ker je 29. oktobra 1992 v nasprotju z določilom Zakona o političnem združevanju (pravne osebe so lahko prispevale denar za delovanje političnih strank le iz dobička, o njegovi razporeditvi pa odloča skupščina družbe) neupravičeno odredil izplačilo dveh zneskov. Trije milijoni 150 tisoč tolarjev so se znašli na računu podjetja Herties, ki z Lekom sicer ni sodelovalo, na njegovem računu pa so se zbirala sredstva za financiranje volilne kampanje Slovenske ljudske stranke. Nezakonito je tudi plačilo 628 000 tolarjev, ki jih je Metka Karner Lukač dobila za delo pri projektu lastninjenja, češ da gre za prispevek za volilno kampanjo (Cvetek, 2003). Afera se je nadaljevala še z Marjanom Podobnikom, predsednikom SLS, ki je tožil Mladino zaradi objave domnevno žaljivega članka *Nepoštene ljudske igre* leta 1998 in zahteval da Mladina prekliče navedbe v članku (leta 1992 je Podobnik direktorja podjetja Lek Metoda Dragonja povabil, naj postane član SLS in ga ob tem napeljeval, naj mu da 55 000 nemških mark za strankino volilno kampanjo) (Zerdin, 2002).

Na spreminjanje Zakona o volilni kampanji Ustavno sodišče RS ni vplivalo, čeprav so bile na sodišče naslovljene pobude za presojo ustavnosti⁵⁸ nekaterih določil Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o volilni kampanji.

Pri pregledovanju poročil o vodenju volilne kampanje ima poglavitno vlogo Računsko sodišče RS, ki naredi natančno revizijo kampanjskih financ za vsako stranko ali vsakega kandidata, ki je sodeloval na volitvah. Po vsaki volilni kampanji Računsko sodišče RS vsaki politični stranki ali kandidatu izreče dve mnenji: mnenje o pravilnosti izkazanih zneskov v zaključnem poročilu o volilni kampanji in mnenje o pravilnosti zbiranja in porabe sredstev za volilno kampanjo. Računsko sodišče pri nas žal le izrazi mnenje, ki pa je najpogosteje negativno, ali mnenje s pridržkom, izjemoma pozitivno mnenje⁵⁹.

Največ sredstev z naslova povračila stroškov volilne kampanje pridobi parlamentarna stranka, ki na volitvah dobi največ veljavnih glasov (60 SIT na glas) – na zadnjih parlamentarnih volitvah je bila to Slovenska demokratska stranka⁶⁰.

V Sloveniji je določena najvišja možna finančna vsota, ki jo lahko stranka porabi za volilno kampanjo (leta 2004 so stranke lahko zapravile skoraj sto milijonov tolarjev), odvisna pa je od števila registriranih volivcev, ki se od enih do drugih volitev malenkost razlikuje.

⁵⁸ Leta 1999 je prišlo do pobude za presojo ustavnosti 5. člena zakona (s strani politične stranke Republikancev Slovenije, Stranke enakopravnih dežel in Slovenske Obrtno-podjetniške stranke), ki govori o javnih glasilih, porazdelitvi programskega časa, enakopravnosti kandidatov ter političnih strank in enakih pogojih za objavljanje volilnih propagandnih sporočil. Pobuda za presojo ustavnosti je bila zavrnjena (odločba Ustavnega sodišča RS, Uradni list RS, št. 22/99). Ustavno sodišče je že odločalo o ustavnosti 5. člena Zakona o volilni kampanji na pobudo posameznega državljana (št. U-I-311/94) in ugotovilo, da določba ni v neskladju z ustavo.

⁵⁹ Računsko sodišče RS je za finančno vodenje volilne kampanje v volilnem letu 2004 izdalo pozitivno mnenje za izkazane zbrane zneske in za pravilnost zbiranja in porabe sredstev le SDS in poslanki madžarske manjšine Mariji Pozsonec, LDS si je prislužila negativno mnenje za izkazane zbrane zneske in mnenje s pridržkom za pravilnost zbiranja in porabe sredstev, DeSUS dve negativni mnenji, SNS je za izkazane zneske prejela pozitivno mnenje, za pravilnost zbiranja in porabe sredstev pa mnenje s pridržkom, NSi in SLS pozitivno mnenje za pravilnost zbiranja in porabe sredstev in negativno mnenje za izkazane zneske, ZLSD pozitivno mnenje za pravilno zbiranje in porabo sredstev ter mnenje z pridržkom za izkazane zneske (Revizijska poročila Računskega sodišča, Poročevalec DZ RS št. 1/2005).

⁶⁰ SDS je dobila 16 902 600 SIT povračila stroškov volilne kampanje, za celotno volilno kampanjo je porabila 83 549 961 SIT, zbrala pa 66 717 875 SIT (Revizijska poročila Računskega sodišča, Poročevalec DZ RS št. 1/2005).

TABELA 5.1.: Zakonske ureditve financiranja slovenskih strank

Zakon -osnutek	Viri financiranja	Javno financiranje	Prepovedi /omejitve financiranja	Poročanje/ nadzor
Zakon o političnem združevanju 1989	članarina, prispevki fizičnih in pravnih oseb, proračun	v sorazmerju s številom delegatov	ni navedeno	javnost poslovanja Služba družbenega knjigovodstva
Osnutek Zakona o političnih strankah 1992	+ prihodki iz premoženja, darila, volila + definicija odhodkov + navedba prispevkov nad 6-kratno povprečno mesečno bruto plačo v finančnem poročilu	izključno za parlamentarne stranke	državni organi (zavodi, podjetja-javni kapital nad 20 %), organi krajevnih skupnosti, sindikati, verske skupnosti, humanitarne org.	+ finančno poročilo v DZ do 31. marca za preteklo leto
Osnutek Zakona o političnih strankah 1993	+ prihodki gospodarske dejavnosti ⁶¹ + obvezna navedba imen pravnih in fizičnih oseb ter zasebnikov	izključno za parlamentarne stranke	+ prispevki iz tujine	+ javnost poslovanja + nadzor pooblaščenice službe za nadzor nad javnimi prihodki + denarne kazni za kršenje posameznih določil
Zakon o⁶² političnih strankah 1994	+ dobiček iz dohodka podjetja-kulturna in založniška dejavnost ⁶³ + navedba imen, če donacija presega tri povprečne plače delavca	+ 30 SIT za dobljeni glas iz državnega (le parlamentarne stranke) ali lokalnega proračuna	+ prispevki ne smejo presegati 10-kratne mesečne plače delavca v RS letno + opredelitev brezplačnih storitev	+ Računsko sodišče opravi obvezen pregled + objava poročila v glasilu DZ + izrecna navedba denarne kazni za kršenje določil
Sprememba zakona o PS 2000	+ nova definicija javnega kapitala ⁶⁴	+ 1 % glasov + kandidiranje v najmanj $\frac{3}{4}$ volilnih enot	nespremenjeno	+ letno poročilo Rač.sodišču do 28. februarja, skrajšano letno poročilo do 30. aprila v Uradnem listu
Sprememba zakona o PS 2002	+ prispevki strankinih članov iz tujine	- $\frac{3}{4}$ volilnih enot	nespremenjeno	nespremenjeno

Vir: Fink-Hafner 2001, Krašovec 2000, Zakon o političnih strankah, Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o političnih strankah 2000 in 2002

Legenda : + dodatno sprejeto, - odstranjeno

⁶¹ Ta dejavnost ne sme biti izključna ali prevladujoča (Fink-Hafner, 2001: 259).

⁶² Predlog zakona o političnih strankah je v prvi obravnavi vseboval tudi posebno poglavje o volilni kampanji, ki ga v sprejetem zakonu več ni (Poročevalec DZ, št. 11, 1994, str. 70–76).

⁶³ Ne sme presegati 20 % vseh letnih prihodkov stranke.

⁶⁴ Za javni kapital po tem zakonu se štejejo denar, stvari, delnice in deleži na kapitalu pravnih oseb ter druge naložbe v pravne osebe v lasti države ali lokalne skupnosti in se ugotavlja na osnovi knjigovodske vrednosti gospodarske družbe.

6. VPLIV JAVNIH SUBVENCIJ IN KARTELNE STRANKE

Vpeljava javnega financiranja političnih strank je pripeljala k kritičnim argumentom proti javnim subvencijam. Nekateri smatrajo javne subvencije političnim strankam za neškodljive in jim pripisujejo pozitivno vlogo, drugi pa jih vidijo kot največje možno zlo, ki spreminja tradicionalno vlogo političnih strank kot civilno-družbenih organizacij.

6. 1. ARGUMENTI PROTI JAVNEMU FINANCIRANJU POLITIČNIH STRANK

Pierre, Svasand in Widfeldt (2000) menijo, da imajo javne subvencije temeljite systemske učinke, v smislu konsolidacije obstoječega strankarskega sistema in v smislu spreminjajoče narave tekmovalnosti znotraj strankarskega sistema.

Javna sredstva za delovanje strank smatrajo mnogi kot »strošek demokracije«, ki ga morajo v končni instanci preko davkov nositi državljani (Nassmacher v Kranjc, 1994: 85).

Glavna posledica javnih subvencije je, da povzročajo večanje »strankarskih finančnih apetitov«, stranke še zmeraj iščejo dodatna privatna finančna sredstva. Politične stranke zaradi javnih subvencij izgubljajo neodvisnost in prostovoljni značaj (Pinto-Duschinsky, 1998).

Večina avtorjev se strinja, da vedno širše javno financiranje sproža tendence, kot so: procesi etatizacije strank, slabljenje organizacije kot prostovoljnega združenja somišljenikov, legitimnost stranke med člani in pristaši se manjša, krepitev strankinih aparatov in strankine elite, posledično pa se vzpostavlja status quo v političnem in strankarskem sistemu (Kranjc, 1994: 89–90). »Razlike in tekmovalni duh med pozicijo in opozicijo praviloma izginejo, ne pridejo do izraza. Skupni cilj je zagotoviti več sredstev za nenasitne strankarske blagajne, za parlamentarne klube, za politične ustanove, ki so »blizu« strank. Parlamentarne stranke se obnašajo kot v samopostrežni« (Kranjc, 1994: 87).

Beyme se ne strinja s tem, da nekateri razglašajo državno financiranje strank za krivoverstvo in simbol za vse etatizacijske tendence. Zanj je državno financiranje le znak, ne pa vzrok za strankarsko vse večje vraščanje v državno sfero. Meni, »da tradicionalnega ločevanja med državo in družbo ne moremo več zagovarjati, saj stranke državi ne stojijo nasproti kot interesna združenja, temveč tudi same vedno pogosteje skupaj z državnimi institucijami sprejemajo politične odločitve o delitvi« (Beyme, 2002: 141).

Ker javne subvencije v večini evropskih držav predstavljajo največji posamičen finančni vir parlamentarnih strank, kar te politične stranke uvršča v tip kartelnih strank, lahko domnevamo, da so javne subvencije tudi posledica nastanka in ne le značilnost kartelnih strank (Katz in Mair, 1995).

Narava javnega financiranja političnih strank vpliva tudi na javno mnenje. Javnost je zelo sumničava glede priložnosti, ki jo javne subvencije dajejo političnim strankam. Javnomnensjske raziskave po državah kažejo, da javnost⁶⁵ ni navdušena nad dejstvom, da se politične stranke v tako velikem obsegu financirajo iz državnih sredstev. Nekatere politične stranke ne reagirajo na javno mnenje, druge pa v primeru negativnega javnega mnenja same predlagajo omejitvene mehanizme in ne povečujejo zneska javnih subvencij (Kranjc, 1994).

6. 2. POSLEDICE JAVNIH SUBVENCIJ NA STRANKARSKI SISTEM

Pierre, Svasand in Widfeldt (2000) opisujejo tri različne poglede in posledice, ki jih imajo javne subvencije na strankarski sistem in širše politično okolje.

6. 2. 1. Prvi kritični argument

Prvi pogled govori o tem, da politične stranke izkoristijo privilegiran položaj, ki ga imajo kot zakonodajni akterji, in preprosto alocirajo javni denar sami sebi. Subvencije so tako dokaz uspešne strankarske kooperacije znotraj države. Javno financiranje zamegli mejo med državo in strankami kot prostovoljnimi predstaviškimi organizacijami. Politične stranke so edine prostovoljne organizacije v družbi, ki same definirajo pravila menjave z državo. Politične stranke so bolj zainteresirane za vodenje države v svoje lastno dobro kot pa za svojo volilno bazo. Ta tendenca je ena izmed značilnosti kartelnih strank (Pierre, Svasand, Widfeldt, 2000), ki bodo podrobneje predstavljene v nadaljevanju.

6. 2. 2. Drugi kritični argument

Javne subvencije preprečujejo spremembo strankarskega sistema. Etabliranim strankam dajo javne subvencije močan položaj v primerjavi z nastajajočimi strankami in zato pride do

⁶⁵ V Italiji so imeli leta 1993 celo referendum o javnem financiranju političnih strank, na katerem je bilo 90,3 % državljanov za ukinitvev povračil stroškov volilnih kampanj in sredstev za vodenje strankarske organizacije (Pinto-Duschinsky, 1998).

zamrznitve strankarskega sistema. Javne subvencije ovirajo naravni organski razvoj strankarskega sistema, vzdržujejo status quo ante (prejšnje stanje) z jačanjem tekmovalne prednosti ustanovljenih političnih strank nasproti novim potencialnim strankarskim formacijam (Pierre, Svasand, Widfeldt, 2000).

6. 2. 3. Tretji kritični argument

Tretja kritika javnih subvencij je, da dejansko odpravijo strankarski interes pri vzdrževanju ali povečevanju svojega članstva. Strankarska prvotna odvisnost od članarin in prispevkov se zaradi javnih subvencij zmanjša. Z javnimi subvencijami je zatrta strankarska pobuda za mobiliziranje in aktiviranje svojih članov. Do odtujitve pride, ker člani nimajo občutka, da ima njihova participacija kakšen vpliv na dejansko delovanje strank. Posledica odtujitve članov pa je tudi centralizacija strankarske organizacije. Ta kritika ocenjuje politične stranke za bolj zaskrbljene za dober odnos z državo kot pa s svojo klientelo (Pierre, Svasand, Widfeldt, 2000).

6. 3. KARTELNE STRANKE

Različni modeli političnih strank so lahko določeni glede na odnos država – civilna družba. Katz in Mair (1995) sta predstavila evolucijski proces razvoja političnih strank od 19. stoletja naprej, ki poteka v štirih fazah – od kadrovske, množične, *catch-all* strank do novega tipa političnih strank, t. i. kartelnih strank. Pri tem prikazu ne gre za statično delitev na tri dele (država, politične stranke in civilna družba), ampak za evolucijski prikaz počasnega premikanja političnih strank v smer države, na katerega so vplivali socialni, kulturni in politični razvoj.

6. 3. 1. Prve tri faze evolucijskega procesa

V prvi fazi, konec 19. in začetek 20. stoletja se razvijejo kadrovske stranke oziroma stranke tipa *causos*, kjer gre za komiteje ljudi, ki so konstituirali oboje – državo in civilno družbo. V drugi fazi, fazi množičnih strank (Duverger–1954), so politične stranke kot most med civilno družbo in državo, ki zastopa določene družbene segmente. *Catch-all* stranke (Kirchheimer–1966) prav tako kot množične stranke vplivajo na državo od zunaj, kot pooblaščenec, poverjenik civilne družbe. Vendar je položaj *catch-all* strank že nekoliko bližje državi v primerjavi z množičnimi strankami, ki so vmes med civilno družbo in državo. Na razvoj *catch*

–all političnih strank je vplival razvoj množičnih medijev (predvsem televizije), ki je omogočal strankam dostop do večjega števila volivcev (Katz in Mair, 1995).

6. 3. 2. Značilnosti kartelnih strank

Zadnja, četrta faza evolucijskega procesa, ki traja od leta 1970 naprej, predstavlja dokončen premik političnih strank k državi. Politične stranke postanejo agenti države, ki zaposlujejo vire države, da zagotovijo svoje kolektivno preživetje⁶⁶. Ta premik vključuje splošen zaton članstva (ker pomeni posledično upad dohodka iz članarin) in sodelovanja v strankarskih aktivnostih. Državljeni raje sodelujejo v manjših skupinah, kjer imajo aktivno vlogo in lahko čutijo svoj vpliv. Zaradi tega so politične stranke morale svoje vire poiskati drugje.

Ker je prišlo do naraščanja stroškov delovanja strank (zlasti stroškov volilnih kampanj) in do upadanja strankarske identifikacije članov, so si stranke potrebne vire za svoje delovanje poiskale pri državi. Ena izmed posledic tega je, da so politične stranke postale del države, natančneje, postale so poldržavne agencije (Katz in Mair, 1995).»Podržavljanje strank je prav gotovo eden pomembnih dejavnikov rastočega protistrankarskega razpoloženja, ki ogroža tudi stranke kot ustanove« (Fink-Hafner, 2001: 72).

Kartelne stranke oblikujejo zakone tako, da jim omogočajo, da izkoristijo čim več državnih sredstev v različnih oblikah: javne subvencije, delno povračilo stroškov volilnih kampanj, dostop do medijev...

»Zmaga na volitvah je edini cilj take stranke, temu cilju se ne prilagaja le stranka, temveč tudi pravila igre in pravila delovanja države – vse zaradi ohranjanja položaja v kartelu« (Fink-Hafner, 2001: 70).

Za kartelne stranke je značilno, da je odnos med centralnimi strankarskimi organizacijami in lokalnimi organizacijami »stratarhija«, kar pomeni, da se med sabo ne omejujejo oziroma, da gre za neke vrste vzajemno avtonomijo. Meja med člani in nečlani je zamegljena. Koncept članstva je atomističen, večji poudarek je na članih kot posameznikih v primerjavi s člani kot organiziranim telesom. Vloga članstva je še zmeraj pomembna za legitimacijo političnih strank na volitvah. Volilne kampanje so centralno vodene s strani strokovnjakov, kar je posledično spremenilo tip strankarskega dela in bazo resursov, povečali pa so se tudi stroški,

⁶⁶ Katz in Mair (1995) menita, da imajo predhodniki fenomena kartelnih strank korenine v 50-ih letih 19. stoletja ali celo prej.

ki jih stranke porabijo za volilno kampanjo. Glavni vir financiranja so javne subvencije, kanali komunikacije, ki jih uporabljajo kartelne stranke, pa so večinoma s strani države regulirani kanali komuniciranja. Spremenjena narava tekmovanja pomeni, da stranke sicer še tekmujejo, ampak z zavestjo, da imajo vsi tekmovalci podobne interese pri svojem organizacijskem preživetju. Pri kartelnih strankah politika postane poklic – ni več stroka ali profesija kot prej (Katz in Mair, 1995).

Finančni viri v obliki javnih subvencij niso edino, kar izkoriščajo politične stranke pod državnim okriljem. Pomemben vir predstavlja tudi patronaža⁶⁷, ki vključuje prednostno napredovanje na položaje v javni upravi, na položaje v podjetjih in ugodno postopanje s političnimi prijatelji v javnih sporazumih. V ZR Nemčiji je patronaža očiten primer obnašanja kartela. V nekaterih primerih so politične stranke uporabile medstrankarske sporazume, da vsem pomembnim strankam zagotovijo svoj delež plena. Takšni dogovori diskriminirajo manjše stranke in nove vstopnike v politično igro (Poguntke, 1994: 99). Prav tako pa so iz starega komunističnega režima v državah Vzhodne in Srednje Evrope preživele nekatere oblike patronaže, predvsem državne ugodnosti v javnih podjetjih (Walecki, 2003: 88). V nekaterih neideoloških pogledih komunistične stranke celo spominjajo na kartelne, npr. polastitev državnih virov, onemogočen dostop drugim političnim akterjem...

Med političnimi strankami se spremeni tudi vzorec tekmovanja, nastane kartel, v katerem stranke preživijo in si razdelijo vire države med seboj. Nekdanji nasprotniki tako naenkrat začnejo sodelovati, skupaj vodijo kartel⁶⁸. »Parlamentarna vrata« poskušajo zapreti z različnimi mehanizmi, kot so volilni pragi, prag za pridobitev javnih subvencij... (Detterbeck, 2001). Kartelne stranke poskušajo nove stranke, ki jim kljub vsemu uspe priti v parlament, vključiti v t. i. kartel, pri tem pa je najbolj pomembna njihova socializacija, kar je lepo vidno na primeru Zelenih v ZR Nemčiji, ko se antistranka, ki se prvotno ne strinja z načinom razdeljevanja, sama začne posluževati državnih virov.

Med strankami pride do t. i. »tajne zarote« ali medsebojnega dogovora. V tem primeru je mogoče bolje govoriti o kartelnih strankah kot o kartelni stranki, saj razvoj te stranke zahteva

⁶⁷ Pojem patronaža (*patronage*) pomeni razporeditev državnih virov (posebej zaposlitev), za katere so formalno odgovorni ali nanje vplivajo strankarski politiki v svojih formalnih, javnih vlogah, konkretnim posameznikom, ki so podporniki – klienti stranke. V zgodovini so ta mehanizem množično uporabljale mnoge zahodne stranke, zlasti v ZDA in Italiji (Fink-Hafner, 2001: 19).

⁶⁸ Definicija kartela v Slovarju slovenskega knjižnega jezika: »V kapitalistični ekonomiji združenje enakih ali sorodnih podjetij za doseg monopolnega položaja na tržišču«.

sodelovanje med navideznimi tekmeci in temelji na »tajni zaroti«, kjer je potrebno soglasje in sodelovanje vseh ali skoraj vseh udeleženih strank (Katz in Mair, 1995).

Katz in Mair napovedujeta, da se bo ta proces⁶⁹ najbrž razvil v političnih kulturah s tradicijo medstrankarskega sodelovanja in akomodacije, najbrž v državah, kot so Avstrija, Danska, Nemčija, Finska, Norveška, Švedska, kjer se tradicija medstrankarskega sodelovanja kombinira s sočasnim obiljem državne podpore in privilegiranjem strank z različnimi patronažnimi imenovanji. Do razvoja kartela najbrž ne bo prišlo v državi kot je Velika Britanija, kjer je državna podpora za strankarske organizacije omejena (Katz in Mair, 1995).

Obstaja več dejavnikov, ki pospešujejo ali zavirajo razvoj strankarskega kartela. Pomembna sta institucionalna parametra – volilni sistem in moč strankarske države, ki omogoča strankam (npr. ZR Nemčija), da nadzirajo svoj organizacijski razvoj. Pomembna parametra, ki pospešujeta oblikovanje kartela sta tudi politična tradicija akomodacije in politična profesionalizacija (Detterbeck, 2001).

6. 3. 3. Kritike na pojav kartelnih strank

Katzovo in Mairovo (1995) odkritje novega tipa politične stranke je sprožilo mnoge debate. Nekateri so nasprotovali njenemu odkritju in spodkopavali njeno veljavnost, drugi pa so se bolj podrobno poglobili v tezo o kartelizaciji, jo poskušali nagraditi bodisi empirično preveriti na posameznih državah.

Eden izmed tistih, ki so dvomili v veljavnost teze o kartelizaciji političnih strank, je tudi Ruud Koole (1996), ki je takoj po Katzovem in Mairovem (1995) odkritju novega tipa strank kritiziral in dvomil v njihov obstoj. Najbolj je dvomil v empirično veljavnost kartelne stranke in pogoje, ki so privedli do njenega nastanka. Po njegovem mnenju Katz in Mair (1995) ne podata nobene jasne konceptualne definicije, celoten evolucijski prikaz države in civilne družbe pa se mu zdi preveč statičen. Kartelne stranke prikazujejo koncept demokracije kot služenje države civilni družbi in ne kot proces, v katerem civilna družba nadzira državo.

⁶⁹ Današnje politične stranke niso nujno izključno le kartelne stranke, tako kot tudi stranke prejšnjih generacij niso bile izključno elitne, množične ali *catch-all* stranke. Vsi ti modeli predstavljajo hevristično ustrezne nasprotne tipe, katerim se posamezne stranke bolj ali manj približujejo v določenem časovnem obdobju. Nekateri tipi so celo »preživeli« okoliščine, ki so pospešile njihov nastanek, npr. elitne stranke so koeksistirale z množičnimi po uvedbi univerzalne volilne pravice (Katz in Mair, 1995: 19).

Prav tako se Koole (1996) ne strinja, da gre v tem primeru le za eno kartelno stranko, ampak trdi, da gre za odnose med več strankami. Koole trdi, da je do nejasne meje med civilno družbo in državo prišlo v 20. stoletju kot posledica rasti socialne blaginje, državne intervencije in državne birokracije (veliko ljudi postane finančno odvisnih od države). Ko je bila dosežena blaginja države, so posamezniki začeli izgubljati vez s političnimi strankami in drugimi societalnimi organizacijami, ki so originalno ščitile posebne razredne ali verske interese. V ospredju je trend individualizacije, sprememba politične participacije, *single issue* organizacije in iskanje drugih načinov vplivanja s strani državljanov.

Prav tako se Koole (1996) ne strinja z netekmovalno naravo političnih strank, saj je po njegovem mnenju z odprtjem volilnega trga boj med strankami postal veliko bolj bojevit in nasilen. Volilni trg je bolj dostopen, stranke bolj ranljive, stroški kampanj pa so se povečali.

Koole (1996) povzema tudi Lijphartovo delitev demokratičnih režimov (1975), kjer je eden izmed štirih režimov kartelna demokracija, ki je značilna za Nizozemsko, s čimer poudarja, da kartelne stranke niso novo odkritje. Koole (1996) se kartelne stranke in njihove značilnosti ne zdijo nov fenomen, kot to želita prikazati Katz in Mair (npr. da želijo stranke na oblasti preprečiti drugim strankam vstop, bodisi da to počno s medsebojnim sodelovanjem; da izkoriščajo državne resurse ali da so volilni zakoni oziroma volilni pragi oblikovani tako, da ovirajo vstop novim strankam v parlament). Koole (1996) se prav tako ne strinja s t. i. »stratarhijo« kot odnosom med različnimi strankarskimi ravnmi, bolj primerno se mu zdi govoriti o »federalizaciji političnih strank«, kjer imajo sicer lokalni deli strank določeno avtonomijo v lokalnih zadevah, pri skupnem delovanju pa vladajo strankarski strokovnjaki na državni ravni. Tudi privilegiran dostop strank do javnih medijev o katerem govorita Katz in Mair (1995), v večini držav ni omejen samo na parlamentarne stranke, ampak pripada določen medijski čas tudi manjšim in novim strankam.

Koole (1996) se s Katzom in Mairom (1995) strinja, da povečane javne subvencije političnim strankam od 1960 dalje predstavljajo nov in pomemben fenomen, ne strinja pa se z dejstvom, da javne subvencije vodijo k okamenitvi strankarskega sistema. Z njima se strinja tudi glede odnosa volivcev do strank (njihove manjše povezanosti) zaradi dostopa volivcev do alternativnih socialnih gibanj.

Koole (1996) meni, da bi bilo boljše kot o evlucijskem prikazu strank govoriti o dejavnikih, ki pospešujejo nastanek strank kartelnega tipa in razlogih za pojav teh strank le v nekaterih državah. Bolj primerno kot ponovno formulirati strankarski tip sedanjega časa, bi bilo predstaviti shemo različnih organizacijskih tipov strank, ki lahko med seboj istočasno obstajajo. Prav tako za opisani tip strank predlaga drugo poimenovanje, in sicer moderne kadrovske stranke (Krašovec, 2000: 9).

6. 3. 4. DETTERBECK in kartelne stranke v ZR Nemčiji

Teza o kartelizaciji je povzročila veliko empiričnega preverjanja na posameznih državah. Klaus Detterbeck (2001) je preverjal tezo o kartelizaciji političnih strank na primeru štirih različnih držav; Nemčiji, Danski, Veliki Britaniji in Švici. Pri tem je prisotnost kartelnih strank ugotavljal s tremi dimenzijami sprememb, ki jih opisujeta Katz in Mair (1995) in so značilne za kartelne stranke:

- politična vloga strank: Le-ta zadeva položaj strank med sfero države in sfero civilne družbe. Vloga kartelnih strank je bolj vladna kot predstavniška (politična mobilizacija, artikulacija interesov...). Zaradi spremenjene politične vloge strank in posledično vedno večjega zanašanja strank na javne subvencije so stranke postale manj odvisne od članov.
- strankarsko tekmovanje: Skupna potreba po varovanju dotoka državnih sredstev je spremenila odnos »političnih nasprotnikov«. Strankarsko tekmovanje lahko privede do izključitve drugih strank z različnimi ovirami (volilni prag, dostop do medijev...).
- organizacijska struktura: Ta nam pove, kakšno je ravnotežje moči znotraj strank (med tremi ravnmi stranke); pri kartelnih strankah postajajo močnejši parlamentarni deli strank zaradi dostopa do političnega odločanja in množičnih medijev. Prihaja do profesionalizacije volilnih kampanj, marginalizacije strankarskih aktivistov in do vertikalne avtonomije različnih strankarskih ravni (»stratarhija«).

Ko je Detterbeck (2001) preverjal te dimenzije na nemških strankah, je ugotovil naslednja odstopanja nemških strank od idealnega tipa kartelnih strank:

- Marginalizacija strankarskih članov⁷⁰ je manjša kot bi pričakovali → članarine predstavljajo pri CDU 20 %, pri SPD pa 25 % od celotnega proračuna državnih strank, medtem ko so lokalne strankarske organizacije finančno odvisne večinoma od članov.
- Zmerna stopnja izključitve⁷¹ novih strank → Relativno visok prag (5 %) je bil razumljen kot instrument izključitve. Obstoječe stranke so prihod Zelenih v Bundestag leta 1983 pričakale z osovraženim vzdušjem in jih niso sprejele med potencialne koalicijske partnerje, izključeni so bili iz različnih parlamentarnih komitejev. Po t. i. obdobju socializacije jih je SPD povabila kot mladega partnerja v nekatere koalicije na regionalni ravni, leta 1998 pa so skupaj že oblikovali zvezno vlado.
- Za vodilna strankarska telesa je značilen »federalizem« (Koole, 1996) – velika soodvisnost in ne vzajemna avtonomija strankarskih ravni → za politične stranke je značilna federalna struktura, kjer državne strankarske organizacije postajajo kraj za integracijo politikov iz različnih strankarskih ravni.

V ZR Nemčiji stranke ustrezajo bistvenim elementom teze o kartelizaciji strank, vendar prihaja do manjših odstopanj od idealnega tipa. Nemški sistem javnega financiranja je sicer vodil do etatiziranja strankarskih financ, po drugi strani pa je omogočil tudi enakost možnosti z t. i. *chancenausgleich*, ki je zaščitila manjše stranke (Koole, 1996). Uporaba državnih resursov je bolj koristila vsem tekmujočim strankam, kot pa da bi branila mejo med notranjimi in zunanjimi strankami. Na ta način so se nove stranke konsolidirale, zgradile profesionalen strankarski aparat, prinesle nove ideje v politični proces in prisilile stare stranke k politični prilagoditvi. Nemčija predstavlja alternativno pot k strankam kartela. Nemške stranke so ugotovile, da lahko uporabijo svojo oblast v političnih institucijah s kolektivnim delovanjem in tako razširijo svoje organizacijske resurse (Detterbeck, 2001).

⁷⁰ Po raziskavi članstva v dvajsetih državah v letih 1980–2000, ki sta jo naredila Mair in van Biezenova, sta za ZR Nemčijo ugotovila precejšno spremembo v strankarskem članstvu. Leta 1999 je bilo 2,93 % vseh volivcev včlanjenih v politične stranke, kar številčno pomeni 1 780 173 državljanov. Leta 1989 je bil delež volivcev včlanjenih v stranke 3,89 %, leta 1980 pa 4,52 %. Opazimo lahko, da se je delež vseh volivcev, včlanjenih v politične stranke v letih 1980–2000 zmanjšal za 1,59 %. Opazne so razlike v članstvu med posameznimi nemškimi strankami; v obdobju 1980–2000 so SPD, CDU in FDP izgubile velik odstotek svojih članov, CSU je do leta 1990 svoje članstvo povečala, do leta 2000 pa spet zmanjšala, edina stranka ki je v teh letih bistveno povečala članstvo, so Zeleni, za SPD pa so podatki samo za leto 1999, v katerem pa ima več članov kot Zeleni. Številčno največ članov imata kljub upadu še vedno SPD – 755 244 in CDU – 630 413 (Mair in van Biezen, 2001). Padec članstva v strankah je med drugim rezultat naraščanja nezadovoljstva s političnimi strankami neposredno za naraščajočimi socialno-ekonomskimi težavami po združitvi (Poguntke, 1994).

⁷¹ V Bundestag sta od leta 1949, ko so bile v parlamentu zastopane le štiri stranke, prišli samo dve stranki, in sicer Zeleni leta 1983 in Stranka demokratičnega socializma leta 1990. Obe stranki sta hitro postali odvisni od državnih virov, ki pri obeh strankah dosegajo najvišje deleže v celotnem strankarskem prihodku.

6. 3. 5. Slovenske stranke po Detterbeckovih dimenzijah

Prav tako, kot je Detterbeck ugotovil odstopanja nemških strank od idealnega tipa kartelnih strank, lahko za slovenske stranke ugotovimo, da so v nekaterih dimenzijah podobne (politična vloga) kartelnim strankam, v drugih pa ne. Opredelitev slovenskih strank po Detterbeckovih dimenzijah:

- organizacijska struktura: gre za težnjo k prevladi⁷² centralnih delov strank nad parlamentarnimi deli strank (Krašovec, 2000: 188),
- strankarsko tekmovanje je precej prisotno (drage volilne kampanje, mali politični prostor in relativno veliko število strank), kljub temu pa so stranke precej skladne pri sprejemanju zakonodaje, ki govori o njihovi eksistenci.

Stopnja izključitve novih strank je v Sloveniji nižja kot v ZR Nemčiji. Glede novih prišlekov⁷³ v parlament je Državni zbor veliko bolj »odprt« kot Bundestag, saj so od volitev 1992 do volitev 2000 v parlament prišle štiri nove stranke. Nizek prag na vseh dosedanjih volitvah⁷⁴ je omogočil vstop precej velikemu številu strank, med njimi tudi nekaterim »strankam presenečanja«. Na prvih demokratičnih volitvah je prag prestopilo 9 strank, na drugih leta 1992 8 strank (na novo Slovenska nacionalna stranka), na tretjih volitvah 1996 je 7 strank prestopilo prag (na novo Demokratska stranka upokojujencev Slovenije), izpadli pa so Demokrati in Zeleni Slovenije (Zajc, 2000: 99–100). Na volitvah leta 2000 je uspelo prestopiti volilni prag v Državni zbor dvema novima strankama – Novi Sloveniji in Stranki mladih Slovenije.

⁷² Pri preučevanju težnj k prevladi je ključnega pomena osem dejavnikov moči: oblikovanje politik stranke, prekrivanje članstva v parlamentarnih in centralnih delih strank, sestavljanje kandidatnih list za parlamentarne volitve, vrsta poslanskega mandata, razmerje med parlamentarnimi in centralnimi deli strank, strankarska disciplina, financiranje strank in kadrovske viri strank. Dejavnike moči skoraj izključno obvladujejo, nadzorujejo centralni deli strank (Krašovec, 2000: 187–88).

⁷³ V obdobju tranzicije je nastalo razmeroma veliko političnih organizacij, vendar se je njihovo število začelo razmeroma hitro zmanjševati. Konsolidirale so se predvsem tiste organizacije oziroma stranke, ki so uspeli priti v parlament leta 1990 in ohraniti parlamentarni status tudi po nadaljnjih volitvah. Zlasti te stranke so bile zainteresirane za zapiranje strankarskega prostora, kar je vidno zlasti pri določanju minimalnega števila ustanoviteljev. Vedenje strankarskih elit (visoke plače, odkriti primeri korupcije...) v devetdesetih je pri državljanih spodbujalo protistrankarska občutja, kar je začelo ogrozati legitimnost strank, posredno pa tudi legitimnost osrednjih demokratičnih institucij. Glede na zelo razširjen občutek navadnih državljanov, da so politično marginalizirani, ne preseneča podatek projekta Slovenskega javnega mnenja (1993), da se velik del volivcev nagiba k nekonvencionalnim oblikam politične dejavnosti. Poleg tega smo v Sloveniji lahko leta 1994 opazili zametek razvoja t. i. protistrankarskih strank (Fink-Hafner, 2001: 249–250).

⁷⁴ Volitve 1990 – 2,5-odstotni prag, volitve 1992 in 1996 – 3 potrebni mandati (Zajc, 2000), volitve 2000 in 2004 – 4-odstotni volilni prag.

Zapiranje strankarske arene je vidno zlasti pri določanju minimalnega števila ustanoviteljev. To se je od ureditve v osnutku zakona o političnih strankah (1992) povečalo z 20 (zakon iz leta 1989) na 50, v sprejetem zakonu o strankah (1994) pa na 200 (Fink-Hafner, 2001: 254).

- politična vloga: vloga političnih strank se kaže preko simbiotičnega odnosa z državo in odtujitvijo od družbe – kar je razvidno predvsem iz števila članov strank in odnosa državljanov do političnih strank. Glede članstva so v Sloveniji opazne precejšnje razlike.

V letu 1998 so imele slovenske parlamentarne stranke 10,3 % članov glede na število vseh volivcev v državi⁷⁵. V letu 2004 pred parlamentarnimi volitvami je Slovenska tiskovna agencija objavila podatke o številu članov⁷⁶ tekmujočih strank. Te številke so nekoliko drugačne od tistih iz leta 1998. Nekatere stranke so po podatkih pridobile veliko število članov, nekatere pa izgubile. Glede na število članov bi bilo za pričakovati, da je članarina pomemben vir financiranja političnih strank vendar v strankarskih finančnih poročilih ugotovimo, da pri vseh strankah ni tako⁷⁷. Najbrž gre pri navajanju natančne številke članov strank tudi za neko vrsto medstrankarskega tekmovanja zaradi pridobivanja dobre strankarske samopodobe in dobre podobe strank v očeh volivcev. Odnos državljanov do političnih strank zelo nazorno kažejo raziskave javnega mnenja. Zaupanje državljanov v politične stranke je po letu 1991 (strankam v celoti ali precej zaupa 12,1 %) padalo vse do leta 2000; potem je leta 2000 spet naraslo (na 13,6 %) in kasneje spet padlo. V primerjavi z drugimi institucijami (vlada, parlament, sodišča, vojska...) je zaupanje v politične stranke zelo nizko (Smolič, 2003). Junija 2005 je v politične stranke zaupalo le 8 % državljanov. Politične stranke so v Sloveniji stalnica na dnu lestvice, ki kaže stopnjo zaupanja državljanov v institucije. Državljeni v strankah vidijo od sebe odtujeno, k sebi usmerjeno interesno silo (Politbarometer, junij 2005).

⁷⁵ Število članov strank v letu 1998 (1 522 475 volilnih upravičencev registriranih za lokalne volitve) bi naj bilo približno naslednje: LDS 5342, DeSUS 26 000, SLS 40 000, SKD 36 576, ZLSD 23 000, SDS 20 000, SNS 5783 (Krašovec, 2000: 99).

⁷⁶ Slovenska tiskovna agencija (12. september 2004): DeSUS približno 36 000, LDS približno 6 900, NSi približno 8 500, SDS približno 21 200, SLS približno 11 230, SNS približno 5 500, SMS približno 2 500, ZLSD 27 000 članov in simpatizerjev. Veliko neparlamentarnih strank števila svojih članov ni želelo razkriti.

⁷⁷ Posebej izstopa SNS, ki v letu 2002 ni prejela niti tolarja iz prihodka fizičnih in pravnih oseb (članarina ni prikazana posebej), zato lahko domnevamo dvoje: da ne pobira članarin (jih svojim članom ne zaračunava) ali pa da nima članov. Postavlja se tudi vprašanje, kaj je s strankarskim davkom, če ni nikjer zabeležen.

7. PRIMERJAVA REŽIMOV FINANCIRANJA POLITIČNIH STRANK

Zakonska regulacija strank je praviloma vključena v zakone o političnih strankah, posebne zakone o financiranju političnih strank ali v volilno zakonodajo. Za tovrstno zakonodajo je značilno, da je pogosto predmet sprememb in dopolnitev – bodisi zaradi raznih škandalov ali zaradi neenakih možnosti neparlamentarnih strank (Kranjc, 1994). Zakonske rešitve financiranja političnih strank so v različnih državah različne. Najbolj učinkovita implementacija zakonodaje je v primeru, ko v državi obstaja en zakon, ki ureja financiranje političnih strank, in le ena agencija, ki regulira ter izvaja nadzor (Nassmacher, 2003: 145).

Pravila in regulacije finančnega vidika strankarskega tekmovanja skupaj tvorijo režim strankarskih financ. Ta režim mora biti natančno oblikovan in mora upoštevati posebne značilnosti nacionalne države, prav tako pa splošne probleme, ki se pojavljajo v demokratični državi. Ni dobro, če se režim samo prenese iz ene države v drugo, saj v primeru režimov financiranja političnih strank ni nobene univerzalnosti (Nassmacher, 2003a). Na oblikovanje režima financiranja vpliva torej več dejavnikov – od političnega in strankarskega sistema, politične kulture, do neprekinjenosti demokratičnega vladanja.

7. 1. PRIMERJAVA ZAKONSKIH DOLOČIL O FINANCIRANJU STRANK

7. 1. 1. Splošne določbe

V Republiki Sloveniji je v prvem poglavju zakona o političnih strankah v splošnih določbah zapisano, da mora biti finančno in materialno poslovanje stranke javno in da stranka ne sme ustanavljati svojih organizacijskih oblik v gospodarskih družbah, zavodih in v državnih organih. V ZR Nemčiji je v splošnih določbah zapisano, da morajo politične stranke uporabljati svoja sredstva izključno za izpolnjevanje obveznosti, zapisanih v ustavi in Zakonu o političnih strankah. Če država omogoča političnim strankam v uporabo svoje ugodnosti⁷⁸ ali javne službe, mora vsem političnim strankam omogočiti enake pogoje in možnosti.

⁷⁸ V nemškem Zakonu o političnih strankah je določeno, da mora biti obseg teh ugodnosti in služb podeljen skladno s pomembnostjo stranke, v najmanjšem možnem obsegu, ki stranki še omogoča izpolnjevanje njenih ciljev. Pomembnost stranke se ugotovi glede na njen uspeh na zveznih ali deželnih volitvah. V primeru, da je stranka zastopana v Bundestagu, ji mora biti omogočen dostop do najmanj polovice sredstev podeljenih katerikoli drugi stranki. Sredstva oziroma javne službe so pod določenimi pogoji zagotovljena le strankam, ki sodelujejo na volitvah v času volilne kampanje.

7. 1. 2. Notranja ureditev stranke

V poglavju o notranji organizaciji stranke je v določbi, ki govori o statutu stranke, v obeh državah zapisano, da mora statut stranke določiti odgovornost za materialno in finančno poslovanje.

7. 1. 3. Pridobivanje sredstev

V Sloveniji lahko politična stranka pridobiva sredstva iz:

- članarine,
- prispevkov zasebnikov, pravnih in fizičnih oseb,
- prihodkov od premoženja,
- daril,
- volil,
- proračuna ter
- iz dobička iz dohodka podjetja, katerega lastnik je (podjetje lahko opravlja le kulturno oziroma založniško dejavnost, letni prihodki iz premoženja ter iz dobička podjetja ne smejo presežati 20 % zneska vseh letnih prihodkov⁷⁹).

Po nemškem zakonu je strankin dohodek⁸⁰ sestavljen iz več različnih virov:

- članarine in podobnih rednih prispevkov članov,
- donacije fizičnih in pravnih oseb,
- dohodek iz premoženja, dohodek od organiziranih dogodkov in strankinih aktivnosti (založništvo),
- javna sredstva,
- donacije pododdelkov in drugo.

7. 1. 4. Javno financiranje

V obeh državah je vpeljan sistem javnega financiranja političnih strank in v obeh državah poznajo neposredne in posredne javne subvencije političnim strankam, a v drugačni obliki in pod drugačnimi pogoji.

⁷⁹ V primeru, da pride do presežka, ga mora stranka nameniti v dobrodne namene in o tem obvestiti Državni zbor. Če tega ne stori, se jo kaznuje z denarno kaznijo od 1 000 000 do 5 000 000 tolarjev.

⁸⁰ Nemški zakon natančno opredeli tudi izdatke stranke, ki gredo za osebje, splošno strankarsko delo in trenutne aktivnosti, volitve, za nakazila pododdelkom in obresti.

V Sloveniji so politične stranke upravičene do javnih sredstev v primeru, če so na zadnjih volitvah kandidirale svoje kandidate ali kandidatke in če so v državi dobile najmanj 1 % glasov volivcev⁸¹. Politične stranke, ki izpolnjujejo pogoje, so upravičene do 10 % sredstev, namenjenih v proračunu za financiranje političnih strank, v enakih deležih, do preostalih 90 % pa so upravičene sorazmerno s številom glasov volivcev, ki so jih dobile v vseh volilnih enotah. Proračunska sredstva za financiranje političnih strank v letu 2000 ne smejo preseči 0,017 % bruto družbenega proizvoda iz leta 1998, v naslednjih letih pa ne smejo preseči navedenega odstotka bruto družbenega proizvoda iz leta pred sprejetjem proračuna. Višino sredstev, ki pripadajo posamezni stranki, določi Državni zbor na prvi seji po sprejetju proračuna⁸². Sredstva se strankam izplačujejo po dvanajstinah.

V Sloveniji lahko tudi lokalne skupnosti financirajo politične stranke sorazmerno številu dobljenih glasov na volitvah. Stranka lahko dobi sredstva, če je dobila najmanj 50 % glasov, potrebnih za izvolitev enega občinskega svetnika. Višina sredstev, namenjenih za financiranje političnih strank, se določi v proračunu lokalne skupnosti za posamezno proračunsko leto, vendar ne sme presegati 0,6 % sredstev, ki jih ima lokalna skupnost opredeljene po predpisih, ki urejajo financiranje občin.

V ZR Nemčiji država zagotavlja strankam sredstva za delno financiranje njene splošne, dejavnosti določene v zakonu. Kriteriji za razdelitev javnih sredstev so odvisni od rezultata strank na evropskih, parlamentarnih in deželnih volitvah in od vsote članskih prispevkov in donacij, ki jih stranka prejme. Stranke, ki dobijo glede na končne rezultate evropskih ali parlamentarnih volitev vsaj 0,5 % veljavnih glasov in na deželnih volitvah vsaj 1 % veljavnih glasov, so upravičene do javnih sredstev. Do javnih sredstev so upravičene tudi politične stranke, ki prejmejo 10 % veljavnih glasov v volilnem okrožju.

⁸¹ V primeru skupne kandidatne liste več strank, se odstotek potrebnih glasov za javna sredstva zviša na 1,2 % v primeru dveh strank na skupni listi in 1,5 % v primeru treh strank na skupni listi.

⁸² V letu 2005 pripadajo strankam mesečno naslednji zneski iz državnega proračuna (vse stranke dobijo enotni 10 % mesečni delež, ki znaša 510 445 SIT, 90 % pa sorazmerno številu prejetih glasov): SDS dobi največ 14 435 709 SIT, LDS dobi 11 427 227 SIT, ZLSD 5 380 753 SIT, NSi 4 863 999 SIT, SLS 3 774 486 SIT, SNS 3 513 390 SIT, DeSUS 2 445 677 SIT, Aktivna Slovenija 1 932 432 SIT, Slovenija je naša 1 763 180 SIT in SMS 1 507 670 SIT. Skupna mesečna vsota iz državnega proračuna za politične stranke znaša 51 044 523 SIT (Uradni list RS, št. 19/2005).

Največji letni znesek javnih sredstev oziroma t. i. absolutna meja⁸³, ki se razdeli med vse stranke, ne sme presegati 133 milijonov €. Stranke naj bi vsako leto prejele: 0,70 € za veljaven glas za strankarsko listo ali 0,70 € za vsak veljaven glas v volilnem okrožju za strankarsko listo, ki ni bila potrjena v deželni parlamentu (Landtag) in 0,38 € za vsak evro, ki ga stranke dobijo iz virov kot so članarine in donacije (to velja za zneske do 3,300 € na fizično osebo). Stranke dobijo dodatnih 0,85 € za vsak glas v primeru štirih milijonov veljavnih glasov na volitvah.

Znesek javnih sredstev posamezni stranki ne sme preseči strankarskega letnega dohodka iz drugih virov oziroma ne sme preseči t. i. relativne meje. Izračun zgornje relativne meje temelji na dohodku, objavljenem v finančnem poročilu. Pri določanju zneska javnih sredstev se najprej opazuje absolutna meja in šele nato relativna meja za vsako posamezno stranko. Če skupen izračunan znesek javnih sredstev presega absolutno mejo, so stranke upravičene le do zneska v skladu z vnaprej postavljeno absolutno mejo (izračuna se odstotek, ki pripada posamezni stranki pri skupnem izračunu in se potem prenese na postavljeno absolutno mejo).

Sredstva, ki pripadajo deželnim organizacijam za prejete glasove na deželnih volitvah (0,50 € za veljaven glas) so izplačana s strani dežel, v drugih primerih pa s strani zvezne vlade preko predsednika parlamenta. Zvezni revizijski urad pa še preveri, če je predsednik parlamenta kot »razdelilna agencija« razdelil sredstva v skladu z zakonom.

V ZR Nemčiji je postopek pridobivanja javnih sredstev nekoliko drugačen kot v Sloveniji. Politične stranke morajo nasloviti vsako leto do 30. septembra prošnjo oziroma pisni zahtevek predsedniku parlamenta v primeru, če želijo prejemati javna sredstva določena v zakonu. Zahtevek in podatke o bančnem računu mora v parlament poslati član izvršnega komiteja, odgovoren za finančne zadeve. Dovolj je, če zvezna strankarska organizacija predloži takšen zahtevek v imenu celotne stranke. V primeru, da so javna sredstva za stranko že določena v preteklem letu, predsednik parlamenta samo potrdi znesek brez dodatnih zahtev.

⁸³ Absolutna meja se lahko spremeni le s potrditvijo parlamenta na predlog Zveznega statističnega urada, ki izračuna indeks tipičnih strankarskih izdatkov do 30. aprila vsako leto. Poročilo o indeksu rasti strankarskih izdatkov pa temelji na priporočilu komisije neodvisnih strokovnjakov, ki jo imenuje predsednik Bundestaga prvo leto svojega mandata. Komisija bi naj sestavila seznam najbolj tipičnih strankarskih izdatkov in ga potem posredovala predsedniku parlamenta. Komisija je imenovana za enak čas kot traja mandat Zveznega predsednika. V primeru spremembe strukture državnega financiranja, se na zahtevo Bundestaga imenuje še ena komisija neodvisnih strokovnjakov. Komisija bi naj vsako leto od 1995 naprej določila povečanje cen strankarsko relevantnih postavk.

Do petnajstega dne v mesecu morajo politične stranke dati predsedniku parlamenta pisno prijavo za mesečne obroke subvencij. Stranke lahko istočasno vložijo več prijav hkrati. Predsednik Bundestaga do 15. februarja določi znesek javnih sredstev, do katerih je stranka upravičena za tekoče leto. Osnova za določitev je število veljavnih glasov prejetih do 31. decembra, in znesek dobljenih prispevkov, objavljenih v poročilu za preteklo leto.

7. 1. 5. Financiranje iz tujine

V Sloveniji je prepovedano pridobivanje sredstev iz prispevkov tujih zasebnikov, fizičnih in pravnih oseb, iz prihodkov od premoženja stranke v tujini, iz volil in daril iz tujine oziroma vsakršno drugo pridobivanje sredstev ali opravljanje storitev za stranko iz tujine. Stranko, ki pridobiva nedovoljena sredstva iz tujine⁸⁴, se kaznuje z denarno kaznijo od enega do petih milijonov tolarjev. To ne velja za članarine in prispevke strankinih članov.

V ZR Nemčiji ni popolne prepovedi tujih donacij, so pa delno omejene. Tuje donacije so dovoljene v primeru, če prihajajo od državljanov Evropske unije, od podjetij Evropske unije z večinskim nemškim deležem ali če prihajajo izven Evropske unije, a ne presegajo 1000 €.

7. 1. 6. Prispevki pravnih in fizičnih oseb

V Sloveniji lahko zasebniki, pravne in fizične osebe prispevajo za stranko, vendar prispevki ne smejo v skupnem znesku letno presegati desetkratne povprečne mesečne plače⁸⁵ na delavca v RS po podatkih Statističnega urada RS za preteklo leto. V primeru, da prispevki letno presegajo trikratno povprečno plačo na delavca, morajo biti v poročilu navedeni podatki o firmi in sedežu pravne osebe oziroma ime, priimek in naslov fizične osebe ali zasebnika ter višina skupnega letnega prispevka. Prispevek za stranko je tudi vsaka brezplačna storitev za stranko ali prodaja izdelkov stranki pod ugodnejšimi pogoji kot drugim. Politična stranka mora za takšno storitev ali izdelek, četudi je brezplačna, prejeti račun (pravna oseba ji ga mora izstaviti). Če politična stranka pridobiva sredstva iz nedovoljenih virov ali če dobiva od

⁸⁴ Najbolj odmeven škandal financiranja stranke iz tujine se je v Sloveniji pojavil leta 2000, ko je bilo na spletnih straneh Westminsterke fundacije za demokracijo objavljeno, da je 17. 1. 2000 laburistični stranki odobrila 15604 funtov (5,5 milijona tolarjev) denarne pomoči, s katero je laburistična stranka Združeni listi socialnih demokratov zagotovila pomoč pri zadnjih državnozborskih volitvah s produkcijo gradiva. Seveda sta obe strani zanikali kakršnekoli denarne transferje (Repovž, 2001). Združena lista socialnih demokratov je sredstva prejela preko Kalandrovega društva, ki ga je uporabila kot obvod za financiranje svojih dejavnosti. Vsebinsko gledano gre za enak prekršek, kot če bi bil denar iz tujine ZLSD nakazan na njen račun (Matos, 2001).

⁸⁵ Povprečna mesečna neto plača za januar 2005 je znašala 173 117 SIT (Statistični urad RS).

iste pravne ali fizične osebe letno sredstva, ki presegajo najvišjo postavljeno višino, se stranko kaznuje z denarno kaznijo od 1 000 000 do 5 000 000 tolarjev.

Političnih strank v Sloveniji ne smejo financirati državni organi, javni zavodi, javna podjetja, organi lokalnih skupnosti, humanitarne organizacije, verske skupnosti kot tudi gospodarske družbe, v katere je vložen javni kapital v višini najmanj 50 %. Če financirajo stranko, se kaznujejo z denarno kaznijo od 1 000 000 do 5 000 000 milijonov tolarjev, odgovorna oseba pa s kaznijo od 100 000 do 500 000 tolarjev.

V ZR Nemčiji so stranke precej omejene glede prejemanja donacij. Donacije, izplačane v gotovini⁸⁶, ne smejo presegati 1000 €. Donacije od političnih fundacij, parlamentarnih skupin in od dobrodelnih ali verskih organizacij (z neprofitnim značajem) so prepovedane. O tej vrsti nedovoljenih donacij morajo politične stranke takoj poročati v Bundestag. Donacije politični stranki ali kateri njeni regionalni organizaciji, ki presegajo skupni letni znesek 10 000 €, morajo biti navedene v strankarskem finančnem poročilu s polnim imenom donatorja in zneskom donacije. Donacije nad 50 000 € pa morajo biti nemudoma sporočene v Bundestag. Prepovedane so tudi donacije od profesionalnih organizacij, ki so jih le-te dobile pod pogojem, da jih prenesejo naprej političnim strankam, anonimne donacije, ki presegajo 500 €, in donacije neimenovanih tretjih oseb, podeljene z očitnim namenom prenašanja.

Če politična stranka prejme donacije nezakonito in jih ne objavi v finančnem poročilu, izgubi javna sredstva v znesku dvakratne vrednosti nezakonito prejete donacije. Nezakonite donacije morajo biti izročene v Bundestag, predsednik Bundestaga pa mora na začetku naslednjega leta ta sredstva nameniti v dobrodelne namene.

Izjemoma so dovoljene naslednje donacije: neposredne donacije stranki iz nemškega premoženja, če so od državljanov Evropske unije ali od podjetja, kjer je več kot polovica nemškega deleža; donacije strankam narodne manjšine iz matične države in donacije tujcev do višine 1000 €.

7. 1. 7. Poročanje o strankarskih financah

V obeh državah je razvita praksa poročanja parlamentu o strankinih dohodkih, izdatkih, premoženju, donacijah in donatorjih v primerih, ko donacije presežejo določen finančni znesek. Politične stranke se morajo držati določenih postavljenih rokov in poročati o točno

⁸⁶ V primeru, če član stranke prejme donacijo, jo mora nemudoma izročiti članu izvršnega komiteja, ki je zadolžen za finančne zadeve; donacije se smatrajo za prejete, ko dosežejo člana izvršnega komiteja, odgovornega za finance ali zaposlenega v stranki.

določenih bilancah⁸⁷. Informacije o financiranju političnih strank so v obeh državah objavljene na internetu, vendar so nemška strankarska finančna poročila veliko lažje dostopna uporabnikom in natančneje razčlenjena kot slovenska.

V Sloveniji morajo stranke do 31. marca tekočega leta v Državni zbor predložiti letno poročilo o poslovanju za preteklo leto, ki mora vsebovati vse prihodke, odhodke ter vire prihodkov stranke v skladu z računovodskimi predpisi. Stranke morajo posebej prikazati prispevke, ki presegajo trikratno povprečno mesečno plačo po podatkih Statističnega urada RS za preteklo leto in zraven navesti vse informacije o darovalcu ter stroške volitev. V poročilu morajo biti navedene tudi vse spremembe premoženja⁸⁸. Preden stranke oddajo poročila v Državni zbor, mora poročilo pregledati in oceniti Računsko sodišče RS, ki ga je stranka dolžna predložiti najkasneje do 28. februarja tekočega leta; zapis o pregledu pa se predloži kot priloga poročilu. Stranke, ki so prejele sredstva iz državnega proračuna, proračuna lokalne skupnosti ali prispevke, ki presegajo postavljeno mejo so dolžne skrajšano letno poročilo objaviti v Uradnem listu RS najkasneje do 30. aprila tekočega leta. Če politična stranka do 28. februarja ne predloži letnega poročila Računskemu sodišču ali do 31. marca Državnemu zboru in do 30. aprila ne objavi skrajšanega letnega poročila v Uradnem listu, se kaznuje z denarno kaznijo od 1 000 000 do 5 000 000 milijonov tolarjev. Če stranka ne predloži letnega poročila v Državni zbor, ki vsebuje pravilno navedene vse zahtevane bilance, se financiranje iz državnega ali proračuna lokalne skupnosti ustavi, dokler ne izpolni obveznosti. O začasni ustavitvi odloči pristojno delovno telo, Državni zbor oziroma župan lokalne skupnosti.

V ZR Nemčiji naredi izvršni komite stranke javno poročilo o virih dohodkov, o rabi sredstev, ki jih stranka prejme v koledarskem letu, in o premoženju. Poročilo mora pred oddajo pregledati potrjeni revizor ali računovodska firma. Revizija se nanaša na strankarsko

⁸⁷ V Republiki Sloveniji vsebino letnega in skrajšanega letnega poročila strank določi finančni minister s podzakonskim aktom. Politične stranke vodijo poslovne knjige v skladu z zakonom o računovodstvu. Letno poročilo o poslovanju vključuje računovodsko poročilo (računovodski izkazi in pojasnila k njim: prihodki po posameznih virih, odhodki po posameznih vrstah, prispevki pravnih in fizičnih oseb ter zasebnikov, premoženje stranke po posameznih vrstah, stroški volitev v skupnem znesku ter razčlenjeni po posameznih zneskih) in poslovno poročilo. Skrajšano letno poročilo vsebuje pomembnejše podatke o prihodkih, odhodkih in premoženju stranke (Pravilnik o vsebini in obliki letnega poročila in skrajšanega letnega poročila političnih strank, Uradni list RS št. 2-119/2001, stran 132).

⁸⁸ Če povečanje premoženja stranke presega skupni znesek petih povprečnih bruto plač na delavca v Republiki Sloveniji po podatkih Statističnega urada RS v letu, morajo biti navedeni viri sredstev.

nacionalno organizacijo in njene podrejene deželne organizacije. Revizor⁸⁹ lahko zahteva od strankinega izvršnega komiteja in njegovih pooblaščenih zastopnikov, da ga oskrbijo z vsemi informacijami in dokumenti, oziroma vsem, kar potrebuje za ustrezno revizijo. Rezultati revizije morajo biti v pisni obliki v revizijskem izkazu izročeni strankarskemu izvršnemu komiteju in regionalnim organizacijam.

Poročilo mora biti predloženo do 30. septembra tekočega leta za preteklo finančno leto predsedniku Bundestaga, ki pa ima možnost ta rok podaljšati za največ tri mesece v primeru olajševalnih okoliščin. Predsednik parlamenta pregleda, če je finančno poročilo v skladu z zakonom ter predloži Bundestagu letno poročilo o javnem financiranju strank in finančna poročila. Poročilo je objavljeno v parlamentarnem časopisu. Če stranka ne predloži poročila, izgubi pravico do javnih sredstev za celo leto. V tem primeru ostane znesek sredstev za ostale stranke nespremenjen.

Finančno poročilo politične stranke mora posebej pokazati in vključiti poslovanje za vse ravni strankarske organizacije: zvezno, deželne in okrajne. Poročilo mora predstaviti dohodek po virih in skupni dohodek, izdatke celotne stranke po virih in skupni znesek izdatkov, presežek ali primanjkljaj, razčlenjeno premoženje celotne stranke, razčlenjene dolgove celotne stranke in čisto premoženje.

7. 2. VOLILNA KAMPANJA IN POVRAČILO SREDSTEV

Za financiranje volilne kampanje⁹⁰ v Republiki Sloveniji se uporabljajo določila Zakona o volilni kampanji. Vsaka volilna kampanja mora imeti organizatorja, ki je odgovoren za zakonitost izvajanja volilne kampanje in ki skrbi za finančni del kampanje. 45 dni pred volitvami mora odpreti poseben žiro račun, na katerem se zbirajo vsa finančna sredstva in s katerega se tudi poravnajo vsi morebitni stroški⁹¹, ter ga v roku treh mesecev po volitvah tudi zapreti. Organizatorji volilne kampanje v Sloveniji morajo enajsti dan pred dnevom volitev

⁸⁹ Revizorji ne smejo biti člani izvršnega komiteja stranke, niti ne smejo biti zaposleni v stranki ali kateri od njenih organizacij. Svoje obveznosti opravljajo vestno in nepristransko, upoštevajoč standarde svoje profesije.

⁹⁰ Volilna kampanja se lahko začne 30 dni pred volitvami, končati pa se mora 24 ur pred dnevom glasovanja.

⁹¹ Zakonsko določeni stroški volilne kampanje so: tiskanje in razobešanje plakatov ter stroški predvolilnega materiala, ki se pošilja na dom, objavljanje predvolilnih oglasov in sporočil v javnih glasilih, stroški organizacije in izvedba predvolilnih shodov. V primeru brezplačnih storitev ali popustov mora prodajalec oziroma izvajalec storitve izstaviti račun, kot strošek volilne kampanje pa se upošteva znesek, ki ga izvajalec zaračunava drugim.

Državnemu zboru predložiti vmesno poročilo⁹², najkasneje 30 dni po volitvah pa poročilo o vseh zbranih⁹³ in porabljenih sredstvih za volilno kampanjo, o vseh odloženih plačilih, posojilih in vseh prispevkih, ki presegajo trikratno povprečno mesečno plačo na delavca po podatkih Statističnega urada RS.

V Sloveniji so postavljene omejitve glede trošenja pri volilni kampanji. Stroški volilne kampanje za volitve v Državni zbor ne smejo⁹⁴ preseči 60 tolarjev na volilnega upravičenca v volilnem okraju oziroma volilni enoti, v kateri je vložena lista kandidatov. Republiška volilna komisija objavi 30 dni pred volitvami število vseh volilnih upravičencev v državi. Če organizator prekorači omejitve, se kaznuje z denarno kaznijo 1 000 000 tolarjev. V primeru prekoračitve za več kot 10 % se sredstva iz državnega ali občinskega proračuna na podlagi Zakona o volilni kampanji in Zakona o političnih strankah zmanjšajo za polovico za čas od najmanj šestih mesecev do največ enega leta, v primeru več kot 20 % pa politična stranka izgubi pravico do sredstev za enako časovno obdobje.

Politične stranke so glede na rezultat volitev deležne tudi delnega povračila⁹⁵ stroškov za organiziranje in financiranje volilne kampanje. Če so političnim strankam pripadli mandati za poslance, imajo pravico do povrnitve stroškov volilne kampanje v višini 60 tolarjev za dobljeni glas, vsota povrnjenega denarja pa ne sme biti večja kot porabljena sredstva, navedena v revizijskem poročilu. Pravico do povračila ima tudi tista politična stranka, ki je dobila najmanj 6 % glasov v volilni enoti ali najmanj 2 % glasov v vsej državi, in sicer v višini 30 tolarjev (natančen znesek je naveden v revizijskem poročilu računskega sodišča, v katerem so navedeni tudi natančni podatki o višini zbranih in porabljenih sredstev).

⁹² Če organizator volilne kampanje ne predloži vmesnega poročila, poročila o financiranju volilne kampanje ali ne odpre posebnega žiro računa in vseh sredstev ne zbere na tem računu, se kaznuje z denarno kaznijo najmanj 1 500 000 tolarjev.

⁹³ Če je politična stranka na poseben žiro račun prenesla tudi sredstva s katerega svojega računa, mora posredovati tudi poročilo o poslovanju le-tega za obdobje šestih mesecev pred volitvami.

⁹⁴ Leta 1996, ko je bila meja na posameznega volivca 30 SIT, v Republiki Sloveniji pa je bilo registriranih 1 542 218 volivcev, je bil najvišji znesek, ki ga lahko stranka porabi, 46 266 540 SIT, SLS pa je ta znesek prekoračila (porabila je 52 899 051 SIT), a za to ni bila kaznovana (Krašovec, 2001: 100).

⁹⁵ Delna povračila stroškov za organiziranje in financiranje volilne kampanje za volitve 2004 dosežejo najvišji znesek pri SDS (29 mandatov) – 16 902 600 tolarjev in najnižjega pri SMS (2,04 % glasov) – 605 220 SIT. Vse parlamentarne stranke (izjema DeSUS) so porabile za volilno kampanjo več sredstev, kot so jih zbrale, največ je porabila LDS – 95 702 550 SIT, najmanj pa SNS – 30 660 827 SIT (Poročevalec DZ RS, Št.1, 7.1.2005, Revizijska poročila Računskega sodišča).

V ZR Nemčiji ni posebnega zakona o volilni kampanji tako kot v Sloveniji, prav tako ni omejitev pri porabi sredstev⁹⁶ za volilno kampanjo. Nemške stranke so bile do leta 1994 deležne delnega povračila sredstev, porabljenih za volilno kampanjo, in to glede na volilni uspeh (pogoj 0,5 % veljavnih glasov), leta 1994 pa se je spremenila oblika javnih subvencij.

7.3. POSREDNE SUBVENCIJE

V Sloveniji poznamo različne oblike posrednih subvencij: strankarski davek⁹⁷, možnost brezplačnega dostopa do množičnih medijev, zaposleni v poslanskih skupinah in davčne olajšave. Glede brezplačnega medijskega dostopa veljajo posebna pravila. Na javnih medijih je politična propaganda dovoljena v programih le med volilnimi kampanjami, ko je RTV Slovenija dolžna dati brezplačen programski čas za predstavitev kandidatov in strank, ki sodelujejo na volitvah. V Zakonu o RTV Slovenija je določeno, da morajo imeti stranke in kandidati, ki niso zastopani v Državnem zboru, skupaj na razpolago tretjino skupnega programskega časa, pri čemer jim mora RTV Slovenija zagotoviti enake pogoje za predstavitev. Neparlamentarnim strankam in neodvisnim neparlamentarnim kandidatom ta določba omogoča sicer nekaj posrednih subvencij, vendar so parlamentarne stranke in neodvisni parlamentarni kandidati v primerjavi z njimi v privilegiranem položaju. Možnost brezplačnega dostopa so imele nekatere stranke tudi na komercialnih televizijah, vendar so bile večje parlamentarne in medijsko bolj zanimive stranke v prednosti. Posrednih javnih subvencij v obliki davčnih olajšav pri odmeri dohodnine fizičnih oseb so deležne vse slovenske politične stranke, kar pomeni, da je plačana članarina za fizične osebe davčna olajšava (Krašovec, 2000).

Strankarski davek je dobro razvit v ZR Nemčiji in predstavlja precejšen delež celotnega strankinega dohodka⁹⁸. Posredne subvencije grede tudi za delovanje političnih fundacij in za administrativno ter strokovno osebje parlamentarnih skupin. Podpore so deležne tudi

⁹⁶ Kot posledica neomejenega trošenja pri volilni kampanji so v strukturi izdatkov v zadnjih desetletjih v ZR Nemčiji najbolj narasli ravno ti stroški. Direktni izdatki za volilno kampanjo SPD za parlamentarne volitve so med letoma 1980 in 1987 iz 27 milijonov narasli na 86,9 milijonov mark (Kranjc, 1994: 88).

⁹⁷ Strankarski davek imajo statutarno urejen le v Slovenski nacionalni stranki (za poslance), v Združeni listi socialnih demokratov (za poslance, ministre in državne sekretarje) in v Demokratski stranki upokojencev Slovenije (za poslance in funkcionarje). Ker pa je omenjeni davek precej razširjen, najbrž ni slovenske parlamentarne stranke, ki ne bi imela uvedene neke oblike tega davka (Krašovec, 2000: 160).

⁹⁸ Strankarski davek je v zgodnjih 80-ih pri SPD predstavljal 18,5 % celotnega dohodka, v poznih 90-ih pa že 25 % celotnega dohodka stranke (Nassmacher, 2003b: 121). Izjema so Zeleni, kjer poslanci namesto stranki, plačajo velike vsote ekološkemu skladu, ki podpirajo alternativne projekte (Poguntke, 1994). Zeleni tudi prispevajo največji delež strankarskega davka, česar pa se ne da prikazati, ker je bil leta 1984 spremenjen zakon, ki ne zahteva več, da se strankarski davek prikaže posebej v finančnem poročilu (Kranjc, 1994: 87).

strankarske skupine na lokalni ravni. Nemške lokalne oblasti omogočijo političnim strankam prostor za oglaševanje, poslanci pa morajo sami plačati računalnike, avtomobile in prostore za sestanke. Na državni ravni imajo poslanci zastoj železniški prevoz znotraj države, telefone, pisarne blizu parlamentarne zgradbe in osebnega svetovalca. Nemške politične stranke imajo prav tako prost dostop do javnih medijev v času volilne kampanje, kjer je vsem političnim strankam zagotovljen minimum medijskega časa. Kriterij za razdelitev medijskega časa je nastop na prejšnjih volitvah in zastopnost v parlamentu. Nemškim strankam so na razpolago tudi privatni mediji, ki pa političnim strankam zaračunajo svoje storitve. V ZR Nemčiji poznajo kot posredne subvencije tudi davčne privilegije in sicer davčne olajšave za posameznike in davčno oprostitev političnih strank pri obdavčenju premoženja, dohodka in dediščine (Nassmacher, 2003b).

7. 4. SKLEP

Pri natančnem pregledu nemškega in slovenskega zakona o političnih strankah ugotovimo precej podobnosti. Nekatera področja financiranja strank so podrobneje opisana v enem, druga področja v drugem zakonu. Financiranje strank je urejeno v posebnih poglavjih, čeprav se tudi druga poglavja nanašajo na financiranje strank (splošne določbe, kazenske določbe). V obeh državah poznajo kombinacijo javnega in privatnega financiranja. Nemške in slovenske politične stranke se financirajo iz podobnih virov. Posredne javne subvencije v obeh državah so: strankarski davek, brezplačen dostop do medijev, zaposleni v poslanskih skupinah in davčne olajšave.

Kriterij za pridobitev neposrednih javnih subvencij je v obeh državah odstotek prejetih glasov na volitvah, ki je posebej določen za področje cele države, V ZR Nemčiji pa še posebej za področje posameznega volilnega okrožja in posebej za deželne volitve. V obeh državah je skupen znesek javnih sredstev, namenjenih financiranju političnih strank, predhodno določen – v Sloveniji kot odstotek bruto družbenega proizvoda in odstotek razpoložljivih sredstev lokalne skupnosti, v ZR Nemčiji pa kot denarno določena absolutna meja (v zakonu navedena denarna vrednost posameznega veljavnega glasu). Višina sredstev, ki pripadajo posamezni stranki, se v obeh državah določi v parlamentu. Posebnost, ki se pojavlja le v ZR Nemčiji je, da morajo stranke enkrat letno predsedniku parlamenta poslati prošnje, če želijo prejemati javne subvencije (do 15. v mesecu še posebej za mesečne subvencije). V ZR Nemčiji je znesek javnih subvencij odvisen tudi od zneska, ki ga politične stranke prejmejo od članarin

in donacij. V ZR Nemčiji poznajo tudi relativno mejo, kar pomeni, da javne subvencije ne smejo predstavljati večjega deleža, kot sredstva iz drugih virov.

Nemški zakon bolj natančno opredeljuje donacije, kot slovenski. Bistvena razlika je v tem, da donacije v ZR Nemčiji niso omejene glede najvišjega darovanega zneska, kot so v Sloveniji, in da so v ZR Nemčiji dovoljene (sicer v omejenem obsegu) tudi donacije iz tujine, ki so v Sloveniji prepovedane in kjer je iz tujine dovoljeno prejemati le članarine in prispevke strankinih članov iz tujine. Posebnost, ki se pojavlja v Sloveniji je omejevanje donacij z večkratnikom povprečne mesečne bruto plače, katere znesek se mesečno spreminja⁹⁹.

Poročanje o strankarskih financah je značilno za obe državi, med državama so opazne le manjše bolj tehnične kot vsebinske razlike, kot so npr. roki za oddajo poročil, revizija poročil in vsebina poročil. V poročilih morajo biti navedene vse finančne postavke in bilance politične stranke v preteklem letu. V Sloveniji mora finančno poročilo preden ga stranke predložijo v Državni zbor pregledati Računsko sodišče RS, V ZR Nemčiji pa mora finančno poročilo pregledati pooblaščen računovodska firma. Če stranke nekorektno izpolnijo poročilo ali ga ne oddajo pravočasno, v obeh državah sledijo sankcije – bodisi kot prepoved javnih subvencij ali kot denarna kazen.

V Sloveniji ima nadzorstvo nad izvajanjem določb poglavja o financiranju strank Finančno ministrstvo, revizijska agencija je Računsko sodišče RS, o višini sredstev pa odloča Državni zbor. V ZR Nemčiji predstavljata parlament in predsednik parlamenta osrednjo institucijo, ki odloča o strankarskih financah, jih podeljuje in prejema poročila o njihovem poslovanju. V obeh zakonih so tudi kazenske določbe za primer nespoštovanja¹⁰⁰ zakonskih določil. Pri slovenskih strankah še ni bilo nobenega zabeleženega primera, da bi politične stranke kazensko odgovarjale, četudi so kršile zakon. Sankcije so za kršitelje slovenskih strankarskih predpisov zožene le na občasno javno/medijsko zgražanje.

⁹⁹ Omejitve zneskov z večkratnikom povprečne mesečne plače so značilne za skoraj 2/3 postkomunističnih držav, bodisi pri donacijah, stroških volilne kampanje ali zneskih, ki morajo biti navedeni v finančnem poročilu stranke (Walecki, 2003).

¹⁰⁰ V Nemčiji je zelo znan »Kohlov škandal«, ko sta stranka CDU in njen predsednik Helmut Kohl preko tajnih računov v tujino nakazovala in iz tujine tudi dobivala velike zneske denarja. Ker je stranka v poročilu za leto 1998 poročala o nepravilnih zneskih (zamolčanih je bilo 17 milijonov mark iz tujine), je morala vrniti trikratno vsoto ilegalno prejetega denarja – 41 milijonov mark (Mekina, 2000).

TABELA 7. 1.: Primerjava zakonskih ureditev financiranja strank v Republiki Sloveniji in ZR Nemčiji

	Republika Slovenija	Zvezna Republika Nemčija
Viri financiranja:	-članarine, donacije, proračun, darila, volila, dohodek iz premoženja	-članarine, donacije, proračun, dohodek iz premoženja
Javno financiranje: -pogoji:	-1 % glasov na državnih volitvah	-0,5 % glasov na zveznih in evropskih, 1 % na deželnih volitvah ali 10 % v okrožju, <i>matching grant</i> od 1994
-prejemnik:	-centralna strankarska organizacija, manjše namenske ¹⁰¹ javne subvencije za parlamentarne dele strank	-centralna strankarska organizacija od 1959, parlamentarne skupine od 1968, politične fundacije od 1976 ¹⁰²
-namen:	-ni posebej določeno	-financiranje vseh strankarskih aktivnosti
-oblika:	-mesečne javne subvencije in povračilo stroškov volilne kampanje	-mesečne javne subvencije
-znesek javnih sredstev:	-določena z odstotkom BDP -0,017 % (10 % sredstev strankam v enakih deležih, 90 % sorazmerno številu glasov) -omejeno z 0,6 % razpoložljivimi sredstvi lokalne skupnosti	-absolutna meja: 133 milijonov € letno -0,70 € za veljaven glas na parlamentarnih in evropskih volitvah -0,50 € za veljaven glas na deželnih volitvah -0,38 € za vsak € prejet iz donacij in članarin
Donacije: -omejitev višine: -prepovedi: -meja razkritja: -tujina:	-največ 10-kratna povprečna bruto plača -dobrodelne org., verske skupnosti, državne ustanove, družbe z 50% javnega kapitala -3-kratna povprečna bruto plača na delavca -prepovedano (le strankini člani)	-neomejeno -neprofitne organizacije, javna podjetja, fundacije in parlamentarne skupine -anonimne donacije nad 500 € -10 000 € -dovoljeno za državljane Evropske unije
Poročanje:	- v poročilih navedene vse finančne postavke -sankcije v primeru nekorektnega ali nepravočasno oddanega poročila	-v poročilih navedene vse finančne postavke -poročilo pregleda računovodska firma -sankcije v primeru nekorektnega ali nepravočasno oddanega poročila
Posredne subvencije:	-strankarski davek, davčne olajšave, brezplačen medijski čas, zaposleni v poslanskih skupinah	-strankarski davek, davčne olajšave brezplačen medijski čas, osebje parlamentarnim skupinam
Volilna kampanja: -omejitev trošenja: -povračilo stroškov:	-da -parlamentarne stranke 60 tolarjev (v primeru 2 % veljavnih glasov na ravni države ali 6 % v volilni enoti 30 tolarjev na glas)	-ne

Vir: Zakon o političnih strankah, Zakon o volilni kampanji, Parteiengesetz, Nassmacher 2003b

¹⁰¹ Krašovec, 2001: 179.

¹⁰² Pierre, Svasand, Widfeldt 2000.

8. DELEŽI JAVNIH SUBVENCIJ PRI NEMŠKIH IN SLOVENSКИH PARLAMENTARNIH STRANKAH

V tem poglavju je predstavljen finančni vidik t. i. kartelnih strank s prikazom odstotka javnih subvencij v dveh ločenih časovnih obdobjih. Javne subvencije so podane za obdobje v devetdesetih¹⁰³ (1995, 1996, 1997) in obdobje po letu 2000 (2002, 2003, 2004). Za obdobja in posamezna leta so podana povprečja, pri posameznih strankah so podani tudi deleži nekaterih drugih virov financiranja.

8. 1. NEMŠKE PARLAMENTARNE STRANKE

Parlamentarne stranke, ki so zajete v prvem in drugem obdobju, so CDU, CSU, FDP, PDS, SPD in Zeleni.

TABELA 8. 1.: Deleži javnih subvencij v proračunih nemških parlamentarnih strank

stranke	1995	1996	1997	2002	2003	2004
SPD	31,69 %	31,96 %	32,04 %	30,78 %	30,50 %	28,54 %
CDU	33,74 %	32,72 %	33,55 %	30,79 %	31,69 %	31,65 %
CSU	31,30 %	26,93 %	34,67 %	25,86 %	27,58 %	26,85 %
ZELENI	36,90 %	33,04 %	33,70 %	33,06 %	33,89 %	40,06 %
FDP	29,21 %	30,46 %	31,59 %	26,31 %	28,54 %	35 %
PDS	36,23 %	32,68 %	33,37 %	32,72 %	34 %	36,23 %

Vir: Bundestag Drucksache 13/6472, 13/8923, 14, 246, 15/2800, Gesamtübersicht Festsetzung der Staatlichen Teilfinanzierung für das Jahr 2003, 2004

8. 1. 1. Socialna demokratska stranka Nemčije - SPD

V prvem obdobju so pri SPD javne subvencije naraščale, vendar je bil ta prirastek manjši od enega odstotka, v drugem obdobju pa se je odstotek javnih subvencij zmanjšal, čeprav so odstopanja spet minimalna. SPD se je razvila kot množična stranka, ki se je prvotno financirala iz članarin. Odvisnost od članstva je še danes zelo opazna. SPD pridobi velik del svojega dohodka iz članarin in članskih prispevkov, npr. leta 1995 je pridobila 45,29 %, leta

¹⁰³ Prvo obdobje, med letoma 1995 in 1997, je izbrano tudi zaradi pomembnih sprememb, do katerih je prišlo v obeh državah v ZR Nemčiji do spremembe Zakona o političnih strankah (predvsem na pobudo Zveznega ustavnega sodišča), v Republiki Sloveniji pa do sprejetja Zakona o političnih strankah.

1996 54,07 %, leta 1997 pa celo 56,19 % kar pomeni, da so članarine in članski prispevki predstavljali največji delež pri celotnem strankarskem dohodku. Leta 2002 je delež članarin in članskih prispevkov padel na 49,30 %, vendar je še zmeraj predstavljal največji posamični vir¹⁰⁴.

8. 1. 2. Krščanska demokratska unija – CDU

Tudi pri CDU so opazna zanemarljiva odstopanja v deležih javnih subvencij glede na celotni strankarski dohodek v izbranih obdobjih (najvišji delež 33,74 %). CDU je zbrala velik del dohodka iz članarin in članskih prispevkov – povprečno med 45 in 46 %, iz dohodkov fizičnih oseb med 12 in 14 % ter dohodkov pravnih oseb med 4 in 7 %.

8. 1. 3. Krščanska socialna zveza – CSU

Pri CSU ne opazimo niti enakomernega naraščanja niti padanja deležev javnih subvencij. Spremembe subvencij so bile iz leta v leto nekoliko večje kot pri SPD in CDU, saj se je delež javnih subvencij iz leta 1995 v leto 1996 zmanjšal za več kot 4,3 % in potem spet narasel za 7,4 %. Največji delež javnih subvencij je stranka pridobila leta 1997, ko je znašal skoraj 35 %. CSU pridobi precej sredstev od fizičnih in pravnih oseb ter članarin in podobnih članskih prispevkov (npr. leta 2002 so članarine in podobni prispevki znašali 30 %, prispevki fizičnih oseb 25 % in prispevki pravnih oseb 16 %).

8. 1. 4. Zeleni – die Grüne

Pri Zelenih v prvem obdobju ne zasledimo niti padanja niti naraščanja deleža javnih subvencij, medtem ko je v drugem obdobju delež javnih subvencij precej narasel; leta 2004 je dosegel preko 40 %. Stranka Zelenih ne privlači poslovnih donacij, saj znesek le-teh v obravnavanih letih ni presegel enega odstotka. Večji odstotek so predstavljale članarine in podobni prispevki (leta 1997 so znašale 42 %) ter prispevki fizičnih oseb (leta 1996 20 % celotnega strankarskega dohodka).

¹⁰⁴ Za leti 2003 in 2004 še ni dostopnih podatkov o posameznem odstotku prispevkov, ampak samo javne subvencije in vsi ostali dohodki skupaj.

8. 1. 5. Svobodna demokratska stranka – FDP

Pri FDP je prišlo do rasti deleža javnih subvencij v obeh preučevanih obdobjih. Največji delež so dosegle javne subvencije leta 2004, ko so predstavljale 35 % celotnega strankarskega dohodka. Za FDP je značilno, da dobi večji del dohodka od prispevkov fizičnih oseb in pravnih oseb (leta 2002 je delež prispevkov fizičnih oseb znašal skoraj 34 %, delež prispevkov pravnih oseb skoraj 10 %, delež članarin in podobnih prispevkov pa slabih 20 %). FDP je stranka, ki privlači individualne in poslovne donacije, medtem ko je odvisnost od članov bistveno manjša kot pri drugih strankah.

8. 1. 6. Stranka demokratičnega socializma – PDS¹⁰⁵

PDS je naslednica komunistične stranke, v kateri je bilo članstvo obvezno. Ob združitvi je prišlo do drastičnega upada članstva. Volilna baza stranke je omejena na vzhod (na zahodu le 1200 članov), tam tudi predstavlja stranko z največjim članstvom (130 000 članov), od tega je 90 % bivših članov komunistične stranke; 66 % jih je starejših od 60 let (internet 1). S tem lahko pojasnimo velik delež članarin in podobnih prispevkov pri celotnem strankarskem dohodku. Leta 2002 so članarine in podobni prihodki znašali skoraj 48 %, prihodki fizičnih oseb skoraj 17 %, medtem ko poslovnih donacij stranka ne privlači, saj so znašale le 0,24 %. Delež virov je podoben tudi za druga leta, odstopanja so minimalna. Delež javnih subvencij v celotnem strankarskem prihodku je v primerjavi z drugimi strankami precej visok, v letih 1995 in 2004 je znašal 36,23 %.

8. 1. 7. Povprečja deležev javnih subvencij in presežek absolutne meje

Povprečni deleži subvencij v celotnem dohodku parlamentarnih strank znašajo v letu 1995 33,17 %, v letu 1996 31,30 %, in v letu 1997 33,15 %. Povprečne vrednosti deležev javnih subvencij se v prvem časovnem obdobju najprej zmanjšajo za 2 %, nato pa enako narastejo. Skupno povprečje prvega časovnega obdobja znaša 32,54 %. V drugem časovnem obdobju, v letih 2002, 2003 in 2004 je pri povprečjih deležev javnih subvencij vseh šestih parlamentarnih strank prišlo do trenda naraščanja: 29,29 %, 31,03 % in 33,05 %. Skupno povprečje vseh treh

¹⁰⁵ PDS je na izrednem kongresu v Berlinu 17. 7. 2005 podprla spremembo imena svoje stranke. Poslej se bo imenovala Leva stranka. Za spremembo je na kongresu glasovalo 74,6 % delegatov. Stranka pa bo obdržala svojo dosedanjo kratico PDS (STA, DPA, 2005).

let za vse stranke znaša 31,12 %, kar je za 1,42 % manj kot v prvem obdobju. Razlika v deležih javnih subvencij je v obeh preučevanih obdobjih zanemarljiva.

V ZR Nemčiji je postavljena zgornja absolutna meja sredstev za politične stranke (tudi neparlamentarne) glede na število prejetih glasov in znesek prejetih donacij. V primeru, da glede na prejete glasove na volitvah in na prejete donacije, politične stranke presegajo to absolutno mejo, pride do proporcionalnega omejevanja skladno z absolutno mejo. Zaradi te meje politične stranke ponavadi dobijo manj sredstev, kot bi jim pripadalo glede na prejete glasove in donacije. Upoštevati pa je treba tudi relativno mejo, kar pomeni, da javne subvencije ne smejo presegati drugih zbranih strankarskih sredstev.

Skupna vsota državnih subvencij za vse stranke je vseskozi omejena z absolutno mejo, ki je med letoma 1991 in 1997 znašala 230 milijonov DM (117,6 milijonov €), med letoma 1998 in 2001 245 milijonov DM (125,27 milijonov €), od leta 2002 pa znaša 133 milijonov €. Leta 2002 je lastno financiranje preseglo državno za 166 milijonov €, državno povprečje subvencij za vse stranke (parlamentarne in nekatere neparlamentarne) je znašalo 31 %. Absolutna meja je bila presežena za 31 milijonov € oziroma za več kot 23 %. V letu 2003 je bila absolutna meja presežena za 34 milijonov € oziroma 25 %, vendar se glede na to vsoto (167 milijonov €) izračunajo deleži, ki se potem določijo za znesek 133 milijonov €. Posledično se zaradi tega znižajo tudi drugi zneski, ki so zakonsko določeni, npr. znesek za prve štiri milijone glasov se je leta 2003 znižal iz 0.85 € na 0.70 € .

8. 2. SLOVENSKE PARLAMENTARNE STRANKE

V prikaz so zajete v določenem letu le tiste stranke, ki so bile zastopane v Državnem zboru.

V finančnih poročilih slovenskih strank sta posebej navedena dva različna vira javnih sredstev¹⁰⁶; prvi vir je dohodek iz lokalnega proračuna, drugi vir pa iz državnega proračuna (pri prikazovanju deleža javnih subvencij sta navedena skupaj). Druge postavke¹⁰⁷, ki so še navedene v finančnih poročilih, so prispevki fizičnih in pravnih oseb (posebej morajo biti navedeni tisti, ki presegajo zakonsko določeno mejo). Le redke stranke posebej poročajo v

¹⁰⁶ V deleže javnih subvencij niso vključena delna povračila stroškov volilnih kampanj, ki prav tako izvirajo iz proračuna.

¹⁰⁷ Točka v finančnem poročilu, ki je navedena z imenom »drugi prihodki«, pri nekaterih strankah ni natančno določena, pri drugih pa je posebej navedeno, da gre za prenos sredstev iz prejšnjega leta ali za obresti.

finančnih poročilih o deležu članarin, ponavadi so navedene skupaj s prispevki fizičnih in pravnih oseb. Iz finančnih poročil je nemogoče razbrati delež strankarskega davka, ker je prikazan skupaj z drugimi postavkami.

TABELA 8. 2.: Deleži javnih subvencij v proračunih slovenskih parlamentarnih strank

stranke	1995	1996	1997	2002	2003	2004 ¹⁰⁸
LDS	77,24 %	77,38 %	84,51 %	72,75 %	85,64 %	71,29 %
SDS	72,42 %	45,84 %	61,48 %	72,53 %	85,38 %	69,79 %
SLS	64,93 %	55,53 %	77,24 %	72,63 %	81,02 %	47,48 %
SKD	82,82 %	58,83 %	65,84 %	/	/	/
ZLSD	62,30 %	61,44 %	41,60 %	36,83 %	58,13 %	53,54 %
SNS	84,72 %	73,23 %	84,40 %	79,28 %	97,90 %	94,22 %
DeSUS	/	46,43 %	68,50 %	83,27 %	87,50 %	60,30 %
NSi	/	/	/	45,46 %	71,39 %	58,18 %
SMS	/	/	/	62,97 %	96,97 %	76,00 %

Vir: za leti 1995 in 1996 Alenka Krašovec (Teorija in praksa, let. 34/2), za 1997 Damjan Lajh (Finančno poslovanje slovenskih parlamentarnih strank v obdobju 1994–2000), za 2002–2004 finančna poročila v uradnih objavah Uradnega lista

Višina javnih subvencij je v Sloveniji odvisna od uspeha na državnozborskih (1992, 1996, 2000, 2004) in uspeha na lokalnih volitvah, ki so ponavadi v letih med državnozborskimi volitvami (1994, 1998, 2002). S tem lahko pojasnimo vmesna nihanja deležev javnih subvencij med posameznimi leti, ko je ostalo število glasov, prejetih na državnih volitvah, nespremenjeno. Delež javnih subvencij pri posamezni stranki je odvisen tudi od deležev drugih prihodkov (če npr. donacije dosežejo v določenem letu zelo visoke zneske, bo delež javnih subvencij manjši, čeprav bo znesek enak kot leto prej, ko so bile donacije manjše).

8. 2. 1. Liberalna demokracija Slovenije – LDS

V prvem obravnavanem obdobju je pri LDS zaznati porast deleža javnih subvencij, v drugem obdobju pa je porastu sledil padec. V letu 2002 je LDS zbrala 18 % prispevkov pravnih in fizičnih oseb, približno 10 % iz naslova »drugi dohodki«, ves ostali dohodek pa so predstavljale javne subvencije. V letu 2003 so se donacije pravnih in fizičnih oseb zmanjšale glede na predhodno leto in so znašale le 7 %, dohodki pod točko »drugi dohodki« pa le 6 %. V letu 2004 so prihodki fizičnih in pravnih oseb predstavljali dobrih 23 %, s čimer se lahko pojasni tudi nižji delež javnih subvencij glede na prejšnje leto. LDS je zelo odvisna od javnih

¹⁰⁸ 3. oktobra 2004 so bile parlamentarne volitve, kar pomeni, da se je med letom strankam spremenil znesek javnih subvencij na podlagi prejetih glasov na oktobrskih volitvah.

sredstev, javne subvencije predstavljajo med 70 in 85 % celotnega strankinega dohodka. Manjši delež predstavljajo prihodki fizičnih in pravnih oseb, še manjši pa je prihodek iz drugih postavk.

8. 2. 2. Slovenska demokratska stranka – SDS

Odstotek javnih subvencij je pri SDS med leti precej variiral, izrazit je padec na 45 % leta 1996. Deleži javnih subvencij v celotnem strankarskem dohodku so v ostalih letih presegli 60 %, v letu 2003 celo 85 %. V letu 2002 je SDS zbrala skoraj četrino vsega dohodka s prispevki pravnih in fizičnih oseb, leta 2003 so se donacije stranki drastično zmanjšale v primerjavi s prejšnjim letom in so dosegle le dobre 3 %, je pa za leto 2003 posebej podana vsota, zbrana iz članarin, in je predstavljala dobrih 11 % celotnega dohodka stranke. V letu 2004 so javne subvencije predstavljale manjši odstotek v celotnem strankarskem dohodku kot v letu 2003 (le slabih 70 %), delež prispevkov pravnih in fizičnih oseb se je povečal na 25,28 %, delež članarin pa se je zmanjšal na 4,57 %.

8. 2. 3. Slovenska ljudska stranka – SLS

Tudi pri deležih javnih subvencij SLS je zaznati precej padanja in naraščanja, največja razlika med posameznimi leti je večja kot 25 %. V letih 1995 in 1996 je SLS prejela prispevke svojih vodilnih članov, saj so trije člani v obeh letih prispevali zneske, ki presegajo 3-kratno povprečno mesečno plačo (Krašovec, 1997). Leta 2002 je SLS zbrala dobrih 20 % od prispevkov fizičnih in pravnih oseb (od tega 4 % presegajo zakonsko določeno mejo). Leta 2003 so bile javne subvencije večje za slabih 10 %, kar pomeni, da so nižji odstotki drugih prihodkov, prihodki fizičnih in pravnih oseb so znašali le 12,4 % (od tega jih je 5 % preseglo mejo). Leta 2004 so prihodki fizičnih in pravnih oseb predstavljali celo 25,5 % (od tega 21 milijonov nad zakonsko določeno mejo), javne subvencije pa posledično le 47,47 %. Za SLS lahko rečemo, da privlači velike donacije.

8. 2. 4. Slovenski krščanski demokrati – SKD

SKD je bila v Državnem zboru zastopana kot parlamentarna stranka od leta 1992, leta 2000 pa se je združila s Slovensko ljudsko stranko pod skupno oznako SLS + SKD. Delež javnih subvencij je leta 1995 dosegel rekordnih 82 %, nato se je v letu 1996 zmanjšal za 24 %,

potem pa v letu 1997 spet narasel za 7 %. Odstotek članarin je v navedenih letih predstavljal med 4,45 in 5,94 % v celotnem strankarskem dohodku.

8. 2. 5. Združena lista socialnih demokratov – ZLSD¹⁰⁹

Združena lista socialnih demokratov med slovenskimi parlamentarnimi strankami izstopa po velikem dohodku iz članarin in dohodku iz premoženja. Za ZLSD so značilni relativno visoki prihodki od premoženja (najemnin, izkupičkov od prodaje ostalih sredstev, obresti...) – v letu 1995 predstavljajo 15 % vseh finančnih sredstev, kar je posledica pravnega nasledstva Zveze komunistov (Krašovec, 1997). Deleži javnih subvencij pri ZLSD niso presegli 70 % kot pri večini drugih parlamentarnih strank, ampak so bili v letih 1997 in 2003 za polovico manjši kot največji pri ostalih strankah. V prvem obdobju je delež javnih subvencij padal (62 %, 61 %, 41 %), v drugem pa najprej naraščal, nato padal. V letu 2002 so prihodki fizičnih in pravnih oseb znašali preko 40 %, kar pomeni, da je odstotek prispevkov večji kot odstotek javnih subvencij (36%). V letu 2003 pa so bili ti prispevki skoraj za polovico manjši in so znašali le še 20 %, zato so tudi javne subvencije predstavljale veliko višji delež. V letu 2004 so bili privatni prispevki za 2,7 % višji kot v prejšnjem letu (22,7%), za 5% pa so bile nižje javne subvencije.

8. 2. 6. Slovenska nacionalna stranka –SNS

Slovenska nacionalna stranka je med vsemi strankami dosegla najvišje deleže javnih subvencij. Javne subvencije so največji in najpomembnejši vir financiranja (leta 2003 so javne subvencije dosegle skoraj stodontni delež). Za SNS niso značilni visoki deleži prostovoljnih prispevkov, v letu 2002 ni zbrala nobenih sredstev iz naslova fizičnih in pravnih oseb, leta 2003 pa le 2 %. Leta 2002 so preostalih 20 % predstavljale obresti in prenos sredstev iz 2001, leta 2003 pa so obresti znašale le 0,052 %. Leta 2004 je delež javnih subvencij v celotnem strankarskem dohodku znašal 94,22 %, delež članarin in prispevkov pravnih in fizičnih oseb pa le 3,26 %.

¹⁰⁹ Na 5. kongresu ZLSD, ki je potekal 2. aprila 2005 v Ljubljani, so delegatke in delegati potrdili spremembo imena stranke v Socialni demokrati (<http://www.socialnidemokrati.si/vsebina.php?id=1>).

8. 2. 7. Demokratska stranka upokojencev Slovenije – DeSUS

Deleži javnih subvencij pri stranki zelo nihajo, najvišji delež preseže celo 87 %, najnižji pa je 46 %. V letu 2002 je DeSUS prejela le 6 % iz prostovoljnih prispevkov in 10 % iz drugih prihodkov, leta 2003 pa so se deleži prispevkov povečali na 8 %, drugih prihodkov pa zmanjšali na 4 % (delež javnih subvencij je zato dosegel preko 87 %). Leta 2004 so prihodki fizičnih in pravnih oseb znašali 12,65 %, velik delež v postavki prihodki je predstavljal preneseni presežek prihodkov iz leta 2003 (26,2 %), javne subvencije pa so v celotnem strankarskem dohodku predstavljale le 60,30 %.

8. 2. 8. Nova Slovenija - NSi

Nova Slovenija je stranka, ki dobi velik del prihodkov iz prispevkov fizičnih in pravnih oseb. Leta 2002 so ti prihodki znašali več kot 42 %, leta 2003 dobrih 28 %, leta 2004 pa samo še dobrih 24 %. Zato so bili tudi deleži javnih subvencij sorazmerni privatnim prispevkom – v letu 2002 le 45 %, v letu 2003 71 %, v letu 2004 pa 58 %.

8. 2. 9. Stranka mladih Slovenije – SMS

Stranka mladih Slovenije je leta 2002 iz prispevkov zbrala 23 %, od tega je skoraj 3 % prispevkov, ki so presegli 3-kratno povprečno bruto mesečno plačo. Drugi nedefinirani prihodki so znašali 14 %. V letu 2003 je SMS prejela največji delež sredstev iz naslova javnih subvencij, iz prispevkov je dobila le dobra 2 %, manj kot odstotek pa iz drugih prihodkov. Iz leta 2002 v leto 2003 je opaziti drastično povečanje javnih subvencij (34 %), kar pomeni da je bila SMS v letu 2003 na drugem mestu po največjem deležu javnih subvencij (za SNS). Na volitvah oktobra 2004 stranka ni dosegla potrebnega odstotka glasov za vstop v parlament, še vedno pa je upravičena do javnih subvencij, ker je dosegla zahtevani odstotek glasov. V letu 2004 so javne subvencije predstavljale 76 %, povečal pa se je delež privatnih prispevkov, ki skupaj predstavljajo 22,73 %, prispevki nad zakonsko postavljeno mejo pa v celotnem strankarskem dohodku predstavljajo 5 %.

8. 2. 10. Povprečja deležev javnih subvencij

Povprečje javnih subvencij v letu 1995 je 75,56 %, v letu 1996 59,81 %, v letu 1997 pa 69,08 %. V letu 1995 je bil pri vseh strankah delež javnih subvencij nad 60 %, pri nekaterih celo

nad 80 %. Skupno povprečje za izbrana leta v devetdesetih znaša 68,15 %. Za prvo časovno obdobje so deleži javnih subvencij zelo visoki in pri večini parlamentarnih strank predstavljajo največji posamični vir financiranja. V letu 2002 je povprečje deležev javnih subvencij vseh parlamentarnih strank 65,71 %, v letu 2003 pa že kar 82,99 %; v letu 2004 pa pade na 66,35 %. Povprečje deležev javnih subvencij v drugem obdobju znaša 71,68 % in je za 3,5 % višje kot povprečje prvega postavljenega obdobja.

8. 3. SKLEP

Pri nemških strankah so posebej navedeni dohodki od članarin, donacije fizičnih in donacije pravnih oseb, tako da se lahko natančno ugotovi, kakšen tip prihodkov privlači stranka in kakšni dohodki so zanjo značilni. V Sloveniji so ti prihodki ponavadi združeni v eni postavki, posebej so izpostavljeni le prihodki, ki presegajo zakonsko določeno mejo. V nobeni državi ni možno ugotoviti točnega zneska strankarskega davka (v ZR Nemčiji od leta 1983 skupaj z drugimi postavkami), ker ni posebej prikazan v finančnih poročilih, ampak je vključen v katero drugo postavko.

Po natančnem pregledu finančnih poročil nemških parlamentarnih strank ugotovimo, da so viri financiranja nemških parlamentarnih strank razdeljeni približno po tretjinah: na javne subvencije, članarine in podobne prispevke ter donacije fizičnih in pravnih oseb. Delež javnih subvencij ne presega deleža sredstev, zbranih iz drugih virov skupaj. Parlamentarne stranke, pri katerih je zaznati najvišje deleže javnih subvencij, so Zeleni in PDS. Za ti dve stranki je značilno, da ne privlačita poslovnih donacij in da večji vir predstavljajo članarine in podobni članski prispevki ter javne subvencije (ki so največji posamični vir). Pri večini strank se deleži javnih subvencij iz leta v leto povečujejo, čeprav je v veliki večini primerov sprememba le v nekaj odstotkih, velikokrat celo manjša od enega odstotka.

Slovenska parlamentarna stranka, ki je dosegla največji delež javnih subvencij, je Slovenska nacionalna stranka, sledi ji Stranka mladih Slovenije. V Republiki Sloveniji javne subvencije predstavljajo najpomembnejši in največji posamičen vir financiranja parlamentarnih strank. Najmanjšo odvisnost od javnih subvencij je zaznati pri Združeni listi socialnih demokratov, ki pridobi veliko sredstev tudi iz drugih naslovov (v nekaterih letih so dohodki iz drugih virov večji od zneska javnih subvencij).

9. ZAKLJUČEK

Prvo hipotezo lahko načeloma potrdimo, saj po natančnem pregledu ugotovimo, da imata Republika Slovenija in Zvezna republika Nemčija precej podoben pravni režim financiranja političnih strank. Opazno je slovensko zgledovanje po nemški pravni ureditvi političnih strank, vsekakor pa so morale biti pri oblikovanju slovenskega zakona o političnih strankah upoštevane specifične razmere in obstoječe stanje. Primerjana pravna predpisa, Zakona o političnih strankah, imata podobno delitev po poglavjih. V zakonodaji Republike Slovenije imamo tudi Zakon o volilni kampanji, ki natančno ureja financiranje volilne kampanje, česar v ZR Nemčiji nimajo. Med državama sicer obstajajo nekatere vsebinske razlike, predvsem v obliki omejitev pri financiranju, vendar so le-te v splošni primerjavi manj pomembne, okvirno pa oba režima temeljita na enakih postavkah, le da bolj natančne določbe o financiranju strank vsebuje nemški zakon.

V obeh državah poznajo javno in privatno financiranje političnih strank. Različne so tudi oblike javnih subvencij – v Republiki Sloveniji poznamo mesečne javne subvencije in delna povračila stroškov volilnih kampanj, medtem ko so v ZR Nemčiji subvencije od leta 1994 namenjene celotni strankarski aktivnosti. Nemške stranke lahko večje zneske javnih subvencij pridobijo tudi s prispevki, zbranimi s privatnim financiranjem.

Meja pridobitve javnih subvencij za politične stranke je v ZR Nemčiji nižja kot v Sloveniji. V obeh državah so v privilegiranjem položaju parlamentarne stranke, njim v prid je bila prvotno kartelno naravnana tudi zakonodaja o financiranju političnih strank. Vrata javnemu financiranju neparlamentarnih strank so se počasi v obeh državah le odprla, večinoma zaradi presoje ustavnih sodišč, ponavadi na pobudo neparlamentarnih strank.

Nemška strankarska zakonodaja ni omejena glede trošenja in zbiranja sredstev, kar pomeni da lahko nemške stranke zberejo in tudi potrošijo neomejeno vsoto sredstev – bodisi za volilno kampanjo ali druge izdatke. Slovenija ima omejitve glede trošenja na dveh ravneh: omejen je tako civilno-družbeni »vložek« v politične stranke kot tudi »vložek« strank samih v volilno tekmo, s čimer so najbolj oškodovani volivci, ki zaradi omejenih stroškov ne dobijo vseh razpoložljivih informacij.

Tudi drugo hipotezo lahko načeloma potrdimo, saj so javne subvencije zelo pomembne za slovenske parlamentarne stranke, prav tako tudi za nemške, čeprav v manjšem deležu. Vzrokov za manjšo odvisnost nemških strank od subvencij je več, zagotovo pa k temu pripomore zakonsko določena relativna meja, ki pravi, da znesek javnih subvencij ne sme presegati letnega prihodka zbranega z drugimi viri. Delež javnih subvencij je pri slovenskih parlamentarnih strankah med 70 in 85 %, in je najpomembnejši in največji posamičen vir financiranja glede na ostale manj pomembne vire. V ZR Nemčiji predstavljajo javne subvencije približno tretjino vseh sredstev, pri nekaterih strankah nekoliko več, pri drugih nekoliko manj, v nobenem primeru pa ne presežejo polovice vseh strankarskih prihodkov. V Sloveniji se le v redkih primerih zgodi, da bi bil delež javnih subvencij manjši od polovice vseh strankarskih prihodkov. Problem pomanjkanja in nerazvitosti različnih virov financiranja političnih strank, ki se pojavlja v večini tranzicijskih držav Vzhodne in Srednje Evrope, je prisoten tudi v Sloveniji.

Nemške in slovenske parlamentarne stranke imajo nekatere karakteristike, zaradi katerih jih lahko, predvsem v finančnem pogledu, umestimo med kartelne stranke. Razlika je predvsem v tem, da so slovenske parlamentarne stranke večinoma že od začetka 90. let zelo navezane na državo – torej gre za kartelne stranke (niso se razvile iz drugih tipov strank), medtem ko so se nemške stranke, ki so bile od svojih začetkov množične ali *catch-all* stranke, tekom časa preobrazile v t. i. kartelne stranke. Slovenske parlamentarne stranke so se že od začetka svojega razvoja in delovanja financirale v glavnem iz državnih virov, tako da imajo že od začetka nekatere značilnosti kartelnih strank.

V tip kartelnih strank so slovenske in nemške parlamentarne stranke lahko uvrščene tudi zaradi vzpostavitve medstrankarske zarote. Glede sprejemanja zakonodaje so bile slovenske parlamentarne stranke zelo skladne, kadar se je odločalo o njih samih; vsi zakoni so bili večinsko sprejeti. Tudi nemške stranke so zelo soglasno sprejemale zakonodajo, povezano s financiranjem strank, predvsem povečevanje vsote javnih sredstev, namenjene političnim strankam.

10. SEZNAM TABEL:

TABELA 4.1.: Zakonska ureditev financiranja nemških strank.....	25
TABELA 5.1.: Zakonska ureditev financiranja strank v Republiki Sloveniji.....	33
TABELA 7.1.: Primerjava zakonskih ureditev financiranja strank v Republiki Sloveniji in ZR Nemčiji.....	57
TABELA 8.1.: Delež javnih subvencij v proračunih nemških parlamentarnih strankah.....	58
TABELA 8.2.: Delež javnih subvencij v proračunih slovenskih parlamentarnih strankah....	62

11. LITERATURA:

- Beyme, von Klaus. 2002. Politični sistem Zvezne republike Nemčije. Visokošolsko središče v Kopru.
- Burnell, Peter in Ware, Alan. 1998. Funding Democratization. Manchester University Press, Manchester, New York.
- Detterbeck, Klaus. 2001. Cartel Parties in Western Europe? Changes in Organizational Structures, Political Functions and Competitive Behaviour among the Major Parties in Denmark, Germany, Switzerland and the United Kingdom. Paper presented on workshop »Causes and Consequences of Organizational Innovation in European Political Parties«. ECPR Joint Sessions, Grenoble 6–11 April 2001. Dostopno na www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/grenoble/ws22/detterbeck.pdf (3. februar 2005).
- Fink-Hafner, Danica. 2001. Politične stranke. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Fischer, Jeff. 2001. The Global Ballot Box. Foreign Policy. May 2001.
- Fisher, Justin in Eisenstadt, Todd A. 2004. Introduction: Comparative Party Finance. Party Politics. Vol. 10. No. 6., str. 619–626.
- Ikstens, Janis, Smilov, Daniel in Walecki, Martin. 2001. Party and Campaign Funding in Eastern Europe. A Study of 18 Member Countries of the ACEEEO. Paper presented at the ACEEEO annual conference »Transparent Election Campaign Financing in the 21st Century« Croatia. Dostopno na http://www.ifes.org/searchable/ifes_site/reg_activities/reports/preurop.htm (12. april 2005).
- Katz, S. Richard in Mair Peter. 1995. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Parties. Party Politics, Vol. 1, No.1, str. 5–27.
- Katz, S. Richard in Mair Peter. 1996. Cadre, Catch-all or Cartel? A Rejoinder. Party Politics, Vol. 2, No. 4, str. 525–534.
- Koole, Ruud. 1996. Cadre, Catch-all or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party. Party Politics, Vol.2, No.4, str. 507–523.
- Krašovec, Alenka. 2000. Moč v političnih strankah, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Krašovec, Alenka. 2001. Party and State in Democratic Slovenia. V: Paul G. Lewis (ur.): Party Development and Democratic Change in Post-Communist Europe: The First Decade. Frank Cass, London, Portland, Oregon. str. 93–107.

- Krašovec, Alenka. 1997. Financiranje političnih strank v Sloveniji. Teorija in praksa. Letnik 34, 2. str. 210–227.
- Kranjc, Stane. 1994. Financiranje političnih strank. V: Igor Lukšič (ur.): Stranke in strankarstvo. Politološki dnevi, Dolenjske toplice 1994, SPD, Ljubljana.
- Lajh, Damjan. 2001. Finančno poslovanje slovenskih parlamentarnih političnih strank v obdobju 1994–2000. Raziskovalna skupina centra politoloških raziskav inštituta za družbene vede, vodja Dr. Danica Fink – Hafner, Celje.
- Lösche, Peter. 1993. Years of Transition: Financing East German Parties in 1989/90. V (ur.): Karl Kaltenthaler in Wolwang Luthardt: The Domestic Politics of German Unification. Boulder CO, str. 61–72.
- Mair, Peter. 1994. Party Organizations: From Civil Society to the State. V: Richard S. Katz in Peter Mair (ur.): How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies. Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi. str 1–23.
- Mair, Peter in van Biezen, Ingrid. 2001. Party Membership in Twenty European Democracies, 1980–2000. Party Politics. Vol. 7, No.1, str. 5–21.
- Mule, Rosa. 1998. Financial Uncertainties of Party Formation and Consolidation in Britain, Germany and Italy: the Early Years in Theoretical Perspective. V: Peter Burnell in Alan Ware (ur.): Funding Democratization. Manchester University Press. str. 47–71.
- Nassmacher, Karl-Heinz. 2003a. Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. V: Reginald Austin in Maja Tjernström (ur.): Funding of Political Parties and Election Campaigns, Stockholm: IDEA. str. 1–17. Dostopno na <http://www.idea.int> (23. januar 2005).
- Nassmacher, Karl-Heinz. 2003b. Party Funding in Continental Western Europe. V: Reginald Austin in Maja Tjernström (ur.): Funding of Political Parties and Election Campaigns, Stockholm: IDEA. str. 117–37. Dostopno na <http://www.idea.int> (23. januar 2005).
- Nassmacher, Karl-Heinz. 2003c. Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation. V: Reginald Austin in Maja Tjernström (ur.): Funding of Political Parties and Election Campaigns, Stockholm: IDEA. str. 139–155. Dostopno na <http://www.idea.int> (23. januar 2005).
- Palda, Filip. 1996. Zakonska ureditev financiranja volitev v Sloveniji: Kritični pregled. Ib revija, Številka 7, str. 3–10.
- Peter Pulzer. 2001. Votes and Resources. German Politics and Society. Volume 19. Issue:1, str. 1–21.

- Pierre, Jon, Lars, Svasand in Anders Widfeldt. 2000. State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality. *West European Politics*, Vol. 23, No. 3 str. 1–24.
- Pinto-Duschinsky, Michael. 1998. Parties and Candidates. In *ACE Electronic Handbook*. United Nations Department of Development Support and Management Services, International Foundation for Election Systems, and International IDEA. New York, Washington, D.C. and Stockholm. Dostopno na <http://www.aceproject.org> (14. februar 2005).
- Poguntke, Thomas. 1994. Parties in a Legalistic Culture: The Case of Germany. V: Richard S. Katz in Peter Mair (ur.): *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi. str. 185–216.
- Saalfeld, Thomas. 2000. Court and Parties: Evolution and Problems of Political Funding in Germany v: Robert Williams (ur.): *Aspects of Party Finance and Political Corruption*. Palgrave London, str. 89–123.
- Scarrow, E. Susan. 2004. Explaining Political Finance Reforms. *Party Politics*, Vol. 10, No. 6, str. 653–675.
- Siik, Allan. 2004. Party Financing Regimes and Emergence of New Parties in Latvia and Estonia. ECPR Joint Sessions workshop The Political Representation of Social Interests in Central and Eastern Europe, Uppsala, 13–18 April 2004, str. 1–21. Dostopno na <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws2/Sikk.pdf> (2. marec 2005).
- Slovar Slovenskega knjižnega jezika. 1994. Slovenska akademija znanosti in umetnosti DZS, Ljubljana, str. 386.
- Smolič, Rok. 2003. *Politične stranke in državna uprava*. Diplomsko delo. Ljubljana
- Tschentscher, Alex. 2002. *The Basic Law (Grundgesetz), The Constitution of the Federal Republic Germany (May 23rd, 1949)*. Jurisprudentia Verlag, Würzburg. Dostopno na <http://www.jurisprudentia.de/jurisprudentia.html> (23. januar 2005).
- Van Biezen, Ingrid. 2004. Political Parties as Public Utilities. *Party Politics* Vol. 10, No. 6, str. 701–722.
- Veliki angleško-slovenski slovar, Založništvo literature, DZS, Ljubljana, 1997.
- Zajc, Drago. 2000. Slovenski parlamentarizem in učinkovitost slovenskega parlamenta. V: Tatjana Krašovec (ur.): *Razvoj slovenskega parlamentarizma*. Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana.

- Walecki, Martin. 2003. Money and Politics in Central and Eastern Europe. V: Reginald Austin in Maja Tjernström (ur.): Funding of Political Parties and Election Campaigns, Stockholm: IDEA. Str. 71–93. Dostopno na <http://www.idea.int> (23. januar 2005).
- Ware, Alan. 1996. Political Parties and Party Systems. Oxford University Press.

PRAVNI VIRI:

Zakon o političnih strankah (Uradni list RS, št. 62/94 z dne 7. 10. 1994)

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o političnih strankah (Uradni list št. 70/2000 z dne 8. 8. 2000 in 51/2002 z dne 7. 7. 2002)

Zakon o volilni kampanji (Uradni list RS št. 62-2109/94 z dne 7. 10. 1994)

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o volilni kampanji (Uradni list RS št. 17-951/97 z dne 28. 3. 1997)

Odločbe Ustavnega sodišča: Uradni list RS št. 24/99, 94/2002, 22/99, 311/94

Ustava Republike Slovenije, objava v uradnem listu 33/9, str. 1373, 28. 12. 1991

Pravilnik o vsebini in obliki letnega poročila in skrajšanega letnega poročila političnih strank, Uradni list RS št. 2-119/2001, str. 132

Revizijska poročila Računskega sodišča Poročevalec Državnega zbora RS, št. 1, 7. 1. 2005

Sklep o višini sredstev, ki pripadajo posamezni politični stranki iz sredstev državnega proračuna v letu 2002 in 2003 (Uradni list RS št. 11/2002) ,v letu 2004 (Uradni list št. 60/2004) ter v letu 2005 (Uradni list RS št. 19/2005)

Sprememba Sklepa o višini sredstev, ki pripadajo posamezni politični stranki iz sredstev državnega proračuna v letu 2004 (Uradni list št. 19/2005)

16. redna seja Državnega zbora, 30. maj 2002

Predlog zakona o političnih strankah – prva obravnava, Poročevalec DZ št. 11, 15. marec 1994, str. 70–76

Stališča in sklepi DZ ob obravnavi predloga zakona o političnih strankah, Poročevalec DZ št.17, 5. maj 1994, str. 6–7

Statut Zveze komunistov Jugoslavije in Zveze komunistov Slovenije, Komunist Ljubljana, 1986

FINANČNA POROČILA POLITIČNIH STRANK:

Finančna poročila nemških parlamentarnih strank:

Bundestag Drucksache: 13/6472, 13/8923, 14/ 246, 15/2800. Dostopno na <http://dip.bundestag.de/parfors/parfors.htm> (13. marec 2005).

Gesamtübersicht Festsetzung der Staatlichen Teilfinanzierung für das Jahr 2003 und 2004

Finančna poročila slovenskih parlamentarnih strank:

Za leto 2004: Uradna objava št.33–34/2005, 36/2005, 43/2005

Za leto 2003: Uradna objava št.44–47/2004, 39–42/2004, 38/2004, 35/2004, 32/2004

Za leto 2002: Uradna objava št.40–41/2003, 38/2003, 35/2003, 33/2003

ČASOPISNI ČLANKI: (dostopno na spletnih straneh <http://www.delo.si> in <http://www.mladina.si>)

Cvetek, Olga. Metod Dragonja pere svoje ime. 10. 4. 2003, Delo

Repovž, Grega. So laburisti financirali združeno listo? 14. 8. 2001, Delo

Matos, Urša. Pahorjev finančni obvod. 20. 8. 2001, Mladina

Mekina, Igor. Nemška izkušnja. 20. 3. 2000, Mladina

Žerdin, Ali H. Zadnji krog pospešenega maratona? 27. 5. 2002, Mladina

Slovenska tiskovna agencija (notranjepolitično uredništvo): Biografije političnih strank, nestrankarskih list ter neodvisnih kandidatov. Ljubljana, 12. 9. 2004. Dostopno na <http://www.sta.si>

STA, DPA. Preimenovani nemški komunisti. 18. 7. 2005, Delo

ELEKTRONSKI VIRI:

Parteiengesetz 2002 : http://www.bundeswahlleiter.de/rechtsgr/e/partg_e.htm. (20. november 2004)

Internet 1: <http://www.germanculture.com>

Nemški parlament: <http://www.bundestag.de>

Statistični urad RS: <http://www.stat.si>

Register pravnih predpisov: <http://www.zakonodaja.gov.si/>, <http://www.ius-software.si>

Arhiv nemških pravnih zapisov: <http://www.iuscomp.org/gla/>

Mednarodni inštitut za demokracijo IDEA: <http://www.idea.int/>

Direktorat za upravne notranje zadeve: <http://www.mnz.si/si/13.php>

Slovensko javno mnenje (Politbarometer): <http://www.uvi.si/slo/javno-mnenje/pdf/junij-2005.pdf>

Socialni demokrati : <http://www.socialnidemokrati.si/vsebina.php?id=1>