



TRANSPARENTNOST FINANCIRANJA POLITIČNIH STRANK V SLOVENIJI

CRINIS

Raziskovalni projekt

Transparency International Slovenia –

Društvo Integriteta

Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta je nevladna, neodvisna in neprofitna organizacija. Naš namen uresničujemo z razvojem in izvajanjem preventivnih programov za ozaveščanje javnosti o potrebah po visoki ravni integritete v družbi, objektivnem ugotavljanju dejanskega stanja etike, integritete in korupcije v Republiki Sloveniji in pogojih za to. Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta je uradni partner organizacije Transparency International.

Transparency International (TI) je največja mednarodna organizacija za boj proti korupciji. Po svetu ima več kot 100 samostojnih partnerjev in mednarodni sekretariat v Berlinu. Transparency International povečuje ozaveščenost o škodljivih učinkih korupcije in sodeluje z vladami, s podjetji in z nevladnimi organizacijami, njena namena pa sta razvoj in izvajanje učinkovitih ukrepov za spopadanje s korupcijo.



TRANSPARENTNOST FINANCIRANJA POLITIČNIH STRANK V SLOVENIJI

Objavilo, uredilo in založilo:

Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta

Kraj in leto izida:

Povšetova 37, 1000 Ljubljana, 2014

Urednika:

Simona Habič in Vid Doria

Raziskovalca

- dr. Damjan Lajh, strokovnjak, glavni raziskovalec
- Alja Stanko – raziskovalna asistentka

Koordinator projekta in raziskave

- Vid Doria, Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta

Ocena in nadzor kakovosti

- Andrew McDewitt, Transparency International
- dr. Péter Hack, izredni profesor na pravni fakulteti Univerze Eötvös v Budimpešti
- Simona Habič, predsednica Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta

Transparency International

- Koordinator CRINIS: Andrew McDewitt

Gradivo je lektorirano.

Oblikovanje: Tiskarna Oman, Barbara Sever

Tisk: Tiskarna Oman

Naklada: 100

© Društvo za etičnost delovanja / Transparency International Slovenia 2014. Razmnoževanje celote ali delov poročila je dovoljeno, če se vse zasluge pripišejo Transparency International Slovenia – Društvu Integriteta in če razmnoževanje v celoti ali delno ni namenjeno prodaji ali vključevanju v dela, namenjena prodaji. Publikacijo se lahko razmnožuje v celoti ali delno za kakršno koli izobraževanje ali nepridobitno uporabo, in sicer brez posebnega dovoljenja imetnika avtorskih pravic, pod pogojem, da je vir naveden. V Transparency International Slovenia – Društvu Integriteta bomo veseli izvida vsake publikacije, ki to publikacijo uporablja kot vir.

Omejitev odgovornosti

Prizadevali smo si za pravilnost podatkov v tem poročilu. Za vse informacije znotraj poročila do junija 2014 je verjeti, da so resnične. Kljub vsemu TI Slovenia ne more prevzeti odgovornosti za posledice uporabe poročila za druge namene in v drugih kontekstih. Priporočila glede politike odražajo mnenje TI Slovenia in ne predstavljajo stališč tistih, ki so navedeni, citirani ali intervjuvani, razen če je to posebej navedeno.

CIP – Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

329:336
324:336

TRANSPARENTNOST financiranja političnih strank v Sloveniji / [urednika Simona Habič in Vid Doria]. – Ljubljana : Transparency International Slovenia = Društvo Integriteta, 2014

ISBN 978-961-93255-2-0
1. Habič, Simona
274126336

"Supported by a grant from the Open Society Foundations."

The contents of this document are the sole responsibility of TI Slovenia and can in no circumstances be regarded as reflecting the position of the Open Society Foundations.

ZAHVALA

Raziskava je rezultat skupnega dela mnogih posameznikov in Transparency International Slovenia – Društva Integriteta, ki so med drugim predani spodbujanju integritete in odgovornosti pri financiranju političnih strank in volilnih kampanj v Republiki Sloveniji. Radi bi se zahvalili sekretariatu Transparency International v Berlinu za uporabljen metodologijo, Andrewu McDewittu za dragocene komentarje in preverjanje rezultatov ter donatorju, Open Society Institute, ki nam je omogočil kakovostno izvedbo raziskave in projekt.

VSEBINA

UVODNA BESEDA	6
POVZETEK POROČILA	7
UVOD IN SPLOŠNI OKVIR	9
PRAVNI OKVIR FINANCIRANJA POLITIČNIH STRANK IN VOLILNIH KAMPANJ	12
METODOLOGIJA CRINIS	15
UGOTOVITVE RAZISKAVE CRINIS	18
DIMENZIJA 1: INTERNO KNJIGOVODSTVO	18
DIMENZIJA 2: POROČANJE NADZORNIM AGENCIJAM	20
DIMENZIJA 3: OBSEG POROČANJA	21
DIMENZIJA 4: GLOBINA POROČANJA	22
DIMENZIJA 5: ZANESLJIVOST POROČANJA	23
DIMENZIJA 6: JAVNO RAZKRITJE	24
DIMENZIJA 7: PREVENTIVNI UKREPI	26
DIMENZIJA 8: SANKCIJE	27
DIMENZIJA 9: DRŽAVNI NADZOR	28
DIMENZIJA 10: JAVNI NADZOR	30
ZAKLJUČKI	31
PRIPOROČILA	33

UVODNA BESEDA

Ob koncu leta 2012 je Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta (TI Slovenia) začelo s projektom *Osvetljevanje denarja v politiki*. Raziskovalni projekt, osnovan na metodologiji CRINIS, ki je orodje Transparency International, ocenjuje transparentnost financiranja političnih strank in volilnih kampanj.

Slovenija je ob koncu raziskovalne faze decembra 2013 sprejela nov pravni okvir, ki ureja financiranje političnih strank in volilnih kampanj, v času, ko so bili z orodjem CRINIS že ocenjeni predpisi in dejansko stanje. Zato je TI Slovenia med postopki za sprejetje nove zakonodaje pristopilo k deležnikom in vzpostavilo konstruktiven dialog o transparentnosti, integriteti in odgovornosti pri financiranju političnih strank.

Vsa priporočila pri pripravi nove zakonodaje niso bila upoštevana, zato je TI Slovenia v sklopu projekta opravilo še dodatno analizo. Pripravil se je pregled novega pravnega okvira, ki se ga je ocenilo v skladu z mednarodnimi standardi in prakso. Cilja te analize sta širjenje osveščenosti in spodbujanje širše javne razprave o političnem financiranju in volitvah v Sloveniji z vidika pravnega okvira in prakse. Financiranje političnega udejstvovanja v Sloveniji je težava, ki se jo mora bolj izpostaviti v medijih in javnosti. Zato želi TI Slovenia spodbuditi obsežno javno razpravo o tej temi. Nova zakonodaja je pripomogla k ureditvi financiranja političnih strank in volilnih kampanj, vendar je treba opozoriti na pomanjkljivosti v praksi, ki jih zakonodaja ne more rešiti. Še vedno je potrebno vložiti veliko truda v to, da v zadostni meri zaobjamemo in uvedemo celosten pristop, ki je predstavljen v tem poročilu in ki pooseblja edino možno pot do učinkovite regulacije financiranja političnih strank in volilnih kampanj v Sloveniji. Na tem mestu je potrebno izpostaviti mehčanje zakonodaje v začetku junija 2014, kar dokazuje nepripravljenost poslancev RS za celovito ureditev financiranja političnih strank in volilnih kampanj. Pričakovana stopnja integritete tako ni dosežena.

Pomemben del tega projekta je tudi merjenje stopnje integritete, transparentnosti in odgovornosti političnih strank in kandidatov, ki se potegujejo za različne sedeže prek volilnih kampanj. Zaradi tega je TI Slovenia pred evropskimi volitvami, ki so potekale maja leta 2014, promovirala zavezo za boj proti korupciji. Zavezo je podpisalo 64,4 % vseh kandidatov ter pet od osmih izvoljenih poslancev Evropskega parlamenta. To dokazuje, da so se nekateri kandidati vsaj pripravljene boriti proti korupciji, poslanci Evropskega parlamenta pa morajo še dokazati, da bodo resnično živeli in delali v skladu s to zavezo.

TI Slovenia je med analizo uspelo identificirati še druge težave, ki so povezane s korupcijskimi tveganji pri upravljanju političnih strank in z vplivom denarja v politiki. Identificiralo se je tveganja, ki so povezana s "sivim poljem" protizakonitega lobiranja in široke mreže nedovoljenih povezav in vpliva na državne uradnike. Ta mreža ima pomembno vlogo tudi pri financiranju političnih strank in volilnih kampanj, zato je v prihodnosti treba veliko pozornosti namenjati težavam prikritega in nezakonitega lobiranja.

TI Slovenia bo skrbno nadzorovalo raven integritete, transparentnosti in odgovornosti v politiki ter izvajala nadzor nad implementacijo nove zakonodaje. Pomemben korak naprej bomo storili z nadzorom lokalnih in parlamentarnih volilnih kampanj v letu 2014.

Simona Habič

Predsednica Transparency International Slovenia – Društva Integriteta

POVZETEK POROČILA

Transparency International (TI) je razvil ocenjevalno orodje CRINIS za merjenje ravni transparentnosti pri financiranju političnih strank in volilnih kampanj. To poročilo poudarja močne in šibke točke volilnih kampanj in pravnega okvirja letnega financiranja političnih strank ter izvajanje v praksi v Sloveniji. **Poročilo ocenjuje pravni okvir, ki je bil v veljavi pred letom 2014, in izvajanje tega v praksi. Na koncu vsakega podpodročja (tj. dimenzije) izsledkov raziskave CRINIS je predstavljen nov pravni predpis. Priporočila zajemajo oceno izsledkov na podlagi metodologije CRINIS in novega predpisa (v veljavi od začetka 2014 in vključujoč spremembe, sprejete sredi junija 2014), ocenjeni pa so po mednarodnih standardih.**

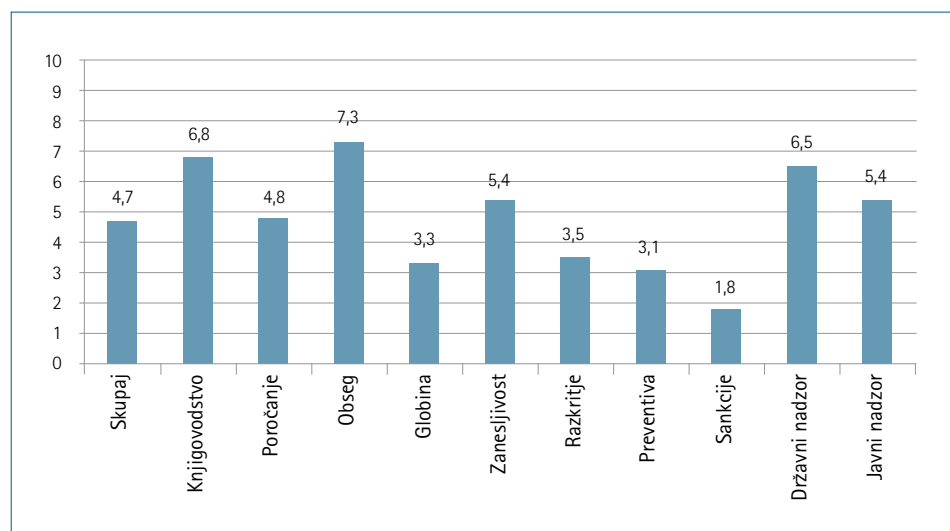
OCENA CRINIS

Poročilo zajema deset dimenzij financiranja političnih strank, ki so ključne za zagotavljanje transparentnosti, zmanjševanje korupcijskih tveganj in zlorabe financiranja političnih strank. Te dimenzije so:

- interno knjigovodstvo,
- poročanje nadzornim agencijam,
- obseg poročanja,
- globina poročanja,
- zanesljivost poročanja,
- razkritje javnosti,
- preventivni ukrepi,
- sankcije,
- državni nadzor,
- javni nadzor.

Skupni indeks CRINIS glede transparentnosti financiranja političnih strank v Sloveniji znaša 4,7 od 10 in je ocenjen kot "povprečen". Raziskava je tako razkrila resne težave s transparentnostjo financiranja političnih strank in pomisleke glede zagotavljanja učinkovitega nadzora nad finančnim poslovanjem.

Za posebno oviro se je izkazala ureditev, ki preprečuje popolno transparentnost financiranja, saj lahko posamezne stranke pred javnostjo zadržijo informacije o dokaj visokih zneskih (tj. zneskih, ki ne presegajo trikratnika povprečne mesečne plače za minulo leto). Računsko sodišče do pred kratkim ni imelo zadostnih pristojnosti, ker samo pregleduje točnost in zakonitost sestave letnih



Graf 1: Indeks CRINIS, ki prikazuje skupne ugotovitve z zbirnimi povprečji

poročil. Čeprav zakon za kršitelje predvideva denarno kazen, jih državni organi političnim strankam ne nalagajo. Zato so "sankcije" najšibkejša dimenzija političnega financiranja v Sloveniji. Drugi šibki in problematični dimenziji, ki sta bili ocenjeni kot nezadovoljivi (tj. z rezultatom 3,3 ali manj), sta preventivni ukrepi in globina poročanja.

PREDHODNA OCENA DOPOLNJENE ZAKONODAJE V SKLADU Z MEDNARODNIMI STANDARDI

Nedavne dopolnitve zakonodaje (ki so v veljavo stopile v začetku leta 2014) popolnoma prepovedujejo financiranje od pravnih oseb. Dopolnitve naj bi omogočale večjo transparentnost financiranja političnih strank, saj predpisujejo obvezno objavo letnih poročil političnih strank na internetu in jasneje definirajo organe, ki spremljajo skladnost z zakonom. V tem pogledu se je pristojnost računskega sodišča okrepila.

Čeprav je dopolnjena zakonodaja prinesla nekaj izboljšav, je sprožila razpravo, ali je popolna prepoved financiranja za pravne osebe ustrezen ukrep. Hkrati dopolnitve zakonodaje dopuščajo, da se politične stranke obnašajo netransparentno, saj jim še vedno ni treba objaviti vsakega donatorja ali predložiti specifične in podrobnejše informacije, povezane z viri financiranja.

Za izboljšanje (že dopolnjenega) slovenskega sistema političnega financiranja in izvajanja zakonodaje predlagamo naslednje ukrepe.

1. V praksi je potrebno strožje izvajanje sankcij. Nadzorni organi bi morali vztrajati pri strogem izvajanju sankcij za kakršno koli kršitev zakona.
2. Popolna prepoved financiranja političnih strank od pravnih oseb ni primerna rešitev in ima lahko nasprotno učinke. Zakon bi moral povečati transparentnost prispevkov (z ustrezno omejitvijo za prispevke), s tem pa bi omogočil večjo raznovrstnost financiranja političnih strank.
3. Prispevki, vplačani v gotovini, bi morali biti z zakonom popolnoma prepovedani. Dovoljeni bi morali biti le prispevki prek bančnih računov.
4. Računsko sodišče bi moralo letno izvajati podrobne revizije poslovanja vseh parlamentarnih političnih strank (in ne le minimalne zahteve za revizijo vsaj ene tretjine političnih strank vsako leto). Prav tako bi moralo pogostejše revidirati stranke, pri katerih bi ugotovilo številne ali ključne nepravilnosti oziroma tveganja za nezakonita ravnanja. Za učinkovito izvedbo revizij bi bilo treba računskemu sodišču nameniti več finančnih sredstev.
5. Zakonodaja ne bi smela določati praga za razkrivanje informacij o donatorjih. Dovoljeno bi moralo biti razkrivanje vseh prispevkov političnim strankam ali organizatorjem volilnih kampanj (vključno z informacijami o donatorjih in zneskih prispevkov).
6. Zakonodaja bi morala nudi postopke za jasno, pravočasno in popolno javno objavo prihodkov in odhodkov političnih strank in organizatorjev volilnih kampanj. Prihodki in izdatki političnih strank in organizatorjev volilnih kampanj morajo biti v čim krajšem časovnem obdobju (največ 14 dni) od zabeleženega prihodka ali opravljenega plačila računa objavljeni na spletu.
7. Civilna družba bi morala biti uradno vključena v spremljanje financiranja volilnih kampanj.
8. Za povečanje etičnih standardov in odgovornosti v Sloveniji bi bilo treba znotraj političnih strank kot tudi v državnem zboru in državnem svetu uvesti kodeks ravnanja ali kodeks etike.
9. Političnim strankam bi moralo biti dovoljeno, da posojilo najamejo le pri finančnih ustanovah.
10. Državni zbor mora zagotoviti dodatna pravila in povečati nadzor nad porabo proračunskih sredstev, ki so namenjena zagotavljanju strokovne pomoči poslancem državnega zbora. Sredstva, namenjena poslanskim skupinam morajo biti porabljena transparentno, učinkovito, namensko in gospodarno.

UVOD IN SPLOŠNI OKVIR

V zadnjem desetletju dvajsetega stoletja in v naslednjem obdobju, ki so ga zaznamovale pomembne politične spremembe v srednji in vzhodni Evropi, se je v Sloveniji zgodilo več vzporednih transformacij. Prve svobodne in demokratične volitve aprila 1990 so Sloveniji prinesle politični pluralizem. Leto pozneje, 25. junija 1991, je Slovenija razglasila neodvisnost, konec istega leta pa sprejela novo ustavo. Tako je spremenila svoj politični in gospodarski sistem in se uveljavila kot mednarodno priznana država. Slovenija se je leta 1992 pridružila Združenim narodom, leto pozneje Svetu Evrope, leta 2004 Evropski uniji in NATU, julija 2010 pa je postala polnopravna članica Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD).

Slovenija še vedno velja za relativno mlado demokracijo. Zaznamujejo jo svobodne volitve, red in miren prenos oblasti, parlament s polno zakonodajno oblastjo in neodvisno sodstvo. Slovenski parlament sestavljata državni zbor in državni svet. Zaradi omejene moči državnega sveta pa za parlament običajno velja, da je "sistem z enim domom in pol".¹ Poslanci državnega zbora so izvoljeni na podlagi proporcionalnega sistema s štiriodstotnim pragom za izvolitev. Sredi 2014 je bilo v Sloveniji 84² registriranih političnih strank, sedem od njih je (od zadnjih parlamentarnih volitev leta 2011) imelo predstavnike v tem sklicu državnega zbora.

Slovenska ustava neposredno ne določa delovanja političnih strank, vendar zagotavlja pravico posameznika do svobodnega združevanja. Pravne omejitve zadevajo le interese varnosti države in javne varnosti ter zaščito pred širjenjem nalezljivih bolezni.³ Zakon o političnih strankah⁴ politično stranko določa kot "združenje državljanov in državljanek, ki uresničujejo svoje politične cilje, sprejete v programu stranke, z demokratičnim oblikovanjem politične volje državljanov in državljanek in s predlaganjem kandidatov oziroma kandidatov na volitvah v državni zbor, za predsednico oziroma predsednika republike, v organe samoupravnih lokalnih skupnosti in v Evropski parlament". Stranko lahko ustanovi najmanj 200 polnoletnih državljanov Republike Slovenije, ki podpišejo izjavo o ustanovitvi stranke. Stranka postane pravna oseba in mora ravnati v skladu s slovenskimi predpisi od trenutka, ko registrski organ (ministrstvo za notranje zadeve) vlogo stranke za vpis v register označi s časom in datumom prejema. Vsaka stranka mora vlogi za vpis v register priložiti a) 200 ustanovnih izjav, b) statut in program stranke, c) zapisnik ustanovnega zbora oziroma sestanka ali kongresa z navedbo izvoljenih organov stranke in funkcionarja, ki v skladu s statutom predstavlja oziroma zastopa stranko kot odgovorna oseba, ter d) grafično upodobitev znaka stranke. Ustanovitelj ne sme biti oseba, ki ji je odvzeta poslovna sposobnost. Ime stranke, ki mora biti vpisano v slovenskem jeziku, se mora jasno razlikovati od imen drugih, že registriranih strank. Ime ne sme biti enako ali podobno nazivom državnih ustanov ali

pokrajin v državi; ime tudi ne sme vsebovati imena tuje države ali tuje stranke.⁵

Obstajajo določene zakonske omejitve za članstvo v politični stranki: mladoletna oseba, ki je stara najmanj 15 let, lahko postane član mladinske organizacije kot sestavnega dela stranke, s pisno privolitvijo svojega zakonitega zastopnika pa lahko postane član stranke. Članstvo je prepovedano za tujce (vendar lahko postanejo častni člani, če to omogoča statut stranke). To ne velja za državljane držav članic Evropske unije, ki lahko postanejo člani političnih strank, če imajo v Republiki Sloveniji z zakonom priznano volilno pravico za volitve v Evropski parlament.⁶ Poklicni pripadniki obrambnih sil in policije ne morejo biti člani političnih strank,⁷ sodniki pa ne morejo imeti funkcij v organih političnih strank.

V Sloveniji stranka ne sme delovati, če ni registrirana v skladu z določbami Zakona o političnih strankah ali če ima sedež v tujini. Stranka tudi ne sme delovati ali ustanavljati svojih organizacijskih oblik v gospodarskih družbah, zavodih in drugih organizacijah ter v državnih organih. Ne sme delovati kot vojaško ali kot oboroženo združenje in je v ta namen ni dopustno ustanoviti. V vseh teh primerih mora registrski organ zavrniti vlogo za registracijo stranke.

V zadnjih letih med državljani Slovenije opazamo povečanje nezaupanja v politiko, še posebno v politične stranke.⁸ To se odraža v stalnem upadanju volilne udeležbe na vseh ravneh (lokalni, državni in evropski)⁹ in v javnomnenjskih raziskavah. Leta 1992 je bila udeležba na parlamentarnih volitvah 85,6-odstotna,¹⁰ leta 2011 pa le 65,6-odstotna.¹¹ Na lokalnih volitvah leta 2010 je v prvem krogu volilo 50,28 odstotka, v drugem krogu pa le 48,81 odstotka volivcev.¹² Na prejšnjih dveh volitvah v Evropski parlament (leta 2004 in 2009) je bila volilna udeležba manj kot 30-odstotna.¹³ Izguba zaupanja v politične stranke je še večja.¹⁴ Od vseh osrednjih vladnih in socialnih ustanov državljani najmanj zaupajo političnim strankam. Raziskava Politbarometer (2010)¹⁵ je razkrila, da le 3 odstotki vprašanih zaupa političnim strankam, 64 odstot-

1 ZAJC, D. (2009) Sodobni parlamentarizem in proces zakonodajnega odločanja (s posebnim poudarkom na Državnem zboru RS). Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.

2 Ministrstvo za notranje zadeve (2013) Register političnih strank [WWW]. Na voljo na: <http://mrsp.gov.si/rdrubjave/ps/index.faces> [Pridobljeno 14. 2. 2014].

3 URADNI LIST (1991) Ustava Republike Slovenije, 42. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/constitution/> [Pridobljeno 14. 2. 2014].

4 URADNI LIST (2005) Zakon o političnih strankah, 4., 10. in 12. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20054345> [Pridobljeno 16. 2. 2014].

5 Ibid, 8. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20054345> [16. 2. 2014].

6 Ibid, 6. in 7. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20054345> [Pridobljeno 16. 2. 2014].

7 URADNI LIST (1991) Ustava RS, 42. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/constitution/> [Pridobljeno 16. 2. 2014].

8 Rezultati longitudinalne javnomnenjske raziskave Politbarometer [WWW]. Na voljo na: http://www.cjm.si/?q=PB_rezultati [Pridobljeno 16. 2. 2014].

9 Glej podatke o volilni udeležbi. Državna volilna komisija [WWW]. Na voljo na: <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/> [Pridobljeno 16. 2. 2014].

10 Državna volilna komisija (1992) Volitve v državni zbor Republike Slovenije – leto 1992 [WWW]. Na voljo na: <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/arhiv-drzavni-zbor-rs/drzavni-zbor-rs-1992> [Pridobljeno 16. 2. 2014].

11 Državna volilna komisija (2011) Volitve v državni zbor Republike Slovenije – leto 2011 [WWW]. Na voljo na: <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/arhiv-drzavni-zbor-rs/leto-2011-predcasne-volitve> [Pridobljeno 16. 2. 2014].

12 Državna volilna komisija (2010) Rezultati volitev 2010 [WWW]. Na voljo na: http://www.dvk-rs.si/arhiv/lv2010/rezultati/seznam_obcin.html [Pridobljeno 16. 2. 2014].

13 Državna volilna komisija (2004) Volitve v evropski parlament 2004 [WWW]. Na voljo na: <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/arhiv-evropski-parlament/leto-2004>; <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/arhiv-evropski-parlament/leto-2009> [Pridobljeno 16. 2. 2014].

14 Rezultati longitudinalne javnomnenjske raziskave Politbarometer [WWW]. Na voljo na: http://www.cjm.si/?q=PB_rezultati [Pridobljeno 16. 2. 2014].

15 CENTER ZA RAZISKOVANJE JAVNEGA MNENJA (2010) Raziskava Politbarometer 12/2010, Center za raziskovanje javnega mnenja, Ljubljana [WWW]. Na voljo na: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/file/raziskava_pb/pb_12_10.pdf [Pridobljeno 16. 2. 2014].

kov pa političnim strankam sploh ne zaupa. Po podatkih iste raziskave, izvedene decembra 2013,¹⁶ je slika zdaj še slabša – le 1 odstotek vprašanih zaupa političnim strankam, popolno nezaupanje pa je naraslo na 72 odstotkov. Tako negativni rezultati ne presenečajo, saj sta notranja integriteta in odgovornost političnih strank slabi,¹⁷ ustreznih mehanizmov za odpravo neetičnega obnašanja in preprečevanje tveganja korupcije pa ni. Za preprečevanje korupcije na tem področju primanjkuje politične volje. Neodvisnost poslancev v parlamentu pogosto ovira strankarska organizacija, saj vodstvo stranke nadzira in usmerja njihovo glasovanje v državnem zboru.¹⁸

Tako visoko in naraščajoče nezaupanje v stranke gre pripisati tudi vedno večjemu zavedanju o klientelističnih odnosih med strankami in različnimi interesnimi skupinami. Glede na podatke Svetovnega barometra korupcije 2013¹⁹ se v Republiki Sloveniji 78 odstotkom vprašanih zdi, da so politične stranke skorumpirane/zelo skorumpirane.²⁰ Prav tako visok odstotek beležimo za državni zbor, in sicer 67 odstotkov. Tudi Evrobarometer o korupciji iz leta 2013²¹ je pokazal, da se 76 odstotkom vprašanih Slovencev zdi, da se je v minulih treh letih korupcija v državi povečala (povprečje Evropske unije: 56 odstotkov), 91 odstotkov vprašanih pa meni, da je v državi korupcija močno razširjena (povprečje Evropske unije: 76 odstotkov). 88 odstotkov Slovencev, ki so sodelovali v raziskavi, meni, da sta podkupovanje in uporaba "vez in poznanstev" pogosto najenostavnejša načina za pridobivanje nekaterih javnih storitev (povprečje Evropske unije: 73 odstotkov), medtem ko se jih 38 odstotkov dnevno sooča s korupcijo (povprečje Evropske unije: 26 %). Eden glavnih razlogov za takšno mnenje je tudi splošno pomanjkanje transparentnosti v financiranju političnih strank in volilnih kampanj. Če upoštevamo, da politične stranke prejemale neposredne in posredne javne subvencije in so odvisne od podpore državljanov, je ključnega pomena, da se javnost zaveda, kako in predvsem od kod politične stranke in kandidati prejemale sredstva ter kako jih porabljajo. Ocenjevalci GRECO (Svet Evrope, Skupina držav proti korupciji) so v poročilu o Sloveniji poudarili pomanjkanje transparentnosti financiranja političnih strank in težave pri zagotavljanju učinkovitega nadzora nad finančnim poslovanjem strank.²² Poročilo posebej omenja pomanjkanje transparentnosti pri virih financiranja in vrsti stroškov strank (zbirni podatki), premalo predpisov za sprejemljivost posojila, pomanjkanje pravnih zahtev po razkrivanju finančnega upravljanja v notranjih organizacijskih enotah strank (npr. mladinske organizacije), pomanjkanje pravnih zahtev po transparentnosti financiranja političnih strank od pravnih oseb (npr. združenja, fundacije), pomanjkanje

pravnih opredelitev, kaj se šteje za prispevek stranki,²³ ter pomanjkanje pravnih zahtev po neposrednem javnem dostopu do celotnih letnih poročil strank. Glede na poročilo GRECO za Slovenijo je ena od pomanjklivosti tudi nezadosten nadzor, ki preprečuje, da bi popolnoma onemogočili zlorabe. To v praksi pomeni, da država strankam sploh ne nalaga denarnih kazni. Evropska komisija je v svojem protikorupcijskem poročilu o Sloveniji predstavila podobne ugotovitve, ki so bile objavljene na začetku leta 2014.²⁴

Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta (TI Slovenia) je s svojo raziskavo Nacionalni sistem integritete med drugim ugotovilo, da je slovenski nacionalni sistem integritete zmerno stabilen. Sistem se sooča s številnimi primeri neprimerne, neetičnega ali nesprejemljivega obnašanja ključnih odločevalcev in članov političnih strank.²⁵ Ker je politična volja prešibka, da bi se to področje uredilo, je TI Slovenia pripravilo nova priporočila za najučinkovitejšo ureditev financiranja političnih strank in volilnih kampanj.²⁶

Poleg navedenih problemov korupcije, spornega delovanja in pomanjkanja integritete in odgovornosti je prav tako treba omeniti "sivo polje" lobiranja, ki neposredno vpliva na nelegalno financiranje političnih strank. To predstavlja nezakonito vplivanje na izvrševanje javne oblasti in sprejemanje zakonodaje. Ravno ta povezanost in prepletenost političnih strank in teh skritih interesnih skupin omogoča "sivo polje" lobiranja in drugih nedovoljenih načinov vplivanja in trgovanja, s tem pa tudi prikrita in nezakonitega financiranja.

To, kar v veliki meri omogoča političnim strankam prikrito in nedovoljeno financiranje, so tudi sistemski odkloni v ureditvi pristojnosti in posledično zlorabah politične oblasti oziroma politične diskrecije. Politične stranke, ki po volitvah prevzamejo oblast, si namreč po načelu "delitve plena" lastijo bistveno prev veliko vlogo pri upravljanju in kadrovanju v javnem sektorju. Ker so vsi ključni položaji v javnem sektorju bodisi politična funkcija, ki je vezana na mandat, bodisi ima politika široke možnosti, da jih ob nastopu funkcije razreši brez navedbe razlogov, se profesionalno uradništvo v slovenskem javnem sektorju začne šele na peti organizacijski ravni ministrstev oz. upravnih resorjev. Sodni nadzor je pri tem izključen, nadzor civilnega sektorja in javnosti pa je ravno zaradi prikritosti delovanja premalo razvit in usposobljen, da bi lahko bil učinkovit. Tako imajo vladajoče politične stranke praktično neomejene možnosti, da prek svojih funkcionarjev in interesnih omrežij nenadzorovano vplivajo na odločanje in poslovanje na katerem koli področju javnega sektorja, od ekonomskih, finančnih in energetskih podsistemov do državnih organov, organov lokalne samouprave, zdravstva, šolstva, socialnih zadev in drugih podsistemov. Na te odklone, ki političnim strankam omogočajo nenadzorovano delovanje in financiranje, hkrati pa generirajo politični klientelizem, nepotizem, korupcijo in

16 CENTER ZA RAZISKOVANJE JAVNEGA MNENJA (2013) Raziskava Politbarometer 11/2013, Ljubljana [WWW]. Na voljo na: http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/PB11_13.pdf [Pridobljeno 16. 2. 2014].

17 Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta (2012) Nacionalni sistem integritete [WWW]. Na voljo na: http://nis.integriteta.si/images/pdf/nis_report_english.pdf [Pridobljeno 17. 3. 2014].

18 Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta (2012) Nacionalni sistem integritete [WWW]. Na voljo na: http://nis.integriteta.si/images/pdf/nis_report_english.pdf [Pridobljeno 17. 3. 2014].

19 Transparency International (2013) Svetovni barometer korupcije [WWW]. Na voljo na: <http://www.transparency.org/gcb2013/results> [Pridobljeno 17. 3. 2014].

20 Omeniti je treba, da to ne velja zgolj za Slovenijo. Svetovni barometer korupcije 2013 kaže, da so v 51 od 107 držav politične stranke tiste, za katere velja, da so najbolj podvržene korupciji.

21 EVROPSKA KOMISIJA (2014) Evrobarometer o korupciji iz leta 2013 (Special Eurobarometer 397) [WWW]. Na voljo na: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf [Pridobljeno 17. 3. 2014].

22 GRECO (2010) Tretji krog ocenjevanja, Poročilo o skladnosti za Slovenijo – transparentnost financiranja političnih strank. Strasbourg [WWW]. Na voljo na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282009%291_Slovenia_EN.pdf [Pridobljeno 17. 3. 2014].

23 V praksi (kot potrjuje poročilo GRECO) donatorji plačujejo račune v imenu stranke, kar pomeni financiranje stranke iz drugih virov.

24 EVROPSKA KOMISIJA (2014) EU Protikorupcijsko poročilo – Slovenija. Bruselj [WWW]. Na voljo na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_slovenia_chapter_en.pdf [Pridobljeno 17. 3. 2014].

25 Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta (2012) Raziskava Nacionalni sistem integritete [WWW]. Na voljo na: http://nis.integriteta.si/images/pdf/nis_report_english.pdf [Pridobljeno 17. 3. 2014].

26 Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta (2012) Financiranje političnih strank in volilnih kampanj – Priporočila [WWW]. Na voljo na: <http://nis.integriteta.si/policy-paper/financiranje-politichnih-strank/political-party-financing> [Pridobljeno 17. 3. 2014].

druge oblike kriminala, že več let neuspešno opozarjajo strokovnjaki, javnost, mediji in nadzorne ustanove.²⁷

Čeprav je zaupanje v politične stranke nizko, zavedanje o klientelističnih odnosih med strankami/njihovimi člani in drugimi interesnimi skupinami pa visoko, opažamo hudo pomanjkanje javnih razprav o specifičnih področjih financiranja političnih strank in volilnih kampanj v Sloveniji. **Glavni namen poročila je torej ozaveščati ljudi o financiranju političnih strank v Sloveniji ter o tem spodbuditi širšo javno razpravo ne le na ravni volitev, temveč tudi na ravni vsakdanjega delovanja.** Verjamemo, da bodo rezultati tega projekta, ki temelji na ocenah ustreznih ustanov, civilne družbe, akademskih krogov in samoooceni političnih strank, v prihodnje pripomogli k ustrežnejši in učinkovitejši politiki ter večji transparentnosti.

Zaradi omenjenih pomanjkljivosti pravne ureditve je Republika Slovenija ob koncu leta 2013 sprejela nov pravni okvir, ki ureja financiranje političnih strank in volilnih kampanj. Vlada se je sicer zelo trudila, da bi sprejela ustrezno zakonodajo, vendar ji na nekaterih področjih ni čisto uspelo, kar dodatno dokazujejo zadnje spremembe zakonodaje v juniju 2014. V postopku dopolnjevanja zakonodaje je TI Slovenia predlagalo svoja priporočila,²⁸ ki so bila pripravljena na podlagi dobrih praks drugih držav in mednarodnih standardov. Z vključitvijo nekaterih priporočil je ministrstvo za notranje zadeve zakonodajo uspešno dopolnilo, čeprav nekatere pomanjkljivosti ostajajo. Dopolnjena zakonodaja je v veljavi nekaj mesecev in že opažamo nekatere pomanjkljivosti, ki bodo omejevale zadostno transparentnost ter nadzor financiranja in odhodkov političnih strank. Z namenom odprave nekaterih nedorečenosti oziroma pomanjkljivosti ureditve so le pol leta pozneje, sredi junija 2014, sicer bile sprejete dodatne spremembe in dopolnitve zakonodaje. Vendar so sočasno z manjšimi spremembami, ki naj bi prispevale predvsem k lažjemu izvajanju zakona v praksi, poslanci državnega zbora z dodatnimi amandmaji posegli tudi v vsebino zakonodaje, znižali globe za nekatere prekrške in zvišali najvišje dovoljene zneske gotovinskih prispevkov strankam.²⁹ S tem so naredili znaten korak nazaj pri zagotavljanju transparentnosti in nadzoru nad financiranjem političnih strank. Z vidika delovanja pravne države je pri teh spremembah predvsem sporno, da so se poslanci za spremembe odločili tik pred volitvami in nedolgo za tem, ko je GRECO Vladi RS že poslal odzivno poročilo o uspešnosti implementacije priporočil, ki jih je ta organizacija izdala že leta 2007. Namesto da

bi poslanci krepili transparentnost, nadzor in sankcioniranje, so ubrali nasprotno pot, ki ni skladna s priporočili GRECO in pomeni nespoštovanje mednarodnih standardov.

Na slabosti spremenjene zakonodaje so opozorili tudi v zunajparlamentarni stranki Zares, ki je na Ustavno sodišče RS vložila pobudo za začetek postopka ustavnosti. Po mnenju stranke sta zakona neustavna, ker uvajata znatne razlike v možnosti financiranja volilne kampanje med parlamentarnimi in zunajparlamentarnimi strankami, s čimer naj bi se z zakonom tudi zapiral politični prostor in se onemogočal vstop novim strankam na politično prizorišče.³⁰ Na tem mestu je treba omeniti, da bo ustreznost nove zakonodaje možno oceniti šele po določenem času (najmanj dve leti) izvajanja v praksi.

27 Komisija za preprečevanje korupcije (KPK) je v poročilu za leto 2010 z analizo javnih finančnih tokov opozorila na nekatere tipične indikatorje politične korupcije, povezane s spremembo političnih strank na oblasti. Podatki kažejo, da pri določenem krogu podjetij na različnih področjih delovanja javnega sektorja obstaja visoka korelacija med spremembami oblasti in izplačili proračunskih sredstev tem podjetjem; glejte: Komisija za preprečevanje korupcije (2010) Letno poročilo 2010, str. 8 [WWW]. Na voljo na: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila>. V Poročilu za leto 2011/2012 je KPK opozorila na indikatorje prikritih povezav in vplivanja med politiko in gospodarstvom, pri čemer se sklicuje tudi na podatke iz raziskave Eurobarometer, da so anketiranci iz Slovenije v zelo visokem deležu navajali, da korupcija obstaja predvsem zaradi preveč tesnih vezi in vplivov med gospodarstvom in politiko. V istem poročilu so povzete ugotovitve ekonomistov o vplivu političnih interesov na kadrovanje v podjetjih. Raziskava je empirično potrdila negativen vpliv škodljive prakse političnega kadrovanja članov nadzornih svetov na produktivnost in uspešnost poslovanja slovenskih podjetij; glejte Komisija za preprečevanje korupcije (2012) Letno poročilo [WWW]. Na voljo na: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila>. [Pridobljeno 14. 5. 2014].

28 Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta (2013) Odziv na predlagane spremembe in dopolnitve zakonodaje o političnih strankah ter volilni in referendumski kampanji [WWW]. Na voljo na: http://www.integriteta.si/images/shining-a-light-on-money-in-politics/noveli_zakona/ti_slo_noveli_integriteta_priporocila.pdf; in Odziv na odgovor na predlagane spremembe in dopolnitve zakonodaje o političnih strankah ter volilni in referendumski kampanji [WWW]. Na voljo na: http://www.integriteta.si/images/shining-a-light-on-money-in-politics/noveli_zakona/dodatna_priporocila.pdf [Pridobljeno 17. 3. 2014].

29 DRŽAVNI ZBOR RS, Odbor za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo (2014) Poročilo k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o političnih strankah, skrajšani postopek, EPA 1964-VI [WWW]. Na voljo na: <http://imis.dz-rs.si/imis/5b710f9bc3c872f62a35.pdf> [Pridobljeno 12. 6. 2014].

30 DELO (2014) Ustavno sodišče bo financiranje strank obravnavalo prednostno [WWW]. Na voljo na: <http://www.delo.si/novice/politika/ustavno-sodisce-bo-financiranje-strank-obravnavalo-prednostno.html> [Pridobljeno 10. 6. 2014].

PRAVNI OKVIR FINANCIRANJA POLITIČNIH STRANK IN VOLILNIH KAMPANJ

Poglavje vsebuje pregled pravnega okvirja financiranja političnih strank in volilnih kampanj v skladu z zdaj veljavno zakonodajo.³¹ Zato zajema tudi spremembe zakonodaje, ki so bile sprejete ob koncu leta 2013 in junija 2014. Poudariti je treba, da ocena CRINIS temelji zgolj na zakonodaji, ki je bila veljavna pred spremembami, ki so začele veljati leta 2014.³²

Financiranje političnih strank v Sloveniji urejata dva zakona: Zakon o političnih strankah ter Zakon o volilni in referendumski kampanji. Financiranje političnih strank izven volilne kampanje ureja Zakon o političnih strankah, ki je bil sprejet konec septembra 1994 ter od takrat večkrat spremenjen in dopolnjen, nazadnje leta 2013 in junija 2014. Financiranje političnih strank izven volilne kampanje ureja IV. poglavje Zakona o političnih strankah, in sicer členi od 21 do 26. Financiranje volilnih kampanj pa ureja Zakon o volilni in referendumski kampanji, ki je bil sprejet maja 2007 in nato večkrat spremenjen in dopolnjen, nazadnje leta 2013.

Pri ocenjevanju transparentnosti političnega financiranja v Sloveniji je treba upoštevati naslednjo zakonodajo/predpise:

- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja,³³
- Zakon o računovodstvu,³⁴
- Pravilnik o vsebini in obliki letnega poročila in skrajšanega letnega poročila političnih strank,³⁵
- Pravilnik o vsebini in o obrazcih poročil o zbranih in porabljenih sredstvih za volilno in referendumsko kampanjo,³⁶
- Slovenski računovodski standard 36 (2006) – računovodske rešitve v nepridobitnih organizacijah – pravnih osebah zasebnega prava.³⁷

Po Zakonu o političnih strankah lahko politične stranke pridobivajo sredstva iz članarine, prispevkov fizičnih oseb, prihodkov od premoženja (ki ne smejo presegati 20 odstotkov od zneska vseh letnih prihodkov stranke) in proračuna.

ZASEBNO FINANCIRANJE

V skladu z zadnjimi spremembami Zakona o političnih strankah,³⁸ sprejetimi 21. novembra 2013 in v veljavi od 1. januarja 2014, je zakonodaja uvedla popolno prepoved prispevkov pravnih oseb. Hkrati lahko posamezniki (tj. fizične osebe) prispevajo prispevke v gotovini v letu, za katerega se dela letno poročilo stranke največ do zneska, ki je določen na podlagi zakona, ki ureja davčni postopek glede obveznosti nakazovanja plačil in prejemkov na transakcijske račune.³⁹ Višji prispevki morajo biti vplačani s kreditnimi plačili ali neposrednimi obremenitvami v breme plačilnega računa plačnika prek bank, hranilnic ali drugih pravnih oseb, ki v skladu s predpisi, ki urejajo plačilne storitve, opravljajo plačilne storitve. Kadar fizična oseba vplača prispevek v denarju, mora posredovati tudi svoje osebne podatke: ime, priimek, datum rojstva in naslov bivališča. Za prispevek veljajo tudi darilo, kakršen koli nedenarni prispevek ali brezplačna storitev. Stranka prejemnica in fizična oseba, ki za stranko opravi storitev, mora skleniti pisno pogodbo. Prispevki posamezne fizične osebe v skupnem znesku ne smejo preseči desetkratnika povprečne bruto mesečne plače na zaposlenega v Republiki Sloveniji po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije za minulo leto. Če prispevki fizične osebe v skupnem znesku presežejo znesek povprečne bruto mesečne plače, mora stranka v svojem letnem poročilu navesti osebno ime in naslov posameznika ter višino skupnega prispevanega zneska.

Spremenjena zakonodaja tudi določa, da so ponudniki plačilnih storitev v skladu s predpisi, ki urejajo plačilne storitve, dolžni pri vplačilu sredstev stranki poleg višine danega zneska stranki sporočiti tudi podatke, ki omogočajo identifikacijo osebe, ki je dala prispevek stranki. Ti podatki zajemajo ime, priimek in številko plačilnega računa fizične osebe ali posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, oziroma podatek o imenu ali podjetju in številki plačilnega računa pravne osebe ali samostojnega podjetnika posameznika.⁴⁰

JAVNO FINANCIRANJE

Stranke lahko pridobijo sredstva iz državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti. Sredstva za financiranje političnih strank se določijo v proračunu Republike Slovenije in ne smejo presegati 0,017 odstotka bruto družbenega proizvoda, doseženega v letu pred sprejetjem proračuna. Višina sredstev, ki pripadajo posamezni stranki, se določi v finančnem načrtu državnega zbora.

31 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o političnih strankah je bil sprejet 21. novembra 2013 in stopil v veljavo 1. januarja 2014 [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201399&stevilka=3550> [Pridobljeno 19. 3. 2014]; Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volilni in referendumski kampanji je bil sprejet 19. novembra 2013 in stopil v veljavo 1. januarja 2014 [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20133490> [Pridobljeno 19. 3. 2014].

32 URADNI LIST (2005) Zakon o političnih strankah [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20054345>; URADNI LIST (2007) Zakon o volilni in referendumski kampanji [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20072221> [Pridobljeno 19. 3. 2014].

33 URADNI LIST (2003, 2005, 2006, 2014) Zakon o dostopu do informacij javnega značaja [WWW]. Na voljo na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3336> [Pridobljeno 19. 3. 2014].

34 URADNI LIST (1999, 2002, 2006) Zakon o računovodstvu [WWW]. Na voljo na: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO1597.html [Pridobljeno 19. 3. 2014].

35 URADNI LIST (2001) Pravilnik o vsebini in obliki letnega poročila in skrajšanega letnega poročila političnih strank [WWW]. Na voljo na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV3664> [Pridobljeno 19. 3. 2014].

36 URADNI LIST (2007) Pravilnik o vsebini in o obrazcih poročil o zbranih in porabljenih sredstvih za volilno in referendumsko kampanjo [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=83222> [Pridobljeno 19. 3. 2014].

37 Slovenski računovodski standard 36 (2006) [WWW]. Na voljo na: http://www.racunovodja.com/clanki.asp?clanek=583/Slovenski_racunovodski_standard_36_2006_-_racunovodske_resitve_v_nepridobitnih_organizacijah_-_pravnih_osebah_zasebnega_prava [Pridobljeno 19. 3. 2014].

38 URADNI LIST (2013) Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o političnih strankah [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201399&stevilka=3550> [Pridobljeno 19. 3. 2014].

39 Glej URADNI LIST (2014) Zakon o davčnem postopku, 36. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4703> [Pridobljeno 12. 6. 2014]; URADNI LIST (2013) Pravilnik o izvajanju Zakona o davčnem postopku, 23.a člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV7927> [Pridobljeno 12. 6. 2014].

40 URADNI LIST (2013) Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volilni in referendumski kampanji, 6. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20133490>; Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o političnih strankah, 8. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20133550> [Pridobljeno 19. 3. 2014].

Stranke lahko pridobijo tudi do 50 odstotkov sredstev iz državnega proračuna, ki so v finančnem načrtu Državnega zbora RS skladno z zakonom, ki ureja delovanje poslancev Državnega zbora RS, določeni za dodatno strokovno pomoč pri delu poslanskih skupin. Stranka namenska sredstva pridobiva od poslanskih skupin in poslancev, ki so bili v državni zbor izvoljeni z istoimenskih kandidatnih list. Za pridobivanje namenskih sredstev stranka in državni zbor skleneta pogodbo na predlog vodje poslanske skupine oz. njegovega namestnika. Ta pogodba ni predmet javnega naročanja, kot ga določa zakon, ki ureja javna naročila.

Stranke lahko sredstva pridobijo tudi od lokalnih skupnosti. Pristojni občinski organ odloča o financiranju strank. Stranka, katere člani so kandidirali na zadnjih volitvah za občinski svet, dobi sredstva iz proračuna lokalne skupnosti sorazmerno s številom glasov volivcev, ki jih je prejela na volitvah. Stranka pridobi sredstva iz lokalne skupnosti, če je dobila najmanj polovico števila glasov, potrebnih za izvolitev enega člana sveta lokalne skupnosti, ki ga dobimo, če število veljavnih glasov delimo s številom mest v občinskem svetu. Višina sredstev, namenjenih za financiranje političnih strank, se določi v proračunu lokalne skupnosti za posamezno proračunsko leto. Višina sredstev ne sme presegati 0,6 odstotka sredstev, ki jih ima lokalna skupnost zagotovljena po predpisih, ki urejajo financiranje občin.

Zakonodaja tudi nalaga omejitve glede financiranja političnih strank. V tem pogledu je prepovedano financiranje iz tujine. Ta prepoved pa ne velja za članarine in prispevke, ki jih stranka pridobiva od svojih članov.⁴¹ Državni organi, lokalne skupnosti, pravne osebe javnega in zasebnega značaja ter samostojni podjetniki in posamezniki, ki samostojno opravljajo dejavnost, ne smejo financirati strank.

POSOJILA

Ocenjevalci GRECO so v svojem poročilu o Sloveniji opozorili na pomanjkanje ureditve področja o sprejemljivosti posojil političnim strankam. Spremenjena zakonodaja to težavo delno ureja. Stranke lahko pridobivajo posojila samo pri bankah in posojilnicah, in to pod enakimi pogoji kot druge pravne osebe. Stranka lahko posojilo dobi tudi pri fizični osebi, pod pogojem, da je posojilna pogodba sklenjena v pisni obliki. Višina posojila posamezne fizične osebe ne sme presegati desetkratnika povprečne slovenske bruto mesečne plače na leto. Posojila se ne štejejo za financiranje političnih strank.

Letno poročilo stranke mora vsebovati podrobnosti o višini, obrestni meri in odplačilni dobi vseh posameznih posojil, podatke o podjetju in sedežu, poslovni naslov in matično številko banke ali posojilnice, pri kateri je stranka pridobila posojilo, in sicer ne glede na višino posojila. Za posojila, ki jih stranka dobi od fizičnih oseb, morajo biti v letnem poročilu navedeni podatki, ki omogočajo identifikacijo oseb, ki so dale posojilo (ime, priimek, datum rojstva in naslov fizične osebe), podatki o višini, obrestni meri in odplačilni dobi vseh posameznih posojil.

POROČANJE

Politične stranke morajo pripraviti letna poročila za minulo poslovno leto. Poročila morajo vsebovati podatke o:

- vseh prihodkih po posameznih vrstah in njihove vrednosti (članarine, prispevki fizičnih oseb, prihodki od premoženja, prihodki od prispevkov, prihodki od drugih nedenarnih prispevkov, prihodki iz proračuna Republike Slovenije, prihodki iz proračuna lokalne skupnosti, izredni prihodki ter preneseni presežki prihodkov);
- vseh odhodkih stranke po posameznih vrstah, razčlenjenih v skladu z računovodskimi predpisi;
- vseh prispevkov posameznikov, če prispevki v skupnem znesku presegajo višino povprečne bruto mesečne plače;
- vseh posameznih posojilih, ki jih je stranka dobila od strank ali fizičnih oseb;
- stroškov volitev in referendumov, prikazanih na način, kot to določa zakon, ki ureja volilno in referendumsko kampanjo;
- vseh posameznih prispevkov, ki so bili stranki dani v nasprotju s tem zakonom: njihove vrednosti, vključno z navedbo podatkov o podjetju ali fizični osebi;
- podatkih o premoženju, predvsem spremembe premoženja, vključno z navedbo virov sredstev za povečanje premoženja ali povečanje vrednosti premoženja, če to povečanje presega skupni znesek petih povprečnih bruto mesečnih plač.

Za namen javne objave in državne statistike morajo stranke po spremenjeni zakonodaji letna poročila predložiti Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES), in sicer prek spletnega portala Agencije do 31. marca za minulo poslovno leto.⁴² Letna poročila strank AJPES javno objavi na svoji spletni strani. Ker je spremenjena zakonodaja v veljavi šele od 1. januarja 2014, bo priprava letnih poročil in novih zahtev za poročanje mogoča najpozneje do 1. marca 2015 za poročilo za leto 2014.⁴³ Politične stranke bodo morale za poslovno leto 2014 predložiti letna poročila, kot to določa Navodilo o predložitvi letnih poročil nepridobitnih organizacij – pravnih oseb zasebnega prava. AJPES nato celotna poročila objavi na spletu. Letna poročila za poslovno leto 2013 je treba pripraviti v skladu s prejšnjim Zakonom o političnih strankah⁴⁴ in s Pravilnikom o vsebini in obliki letnega poročila in skrajšanega letnega poročila političnih strank⁴⁵.

ZUNANJI NADZOR

Računsko sodišče na podlagi javno objavljenih poročil preveri, ali je letno poročilo sestavljeno v skladu z zakonom, in zahteva, da se dopolni, če ni sestavljeno v skladu z zakonom. Stranka mora letno poročilo dopolniti in vnovič predložiti AJPESU v določenem roku, ki ne sme biti krajši od 15 dni in ne daljši od 30 dni.

Računsko sodišče opravlja revizije poslovanja političnih strank,

⁴¹ Glede na Zakon o političnih strankah tujec ne more postati član stranke, vendar obstajata dve izjemi. Prvič, če to omogoča statut stranke. Drugič, državljan ene od članic Evropske unije lahko postane član stranke, če ima v Republiki Sloveniji z zakonom priznano volilno pravico.

⁴² AJPES [WWW]. Na voljo na: <http://www.ajpes.si/> [Pridobljeno 31. 3. 2014].

⁴³ MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE (2014) Obvestilo političnim strankam [WWW]. Na voljo na: http://www.mnz.gov.si/n/si/novinarsko_sredisce/novica/article/12027/8445/ [Pridobljeno 19. 3. 2014].

⁴⁴ URADNI LIST (2007) Zakon o političnih strankah [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20075133> [Pridobljeno 19. 3. 2014].

⁴⁵ URADNI LIST (2001) Pravilnik o vsebini in obliki letnega poročila in skrajšanega letnega poročila političnih strank [WWW]. Na voljo na: <http://www.pisrs.si/Pis/web/pregledPredpisa?id=PRAV3664> [Pridobljeno 19. 3. 2014].

ki so v minulem letu prejele ali bile upravičene do prejema več kot 10 000 evrov sredstev iz državnega proračuna in/ali proračunov lokalnih skupnosti. Sodišče mora v posameznem letu opraviti revizijo poslovanja najmanj tretjine vseh strank, v obdobju štirih let pa opraviti revizijo vseh strank. Računsko sodišče lahko opravi tudi revizijo porabe sredstev in poslovanja stranke na predlog Komisije za preprečevanje korupcije ali drugega nadzornega organa. Dokončno revizijsko poročilo je objavljeno na spletni strani računskega sodišča. Računsko sodišče dokončno revizijsko poročilo pošlje tudi državnemu zboru.

SANKCIJE

V primeru neskladnosti z zakonom so predvidene sankcije za politične stranke, posamezne fizične osebe in pravne osebe. V primeru kršitev zakonodaje se politična stranka kaznuje z globo od 6000 do 30 000 evrov oziroma od 4200 do 21 000 evrov, odvisno od oblike kršitve, z globo od 1500 do 4000 evrov pa tudi odgovorna oseba stranke. Fizične osebe, ki kršijo pravila glede prispevkov, posojil in storitev, ki jih opravijo za stranko, se kaznujejo z globo od 600 do 1200 evrov, pravne osebe pa se kaznujejo z globo od 6000 do 30 000 evrov. S spremembo zakonodaje so se povečale sankcije za kršitev zakona. V odločbi sodišča o prekršku, v kateri se ugotovi, da je stranka odgovorna za prekršek, se stranki izreče tudi izguba pravice do sredstev iz državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti za dobo enega leta oz. se stranki za dobo 6 mesecev za polovico zmanjšajo sredstva, do katerih je upravičena iz državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti.

Računsko sodišče lahko ustavi financiranje iz državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti, če stranka letnega poročila ne predloži ali dopolni pravočasno, dokler ne izpolni obveznosti. Pritožba ni mogoča. Odločitev je dokončna in brez možnosti za pritožbo, dopusten pa je upravni spor.

UREDITEV VOLILNIH KAMPANJ

V Sloveniji so volilne kampanje urejene s posebnim Zakonom o volilni in referendumski kampanji.⁴⁶ Volilna kampanja so vse politične oglaševalske vsebine in druge oblike politične propagande, katerih namen je vplivati na odločanje volivcev pri glasovanju na volitvah. Volilna kampanja se lahko začne najprej 30 dni pred dnem glasovanja, končati pa se mora najpozneje 24 ur pred dnem glasovanja. Volilno kampanjo lahko organizira bodisi kandidat bodisi predstavnik predlagatelja kandidatov ali list kandidatov, politična stranka ali druga pravna ali fizična oseba. Za zakonitost izvajanja volilne kampanje je odgovoren organizator volilne kampanje. Organizator volilne kampanje lahko pridobiva prispevke za volilno kampanjo od fizičnih oseb. Prispevki posamezne fizične osebe skupaj za posamezno volilno kampanjo ne smejo presegati desetih bruto mesečnih plač na zaposlenega v Republiki Sloveniji po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije za minulo leto. Denarni prispevki posamezne fizične osebe v gotovini so za posamezno volilno kampanjo dovoljeni največ do zneska 50 evrov, višji denarni prispevki pa morajo biti vplačani prek bank, hranilnic ali drugih pravnih oseb, ki v skladu s predpisi, ki urejajo plačilne storitve, opravljajo plačilne storitve.

Organizator volilne kampanje mora najpozneje 45 dni pred dnem glasovanja na volitvah odpreti poseben transakcijski račun z oznako "za volilno kampanjo" in pri tem navesti tudi volitve, za katere organizira kampanjo. Stranke lahko za financiranje volilne kampanje na podlagi pisnega dogovora prenesejo sredstva s svojega transakcijskega računa na transakcijski račun stranke, ki je organizator volilne kampanje za skupno listo kandidatov oziroma skupnega kandidata, če te stranke predlagajo skupno listo kandidata oziroma skupnega kandidata. Stranka, ki je organizator volilne kampanje, mora celoten prejeti znesek nakazati na poseben transakcijski račun za volilno kampanjo. Stranka, ki prejme delno povračilo stroškov za volilno kampanjo, lahko s svojega transakcijskega računa v skladu s pisnim dogovorom prenese ta sredstva na transakcijski račun drugih strank.

Organizator volilne kampanje za volitve v državni zbor mora najpozneje v 15 dneh po zaprtju posebnega transakcijskega računa prek spletnega portala AJPes predložiti poročilo o financiranju volilne kampanje Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve.

⁴⁶ URADNI LIST (2013) Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volilni in referendumski kampanji [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20133490> [Pridobljeno 19. 3. 2014].

METODOLOGIJA CRINIS

Metodologija CRINIS vključuje oceno dveh različnih vrst financiranja političnega udejstvovanja: financiranje političnih strank v nevolilnem letu in financiranje volilnih kampanj za parlamentarne volitve. Analiza se ukvarja z ocenjevanjem:

- financiranja letnih dejavnosti političnih strank v Republiki Sloveniji v letu 2012, pri čemer so bila sredstva uporabljena za podporo strankarske strukture in dejavnosti med nevolilnim letom;
- financiranje volilne kampanje za parlamentarne volitve leta 2011, pri čemer so politične stranke sredstva uporabile za volilno kampanjo.

KAJ SE MERI IN KAKO SO PODATKI PREDSTAVLJENI?

Metodologija zajema preučevanje zakonodajnega okvirja glede transparentnosti financiranja političnega udejstvovanja, ki se nato primerja z mednarodno priznanimi načeli. Z različnimi raziskovalnimi metodami tudi preučuje, kaj se dogaja v praksi. S temeljito analizo pravnega okvirja in dejanske prakse prinaša trdne empirične dokaze in ustvarja jasno sliko področij, ki potrebujejo reforme. Med raziskavo zbrane informacije so gradniki **indeksa transparentnosti financiranja političnih strank**. Raven transparentnosti se meri z desetimi dimenzijami.

Dimenzije	Generična vprašanja za postavitev kazalnikov
1. Interno knjigovodstvo strank	Ali je knjigovodstvo obvezno po zakonu? Kako profesionalno je osebje v praksi?
2. Poročanje nadzornim agencijam	Ali politične stranke in mediji po zakonu poročajo o finančnih vložkih pri financiranju političnih strank? Kdaj in v kakšni obliki?
3. Izčrpnost in obseg poročanja	Ali poročila zajemajo javne in zasebne vire? Ali pokrivajo prihodke in izdatke? Ali pokrivajo denarne prispevke, stvarne vloške itn.?
4. Globina poročanja	Ali poročila po zakonu vsebujejo podatke o posameznih prispevkih? Ali jasno določajo donatorja vsake donacije?
5. Zanesljivost poročanja	Ali različni deležniki v poročilih razkrivajo vse vire? Kako natančna poročila dobijo deležniki?
6. Razkritje javnosti	Ali morajo državne agencije/politične stranke obvezno razkriti podatke o financiranju političnih strank? Kako so v praksi ti podatki dostopni strokovnjakom, novinarjem in državljanom?
7. Preventivni ukrepi	Ali so prispevki vplačani izključno prek bančnih računov? Ali obstajajo luknje v zakonu, ki omogočajo anonimne prispevke?
8. Sankcije	Kakšne sankcije predpisuje zakon – administrativne, kazenske in politične? Ali se zakoni v praksi strogo izvajajo?
9. Državni nadzor	Ali strokovnjaki institucije državnega nadzora ocenjujejo kot neodvisne? Ali so učinkovite? Ali jim s stališča samoocene primanjkuje človeških virov? Ali jim manjka usposabljanja?
10. Javni nadzor	Ali obstajajo organizacije civilne družbe, ki spremljajo financiranje političnih strank? Na katerih področjih političnega financiranja razvijajo dejavnosti? Ali strokovnjaki institucije javnega nadzora ocenjujejo kot neodvisne?

Tabela 1: Deset dimenzij transparentnosti pri financiranju političnih strank in volilnih kampanj

Interno knjigovodstvo (dimenzija 1) je povezano z načinom, po katerem politične stranke interno vodijo svoja finančna sredstva. **Poročanje državnim nadzornim agencijam** (dimenzija 2) ocenjuje, kako obsežno stranke ali kandidati poročajo nadzorni agenciji. Tri dimenzije – **izčrpnost poročanja** (dimenzija 3), **globina poročanja** (dimenzija 4) in **zanesljivost poročanja** (dimenzija 5) – se osredotočajo na naravo podatkov v poslovnih poročilih in pomagajo določiti kakovost podatkov, ki so predloženi nadzornim organom. Z njimi se ocenjujejo ključna področja, kot so bistvena

finančna dejavnost, vključno z denarnimi, stvarnimi in drugimi transakcijami, identiteto donatorja, verodostojnostjo predloženih podatkov in pojmovanje verodostojnosti poročil z vidika ključnih deležnikov. **Razkrivanje informacij javnosti** (dimenzija 6) se ukvarja z javnim dostopom do informacij o političnega financiranja. Tretja skupina dimenzij, ki zajema **preprečevanje** (dimenzija 7), **sankcije** (dimenzija 8) in **državni nadzor** (dimenzija 9), se osredotoča na spremljanje skladnosti z veljavnimi pravili in predpisi. To zajema preventivne ukrepe za lažji in učinkovitejši nadzor, obsto

sankcij, ki se lahko uvedejo, ter ustanove in deležnike, zadolžene za opravljanje nadzornih funkcij. **Javni nadzor** (dimenzija 10) zajema spremljevalno in nadzorno vlogo civilne družbe in medijev na področju političnega financiranja, ne glede na uradni državni nadzorni organ.

Informacije, ki se zbirajo od širokega nabora virov in različnih raziskovalnih metod, skupaj tvorijo preko **70 ocenjevalnih kazalnikov**, ki pokrivajo tako zakon kot tudi prakso. Vprašanja za vsakega od kazalnikov imajo različne odgovore, kar na koncu privede do različne teže za končni rezultat vsakega kazalnika. Lestvica za vsak kazalnik ima vrednosti od 0 do 10, pri čemer 10 pomeni, da regulacija/praksa ustreza vsem kriterijem transparentnosti in odgovornosti, 0 pa pomeni, da ne ustreza nobenemu od kriterijev. Kvantitativni indeks se izračuna na podlagi povprečnih rezultatov za vsako od desetih dimenzij, tako da vsaki dimenziji pripiše enako težo. Nato se izmerjeno povprečje, osnovano na dveh vrstah financiranja, izračuna za končni rezultat. Rezultati od 0 do 10 so razporejeni v tri ocenjevalne kategorije: *nezadovoljivo* (od 0 do 3,3), *običajno* (od 3,4 do 6,7) in *zadovoljivo* (od 6,8 do 10). Indeks tako pokaže podrobno sliko prednosti in pomanjkljivosti sistema financiranja političnih strank za določeno državo po kriterijih transparentnosti.

Dimenzije	Število kazalcev	Teža zakonodaja/ praksa
1. Interno knjigovodstvo	<i>Skupaj 5</i> 3 Zakonodaja 2 Praksa	50 % zakonodaja 50 % praksa
2. Poročanje nadzornim agencijam	<i>Skupaj 9</i> 5 Zakonodaja 4 Praksa	50 % zakonodaja 50 % praksa
3. Obseg poročanja	<i>Skupaj 4</i> 2 Zakonodaja 2 Praksa	50 % zakonodaja 50 % praksa
4. Globina poročanja	<i>Skupaj 5</i> 3 Zakonodaja 2 Praksa	50 % zakonodaja 50 % praksa
5. Zanesljivost poročanja	<i>Skupaj 3</i>	100 % praksa
6. Razkritje javnosti	<i>Skupaj 15</i> 6 Zakonodaja 9 Praksa	50 % zakonodaja 50 % praksa
7. Preventivni ukrepi	<i>Skupaj 10</i> 5 Zakonodaja 5 Praksa	50 % zakonodaja 50 % praksa
8. Sankcije	<i>Skupaj 12</i> 6 Zakonodaja 6 Praksa	50 % zakonodaja 50 % praksa
9. Državni nadzor	<i>Skupaj 5</i> 2 Zakonodaja 3 Praksa	50 % zakonodaja 50 % praksa
10. Javni nadzor	<i>Skupaj 5</i>	100 % praksa

Tabela 2: Kvantitativni indeks transparentnosti v financiranju političnih strank – dimenzije, kazalniki ter teža zakonodaje in prakse

VIRI PODATKOV IN METODE ZBIRANJA PODATKOV

Analiza je upoštevala primarne in sekundarne vire za zbiranje podatkov. Za oceno zakonodajnega okvirja so bili pregledani ustrezni zakoni in predpisi. Pri analizi prakse je raziskovalna ekipa pregledovala poročila političnih strank in nadzornih organov ter opravila intervjuje z različnimi deležniki, da bi dobila predstavbo o delovanju sistema financiranja strank in njegovega nadzora. Ključni deležniki, ki so bili udeleženi pri raziskavi, so zajemali: pet parlamentarnih in dve neparlamentarni stranki; dva državna nadzorna organa (Računsko sodišče in Ministrstvo za finance, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna); novinarje; strokovnjake/člane akademske skupnosti; donatorje/potencialne donatorje; nevladne organizacije (glej Tabela 3). Skupaj je bilo opravljenih 31 intervjujev na podlagi strukturiranih anketnih vprašalnikov. Dve politični stranki (Slovenska demokratska stranka in Demokratična stranka upokojujencev Slovenije) sta odklonili sodelovanje v tej študiji. Računsko sodišče, ki je pomemben državni nadzorni organ, je bilo tudi primarni vir, ker je omogočilo vpogled v nekatere sekundarne vire, npr. finančna poročila strank.

Seznam deležnikov	Število intervjujev
Politične stranke Pozitivna Slovenija Socialni demokrati Državljanska lista Slovenska ljudska stranka Nova Slovenija Liberalna demokracija Slovenije Stranka za trajnostni razvoj Slovenije	15
Državne nadzorne ustanove Računsko sodišče Ministrstvo za finance, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna	6
Mediji Dnevnik Delo Dnevnik Večer Javni zavod Radiotelevizija Slovenija Največja komercialna televizija POP TV	4
Strokovnjaki/člane akademske skupnosti (Univerza v Ljubljani, Univerza v Mariboru)	3
(Potencialni) donatorji (Predstavniki podjetij iz zasebnega sektorja)	2
Nevladne organizacije Center za državljansko vzgojo	1

Tabela 3: Seznam pomembnih deležnikov, ki so sodelovali pri projektu

Testi dostopa do informacij javnega značaja so bili narejeni zato, da bi izmerili, ali državljani enostavno dostopajo do informacij o financiranju političnih strank, in tako ocenili odzivnost različnih ustanov, med njimi strank, državnih nadzornih agencij, medijev in donatorjev. Namen praktičnih preizkusov je bil prikazati razlike pri dostopu državljanov z različno stopnjo znanja in stikov do istega nabora informacij. Pri testih dostopa je sodelovala skupina državljanov – prostovoljcev iz treh različnih skupin: sedem državljanov, štiri študentje in trije novinarji. Skupina

prostovoljcev je predstavljala demografijo v državi s stališča treh elementov: a) spol, b) starost in c) stopnja izobrazbe.⁴⁷ Pri sestavljanju zahteve za dostop do podatkov političnih strank, državnih nadzornih agencij, medijev in donatorjev so imeli prostovoljci na voljo seznam določenih informacij glede financiranja političnih strank. Za pridobitev informacij so uporabljali različna komunikacijska orodja, kot so internet, telefon ali pisma medijev.

Raziskovalna ekipa je določenim deležnikom dodatno poslala t. i. **pisma za zahtevo informacij**. Glavni namen testa je preveriti odzivnost različnih deležnikov pri zahtevah po informacijah glede financiranja političnih strank. Na ta način je možno izmeriti odzivnost deležnikov, ko organizacije civilne družbe zahtevajo informacije. Rok za odgovor je bil 60 dni.

Tabela 4 povzema vrste zbranih informacij, vire informacij ter metodo zbiranja, ki je bila pri študiji uporabljena.

Vrsta podatka	Vir podatkov	Metoda zbiranja podatkov
Pravni okvir	Zadevni zakoni in predpisi	Pravni pregled
Interna praksa glede finančnih zadev politične stranke	Poročila strank, uradne evidence in javne informacije	Analiza raziskovalne ekipe, dopolnjena z intervjuji računovodij strank in strokovnjaki
Razkritje podatkov	Politične stranke, nadzorne agencije, medijske agencije	Raziskava javno dostopnih informacij Preverjanje razpoložljivosti informacij od različnih deležnikov prek pisnih prošenj
Prihodki in izdatki političnih strank	Stranke, nadzorne agencije, donatorji	Intervjuji
Splošna praksa v političnih finančnih	Stranke, nadzorne agencije, organizacije civilne družbe, nevladne organizacije, strokovnjaki	Intervjuji

Tabela 4: Vrsta in viri podatkov

OMEJITVE ANALIZE

Analiza ima več omejitev, ki vključujejo tudi izzive, s katerimi se je med projektom soočala raziskovalna ekipa. Financiranje političnih strank kot raziskovalno področje v Sloveniji ni novo, vendar še vedno slabše raziskano in nasploh slabo nadzorovano. Zato je bilo v preteklosti opravljenih samo nekaj študij in raziskav na temo financiranja političnih strank. Bolj razširjena so medijska poročila o težavah, ki se pojavljajo. To je razlog, da je v Sloveniji političnega dialoga o tej temi razmeroma malo. Zato se je pojavilo več izzivov. Raziskovalna ekipa je imela na voljo omejeno število virov sekundarnih podatkov in strokovnega znanja. Tudi nekateri identificirani deležniki so zavrnili sodelovanje v raziskavi. Raziskovalna ekipa tako ni mogla narediti intervjuja s predstavniki dveh pomembnih parlamentarnih strank – Slovenske demokratske stranke in Demokratične stranke upokojencev Slovenije. Ob koncu leta 2013 je državni zbor sprejel več celovitih sprememb zakonodaje za urejanje financiranja političnih strank v Sloveniji. Novi predpisi so stopili v veljavo 1. januarja 2014. **Ker so bili vsi intervjuji narejeni pred sprejetjem zadnjih sprememb zakonodaje, ta analiza ocenjuje zakonodajo, ki je bila v veljavi pred letom 2014. Kljub vsemu so pod vsakim podpodročjem (tj. dimenzijo) ugotovitev raziskave predstavljeni tudi novi predpisi (če obstajajo).** Nazadnje naj omenimo, da so rezultati različnih dimenzij med seboj neodvisni in nepovezani.

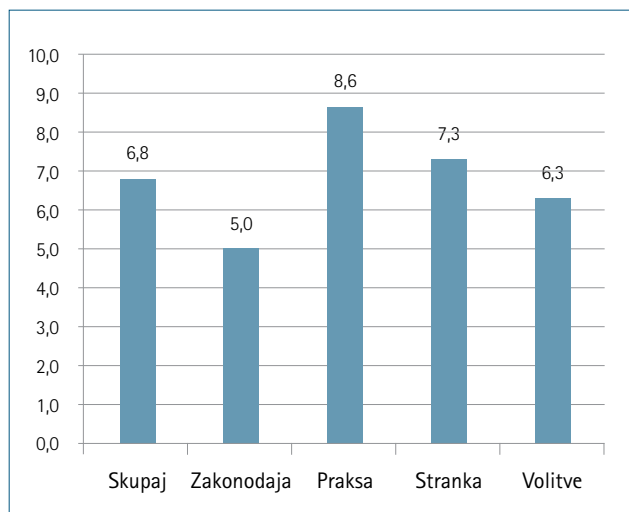
⁴⁷ Po statističnih podatkih, ki jih je objavil Statistični urad Republike Slovenije, je 51,4 odstotka slovenske populacije ženskega spola in 48,6 odstotka moškega spola. Zato je naš vzorec zajemal 7 žensk in 6 moških. V Sloveniji je 14 odstotkov populacije mlajše od 15 let, 70,2 odstotka ljudi je starih med 15 in 64 let, starejših od 65 let pa je 15,7 odstotka. Zato so ljudje, ki so sodelovali, stari med 24 in 75 let. Ko pridemo do stopnje izobrazbe, so statistični podatki različni. Podatki Evrovostata in Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj kažejo, da ima okoli 60 odstotkov populacije dokončano srednjo šolo, 17 odstotkov le osnovno šolo, 23 odstotkov pa ima diplomu ali višjo izobrazbo. Med sodelujočimi so bili trije ljudje z univerzitetno izobrazbo, trije z dokončano srednjo šolo ter en predstavnik z dokončano osnovno šolo. Profili državljanov so bili naslednji: upokojenec, mlada oseba, ki je ravno zaključila magistrski študij in je brezposelna, oseba z zaposlitvijo s krajšim delovnim časom, tri zaposlene ter ena brezposelna oseba. Sodelovali so študentje javne uprave in študentje varnostnih ved.

To poglavje preučuje zakonodajni okvir in praktično izpeljavo z vidika transparentnosti financiranja političnih strank v Sloveniji. Vključuje oceno financiranja dejavnosti političnih strank v Republiki Sloveniji v nevolilnem letu 2012 in financiranje volilne kampanje za parlamentarne volitve leta 2011. **Ocenjuje zakonodajo, ki je bila v veljavi pred letom 2014**, vendar na koncu vsakega podpodročja (tj. dimenzije) predstavi nove predpise (če obstajajo) ter jih oceni po normativnih merilih in glede na mednarodne

standarde. Temeljit pregled pravnega okvirja in dejanske prakse je predstavljen s pomočjo desetih dimenzij: interno knjigovodstvo, poročanje, obseg poročanja, globina poročanja, zanesljivost poročanja, razkritje informacij javnosti, preprečevanje, sankcije, državni nadzor in javni nadzor. Ob upoštevanju desetih dimenzij je predstavljen indeks transparentnosti financiranja političnih strank CRINIS v Sloveniji.

Dimenzija 1: *INTERNO KNJIGOVODSTVO*

Prva stopnja poročanja strank je interno knjigovodstvo. Pravne obveznosti, politična kultura strank in njihova delujoča administracija z ustreznimi zmožnostmi so dejavniki, ki vplivajo na to dimenzijo. V študiji je bilo interno knjigovodstvo strank merjeno s petimi splošnimi kazalniki. Med njimi so zakonske zahteve, zaradi katerih morajo stranke voditi knjige o prihodkih, izdatkih in sredstvih ter dejanski praksi. Drugi kazalniki se dotikajo razkrivanja tovrstnih informacij članom stranke, standardnih računovodskih postopkov, ki se jih držijo, pooblaščenih posameznikov, ki podpisujejo računovodska poročila, in če se finančne evidence hranijo tako dolgo, kot je zakonsko predpisano.



Graf 2: Indeks CRINIS o internem knjigovodstvu

V Sloveniji je vodenje poslovnih knjig in registrov političnih strank urejeno z Zakonom o političnih strankah, s Pravilnikom o vsebini in obliki letnega poročila in skrajšanega letnega poročila političnih strank, z Zakonom o računovodstvu in Slovenskim računovodskim standardom 36 – računovodske rešitve v neprihodnih organizacijah – pravnih osebah zasebnega prava (2006).

Slovenska zakonodaja od vseh političnih strank zahteva, da vodijo poslovne knjige za vse prihodke in izdatke. Poslovne knjige vsebujejo bilanco stanja in izkaz poslovnega izida. V bilanci stanja so informacije o sredstvih in obveznostih stranke ob koncu obračunskega obdobja. Izkaz poslovnega izida mora vsebovati informacije o prihodkih in izdatkih vseh internih organizacijskih enot stranke, ki so bili izvedeni v tem obdobju. Stranke pripravijo bilanco stanja in izkaz poslovnega izida v skladu s Slovenskim računovodskim standardom 36, ki predpisuje format obrazcev in vsebino informacij, ki morajo biti razkrite s temi obrazci. Pojasnila k računovodskim izkazom vsebujejo informacije o prihodkih, izdatkih in sredstvih stranke za trenutno obračunsko obdobje. Za prihodke posameznih virov štejejo: članarine; prispevki od zasebnih posameznikov (samozaposleni), pravnih oseb in posameznikov; prihodki od premoženja; prihodki od daril in volil; prihodki iz državnega proračuna; prihodki iz proračuna lokalnih skupnosti; dobiček od dohodka podjetja, ki je v lasti podjetja; izredni prihodki ter preneseni presežek prihodkov.

S pravnega vidika so informacije o prihodkih in izdatkih političnih strank javnega značaja. Kakor koli že, strankam v Sloveniji svojih članov ni treba obvestiti o finančnih evidencah. Zato niti same od sebe širše javnosti in svojih članov o svojih finančnih evidencah ne obveščajo.

Zakon o političnih strankah⁴⁸ zahteva, da stranke poročajo "v skladu z računovodskimi predpisi", vendar nikjer nedvoumno ne nalaga obveznosti, da mora knjigovodske listine revidirati in podpisati certificiran računovodja ali zunanji revizor. V skladu z Zakonom o računovodstvu⁴⁹ knjigovodske listine podpiše pooblaščen osebja pravne osebe (tj. politična stranka). Vsaka stranka mora imeti v statutu stranke določeno odgovorno osebo (tj. zastopnika stranke).⁵⁰ Skladno z zakonom ni obvezno, da mora knjigovodske listine podpisati član izvršilnega odbora stranke

⁴⁸ URADNI LIST (2005) Zakon o političnih strankah, 24. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20054345> [Pridobljeno 22. 3. 2014].

⁴⁹ URADNI LIST (1999, 2002, 2006) Zakon o računovodstvu, 3. in 27. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1597> [Pridobljeno 22. 3. 2014].

⁵⁰ URADNI LIST (2005) Zakon o političnih strankah, 10. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20054345> [Pridobljeno 22. 3. 2014].

(ali enakovrednega organa). Strankine knjigovodske listine mora podpisati odgovorna oseba (tj. zastopnik stranke). Vendar pa se je v praksi pokazalo, da je v večini strank odgovorna oseba tudi članica izvršilnega odbora stranke. Po drugi strani mora poročilo o volilni kampanji podpisati organizator volilne kampanje.⁵¹

Ker morajo stranke računskemu sodišču predložiti letno poslovno poročilo, bi morale stranke v praksi svoje poslovne knjige posodobiti vsaj enkrat na leto. Vendar pa so predstavniki večine strank v intervjujih zatrdili, da knjigovodske knjige bolj redno posodablajo (dnevno ali mesečno).

Po Zakonu o računovodstvu je treba knjigovodske listine in poslovne knjige hraniti v skladu s predpisi.⁵² Minimum hranjenja je: a) trajno za letne računovodske izkaze; b) deset let za glavno knjigo in dnevnik; c) pet let za knjigovodske listine; d) tri leta za knjigovodske listine plačilnega prometa; e) dve leti za pomožne obračune in podobne dokumente. Glede hranjenja računovodskih knjig za financiranje parlamentarnih volitev ni nobenih posebnih predpisov. Zakon ne predvideva, da bi morali posamezni kandidati hraniti kopijo računovodskih poročil v kartoteki. Če upoštevamo, da člani parlamenta v Sloveniji niso izvoljeni kot neodvisni kandidati, to v raziskavi ni bilo opredeljeno kot slabost.

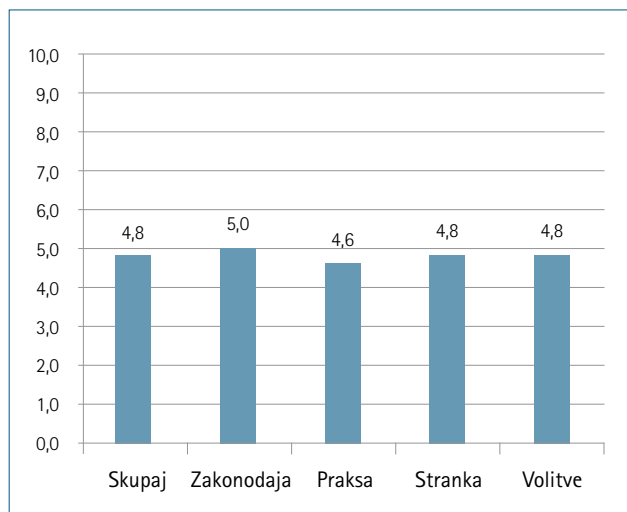
Za strokovnost urejanja financ v strankah lahko sklenemo, da imajo analizirane stranke očitno vzpostavljen profesionalen sistem finančne administracije. Vse stranke imajo za finance zadolženega računovodjo, v praksi pa podpisujejo poslovna poročila, čeprav tega zakon jasno ne zahteva. Že samo dejstvo, da je večina sodelujočih strank brez pravne obveze svoja poslovna poročila revidirala pri zunanjem revizorju, vodilni člani pa so podpisali računovodska poročila, pojasnjuje, zakaj je izpeljava v praksi ocenjena više kot zakon.

⁵¹ URADNI LIST (2001) Pravilnik o vsebini in o obrazcih poročil o zbranih in porabljenih sredstvih za volilno in referendumsko kampanjo; Dodatek 1: Poročilo o volilni kampanji [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=83222> [Pridobljeno 22. 3. 2014].

⁵² URADNI LIST (1999, 2002, 2006) Zakon o računovodstvu, 30. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1597> [Pridobljeno 22. 3. 2014].

Dimenzija 2: POROČANJE NADZORNIM AGENCIJAM

Pri tej dimenziji se je analiza osredotočala na pet kazalcev, ki zadevajo tako pravni okvir kot tudi poročanje imenovanim državnim agencijam za nadzor. Ti kazalniki zajemajo vprašanja o tem, ali morajo stranke poročati državnim agencijam, ali obstaja standardizirana oblika za predložitev informacij, kako pogosto morajo poročati in ali morajo poročati tudi donatorji, dobavitelji in medijske hiše.



Graf 3: Indeks CRINIS o poročanju nadzornim agencijam

Po Zakonu o političnih strankah⁵³ morajo stranke svoja poslovna poročila predložiti računskemu sodišču in državnemu zboru. Stranke morajo državnemu zboru do 30. aprila vsako leto predložiti letno poročilo o poslovanju stranke za minulo leto. Pred predložitvijo poročila državnemu zboru mora poročilo pregledati in oceniti Računsko sodišče Republike Slovenije. Vsaka stranka mora računskemu sodišču svoje letno poročilo vsako leto predložiti do 31. marca. Zapis o pregledu je priložen poročilu. Predsednik državnega zbora lahko zahteva dodatne informacije, če poročilo ni sestavljeno skladno z zakonom, in določi rok, do katerega morajo biti dodatne informacije predložene. Stranka, ki je v minulem letu prejela sredstva iz državnega proračuna, proračuna lokalnih skupnosti ali prispevkov posameznikov, mora v Uradnem listu Republike Slovenije najpozneje do 31. maja tekočega leta objaviti skrajšano letno poročilo. Zakon od strank zahteva, da v svoja letna poročila vključijo podatke o: a) vseh prihodkih in izdatkih stranke; b) virih prihodkov stranke v skladu z računovodskimi predpisi; c) premoženju stranke ter posebej opisane vse spremembe premoženja, vključno z navedbo virov sredstev za povečanje premoženja, če to povečanje presega skupni znesek petih povprečnih bruto mesečnih plač na delavca v Republiki Sloveniji po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije za leto, v katerem je bilo poročilo sestavljeno; in d) stroških volitev, če je šlo za volilno leto.⁵⁴

⁵³ URADNI LIST (2005) Zakon o političnih strankah, 24. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20054345> [Pridobljeno 23. 3. 2014].

⁵⁴ Ibid, 24. člen; Pravilnik o vsebini in obliki letnega poročila in skrajšanega letnega poročila političnih strank, 5. člen. Na voljo na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV3664> [Pridobljeno 23. 3. 2014].

Zakon zahteva, da tako stranke⁵⁵ kot tudi organizatorji volilnih kampanj predložijo poročilo o parlamentarnih volitvah⁵⁶ v standardizirani obliki. Po zakonu morajo biti računovodska poročila strank predložena letno, pri parlamentarnih volitvah pa je treba računovodsko poročilo kampanje predložiti v 15 dneh od zaprtja posebnega transakcijskega računa.⁵⁷

Zakon ne zahteva, da morajo a) donatorji državnim nadzornim agencijam predložiti poročilo o svojih političnih prispevkih, b) dobavitelji državnim nadzornim agencijam predložiti poročilo o opravljenih storitvah ali dobavljenem blagu kandidatom ali strankam c) in medijske hiše državnim nadzornim agencijam predložiti poročilo o reklamah za kandidate ali stranke. Čeprav politične stranke v praksi poročajo državnim nadzornim agencijam (računsko sodišče), je ocena v praksi (4,6) relativno nizka zaradi neobveznega poročanja donatorjev, dobaviteljev ali medijskih hiš.

Nedavne spremembe Zakona o političnih strankah so prinesle nekaj novosti. Za objavo in državno statistiko morajo stranke do 31. marca svoja letna poročila predložiti le Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJ PES) prek spletnega portala agencije in nič več računskemu sodišču, državnemu zboru in Uradnemu listu. Letna poročila strank AJ PES javno objavi na svoji strani. Prenos letnih poročil strank prek spletnega portala AJ PES mora biti omogočen najpozneje do 1. marca 2015 (z začetkom v poslovnem letu 2014). Letna poročila za poslovno leto 2013 morajo biti pripravljena v skladu z Zakonom o političnih strankah in Pravilnikom o vsebini in obliki letnega poročila in skrajšanega letnega poročila političnih strank ter posredovana AJ PESU, tako kot je navedeno v Navodilu o predložitvi letnih poročil nepridobitnih organizacij – pravnih oseb zasebnega prava.⁵⁸

⁵⁵ URADNI LIST (2005) Zakon o političnih strankah, 24. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20054345>; URADNI LIST (2001) Pravilnik o vsebini in obliki letnega poročila in skrajšanega letnega poročila političnih strank, 5. Člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV3664> [Pridobljeno 23. 3. 2014].

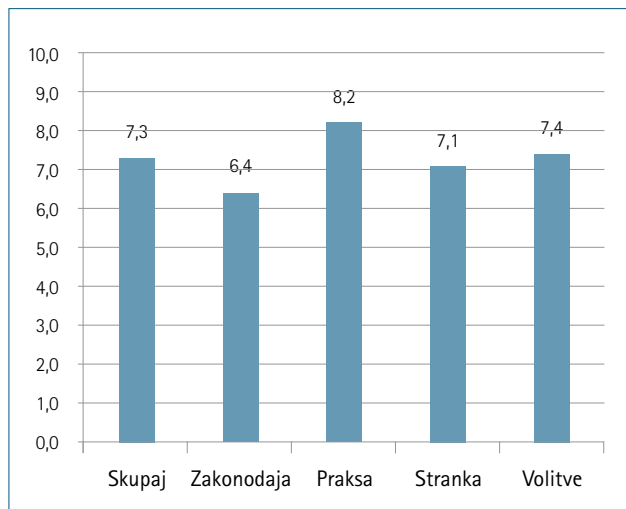
⁵⁶ URADNI LIST (2007) Zakon o volilni in referendumski kampanji, 18. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20072221>; Pravilnik o vsebini in o obrazcih poročil o zbranih in porabljenih sredstvih za volilno in referendumsko kampanjo. Na voljo na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV3664> [Pridobljeno 23. 3. 2014].

⁵⁷ URADNI LIST (2007) Zakon o volilni in referendumski kampanji, 18. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20072221> [Pridobljeno 23. 3. 2014].

⁵⁸ URADNI LIST (2013) Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o političnih strankah, 10. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20133550> [Pridobljeno 23. 3. 2014].

Dimenzija 3: OBSEG POROČANJA

Obseg poročanja preučuje dva glavna kazalca: katere vrste virov financiranja so vključene v poročilih (npr. prispevki in javno financiranje) in kateri izdatki so vključeni v poročilih (npr. izdatki iz zasebnih prispevkov in izdatki iz javnega financiranja).



Graf 4: Indeks CRINIS o obsegu poročanja

Zakon od strank zahteva, da v svoja letna poročila vključijo naslednje prihodke: članarine; prispevki od zasebnih posameznikov, pravnih oseb in posameznikov; prihodki od premoženja; prihodki od daril in volil; prihodki iz državnega proračuna; prihodki iz proračuna lokalnih skupnosti; dobiček od dohodka podjetja, ki je v lasti podjetja; izredni prihodki ter preneseni presežek prihodkov.⁵⁹

Po drugi strani zakon od organizatorjev volilnih kampanj zahteva, da v poročila o parlamentarnih volitvah vključijo naslednje podatke:⁶⁰

- skupno višino zbranih sredstev za volilno kampanjo;
- vsa posamezna posojila, ki jih prejme organizator volilne kampanje, če znesek zagotovljenega posojila presega znesek treh povprečnih bruto mesečnih plač na delavca v Republiki Sloveniji, vključno z informacijo o posojilodajalcu;
- vsa odložena plačila organizatorja volilne kampanje, če znesek odloženih plačil presega znesek treh povprečnih bruto mesečnih plač na delavca v Republiki Sloveniji, vključno z izjavo pravne ali fizične osebe, ki je zagotovila odlog plačila.

Stranke morajo poročati o izdatkih iz javnega financiranja in zasebnih prispevkov. Zakon od strank zahteva, da v svoja letna poročila vključijo naslednje izdatke: stroški materiala, stroški storitev, popravki obratnih sredstev, amortizacija, rezervacije,

stroški dela, drugi izdatki, izdatki za financiranje in presežek izdatkov, prenesen iz prejšnjih let.⁶¹ Računovodska poročila za parlamentarne volitve morajo vsebovati samo skupni (in ne posamezni) znesek izdatkov.⁶² Politične stranke v praksi v svoja poročila vključujejo informacije (o prihodkih in tudi o izdatkih), kar zahteva zakon.

Nedavne spremembe Zakona o političnih strankah še vedno od strank zahtevajo, da pripravijo letna poročila, vključno z informacijami o skupnih prihodkih glede na vrsto in njihovo vrednost. Poročati morajo o vseh izdatkih stranke glede na vrsto in razčlenjene v skladu z računovodskimi pravili. Tudi stroški volitev in referendumov morajo biti prikazani tako, kot določa zakon, ki ureja volilne in referendumske kampanje. Spremembe tudi zahtevajo, da stranke vključijo vsa posamezna posojila, ki jih stranka prejme od banke ali fizične osebe, ter vse posamezne prispevke, ki jih je stranka prejela v nasprotju z zakonodajo, njihovo vrednost in podatke za identifikacijo podjetja ali fizične osebe, ki je prispevala prispevek.⁶³

⁵⁹ URADNI LIST (2013) Pravilnik o vsebini in obliki letnega poročila in skrajšanega letnega poročila političnih strank, Dodatek 1 [WWW]. Na voljo na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV3664> [Pridobljeno 23. 3. 2014].

⁶⁰ URADNI LIST (2007) Zakon o volilni in referendumski kampanji, 18. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20072221>. URADNI LIST (2001) Pravilnik o vsebini in o obrazcih poročil o zbranih in porabljenih sredstvih za volilno in referendumsko kampanjo [WWW]. Na voljo na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV3664> [Pridobljeno 23. 3. 2014].

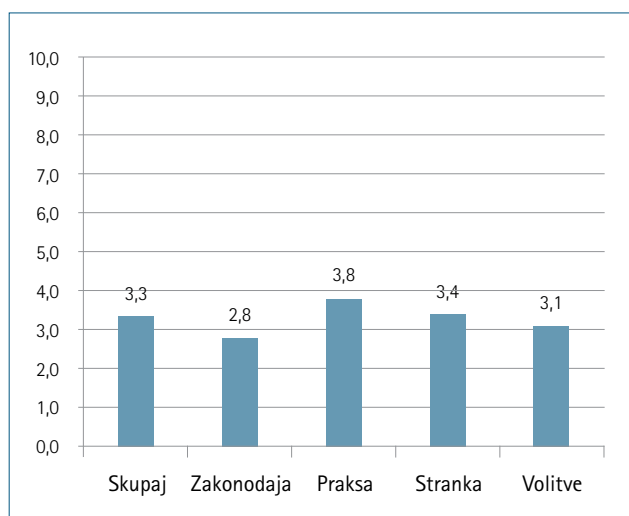
⁶¹ URADNI LIST (2001) Pravilnik o vsebini in obliki letnega poročila in skrajšanega letnega poročila političnih strank, Dodatek 1 [WWW]. Na voljo na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV3664> [Pridobljeno 23. 3. 2014].

⁶² URADNI LIST (2007) Zakon o volilni in referendumski kampanji, 18. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20072221>. URADNI LIST (2001) Pravilnik o vsebini in obrazcih poročil o zbranih in porabljenih sredstvih za volilno in referendumsko kampanjo, Dodatek 1 [WWW]. Na voljo na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV3664> [Pridobljeno 23. 3. 2014].

⁶³ URADNI LIST (2013) Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o političnih strankah, 10. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20133550> [Pridobljeno 23. 3. 2014].

Dimenzija 4: GLOBINA POROČANJA

Uporabnost finančnih poročil je močno odvisna od informacij in podrobnosti, ki jih vsebujejo in ki bi omogočale nadzor. Zato je priporočljivo, da poročila navajajo skupni znesek prejetih prispevkov in tudi ime vsakega donatorja, znesek in datum vsake donacije, enaka razčlemba pa bi morala veljati tudi za izdatke. Globina informacij nadzornim organom, skupinam civilne družbe in volivcem na splošno omogoča, da lahko preučijo točnost navedenih informacij, identificirajo stranke, ki so pretirano odvisne od peščice donatorjev, in spremljajo dejanja bodočih predstavnikov, ki bi lahko prinesla koristi njihovim donatorjem na stroške javnosti. Ta dimenzija je bila merjena z združevanjem več kazalcev, kot je natančnost poročil o prihodkih in izdatkih ter morebiten prag za poročanje prihodkov v poslovnem poročilu.



Graf 5: Indeks CRINIS o globini poročanja

Globina poročanja je ena najšibkejših dimenzij političnega financiranja v Sloveniji in kot taka je dosegla tretji najnižji rezultat v izmerjenih dimenzijah.

V Sloveniji obstaja prag za poročanje o prihodkih v poslovnih poročilih. Skupni (posamezni) prispevki stranki ne smejo preseči zneska desetih povprečnih mesečnih plač na delavca v Republiki Sloveniji. Če prispevki skupaj presežejo znesek treh povprečnih mesečnih plač na delavca v Republiki Sloveniji za minulo leto, morajo stranke predložiti vse podatke o donatorju. Enako pravilo velja za parlamentarne volitve, pri čemer organizator volilne kampanje predloži vse podrobnosti o vsakem prispevku, ki na dan volitev preseže znesek treh povprečnih bruto mesečnih plač na delavca v Republiki Sloveniji (po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije za minulo leto). V tem primeru poročilo navaja tudi kakršna koli odložena plačila organizatorja volilne kampanje, če znesek odloženih plačil presega znesek treh povprečnih bruto mesečnih plač za minulo leto, vključno z izjavo pravne ali fizične osebe, ki je zagotovila odlog plačila.

Ker obstaja prag za poročanje o prihodkih v poslovnih poročilih, poročila, predložena nadzornim organom, ne navajajo vsakega

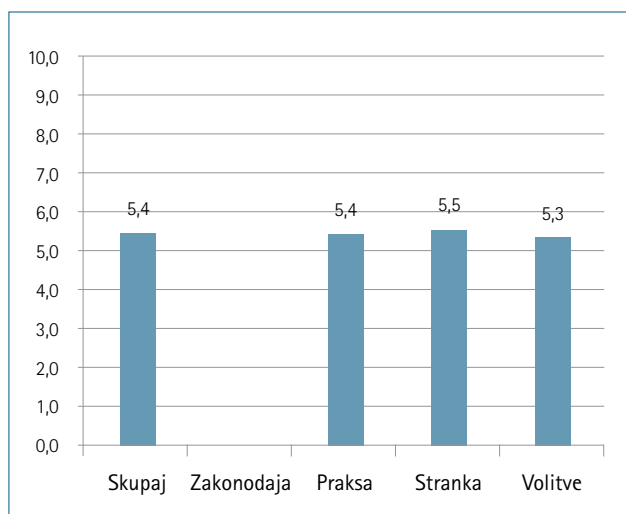
donatorja, zneska in datuma vsake donacije. V večini političnih strank se tako izognejo navajanju specifičnih in podrobnejših informacij, povezanih z viri financiranja političnih strank. Iz tega razloga letna poročila večinoma vsebujejo informacije o donatorjih samo v obliki skupnih zneskov, pri čemer pa je večina ustanov in posameznikov prikrita. Političnim strankam v poročilih ni treba navesti ločenih podrobnosti o finančnih organizacij znotraj strankarske strukture, kar se je izkazalo za velik problem.

Nedavne spremembe Zakona o političnih strankah so znižale prag za poročanje o prihodkih v poslovnih poročilih: v letnem poročilu morajo biti navedeni vsi prispevki od posameznikov, če skupni znesek prispevkov stranki preseže eno povprečno bruto mesečno plačo na delavca v Republiki Sloveniji. Poleg tega morajo vsa poročila vsebovati še vire financiranja za povečanje premoženja, če povečanje preseže pet povprečnih bruto mesečnih plač.⁶⁴ Čeprav se je prag za poročanje o prihodkih v finančnih poročilih znižal s treh povprečnih bruto mesečnih plač na delavca na eno povprečno bruto mesečno plačo, kar velja tudi za volilne kampanje, takšna ureditev še vedno ne identificira vsakega donatorja in dopušča prikritost in izogibanje predložitvi specifičnih in natančnejših informacij, povezanih z viri političnega financiranja.

⁶⁴ URADNI LIST (2013) Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o političnih strankah, 10. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20133550> [Pridobljeno 23. 3. 2014].

Dimenzija 5: ZANESLJIVOST POROČANJA

Ker je poročanje tesno povezano s transparentnostjo, je ključnega pomena tudi zanesljivost poročanja oz. prepričanje, da so podatki v poročilu točni. Ta dimenzija zato temelji na dojemanju in ni povezana z zakonskimi kazalniki. Merjenje zanesljivosti podatkov je zato težko. Metodologija CRINIS se zanaša na podatke iz intervjujev o tej temi s ključnimi deležniki, kot so predstavniki strank, uradne osebe nadzornih agencij ter člani civilne družbe. Z različnimi kazalniki so obdelani odgovori na tovrstna vprašanja: kako točna so poročila (npr. v smislu odstotka prispevkov, ki bodo verjetno prijavljeni), pristranskost in strah ter ali je mogoče dobiti točno sliko financiranja strank prek uradnih bilanc.



Graf 6: Indeks CRINIS o zanesljivosti poročanja

Ko so anketiranci imeli možnost izraziti svoje mnenje o zanesljivosti poročil političnih strank in organizatorjev kampanj, je bil povprečni skupni rezultat 5,4 nezadovoljiv. Med vsakoletnim financiranjem strank in parlamentarnimi volitvami skoraj ni razlike (glej zgornji graf). Izkazalo se je, da je natančno sliko financiranja strank mogoče dobiti samo delno, in še to s pregledom uradnih računovodskih listin. Večina anketirancev je ocenila, da je odstotek prijavljenih prihodkov relativno visok, ker velik delež sredstev pride iz državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti, te pa je treba vključiti v poročilo. Če pa govorimo o zasebnih prispevkih, je vključenih v poročilo bistveno manj. Predvsem tukaj opazamo veliko sivo polje, ki je povezano z materialno pomočjo ali delom za stranko na prostovoljni osnovi, kar bi morali organizatorji kampanj oceniti in o tem poročati, a tega ne počnejo. Zanesljivost poročanja poleg vsega ovirajo tudi morebitni primeri nezakonitega financiranja kampanj in političnih strank, še posebej takrat, ko podjetja nosijo stroške političnih strank ali organizatorja volilne kampanje. Poudariti je treba tudi problem financiranja volilnih kampanj v praksi. Večina strank financira volilne kampanje tako, da finančna sredstva prenesejo s svojih prvotnih bančnih računov, kar resno ogroža transparentnost financiranja volilnih kampanj. Še več, stranke sredstev za financiranje volilnih kampanj običajno ne zbirajo vnaprej, temveč pozneje.

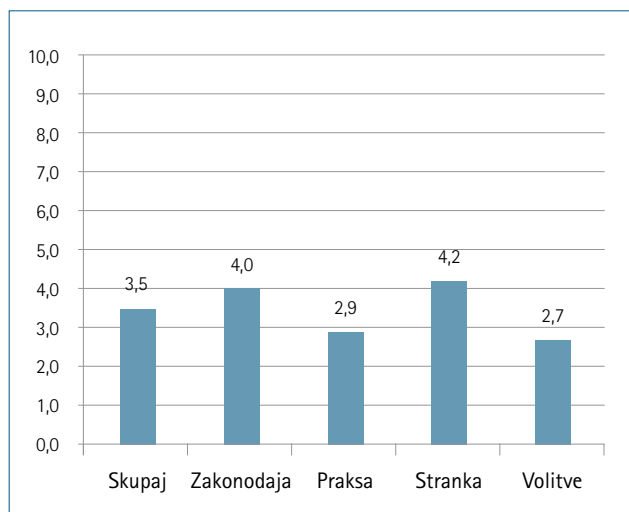
Vladajoča stranka ima običajno prednost pri izbiri infrastrukture, ki jo nadzorujemo, ampak ta pojav se ne pojavlja le v Sloveniji. Skladno s tem se intervjuvancem zdi, da vlada le delno ščiti vladajoče stranke prek zlorabljanja administrativnih virov. Vseeno pa prevladuje mnenje,⁶⁵ da se z zakonom določene kazni v praksi večinoma ne izvršujejo.

Kar se tiče zanesljivosti razkritih informacij, povezanih s prispevki, anketiranci menijo, da donatorji ne želijo biti razkriti, ker je glavni namen prispevkov spodbujati usluge v prihodnje. Donatorji se tudi bojijo, da bi se znašli v političnih škandalih. Tu najdemo enega pomembnejših problemov, ki predstavlja prag za poročanje prihodkov v poslovnih poročilih. Stranke se lahko z donatorji dogovorijo, da znesek razdrobijo, tako da so posamezni zneski nižji od praga, pri katerem jih je treba razkriti. Posledično obstaja velika možnost, da podatki v poročilih niso točni.

⁶⁵ Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta (2012) Raziskava Nacionalni sistem integritete [WWW]. Na voljo na: http://nis.integriteta.si/images/pdf/nis_report_english.pdf [Pridobljeno 3. 4. 2014].

Dimenzija 6: JAVNO RAZKRITJE

Razkritje finančnih podatkov je ključni element, ki zagotavlja, da mediji, organizacije civilne družbe, državljani in kandidati za javne funkcije lahko spremljajo financiranja političnih strank. Ta dimenzija temelji na kazalnikih, ki opisujejo vrste zahtev, ki jih morajo stranke in organizatorji volilnih kampanj upoštevati: razkritje informacij glede financiranja iz državnega ali občinskega proračuna; razkritje informacij o zasebnem financiranju, pogostost razkrivanja; in kanale, prek katerih je javnost obveščena o teh informacijah. Praksa razkrivanja se meri z dodatnimi kazalniki, osnovanimi na ugotovitvah iz praktičnih preizkusov. To zajema teste dostopa do informacij, pri čemer je skupina državljanov, novinarjev in študentov zahtevala informacije od različnih deležnikov (npr. političnih strank, donatorjev, nadzornih agencij in medijev). Te kazalce sestavljajo naslednja vprašanja: katere informacije so bile pridobljene v praktičnih preizkusih, ki so jih izvedli prostovoljci? Kakšna je bila odzivnost na zahteve po informacijah, ki so jih predložile lokalne raziskovalne ekipe? Ali stranke prostovoljno razkrivajo informacije o financiranju?



Graf 7: Indeks CRINIS o razkritju javnosti

Nekatere stranke v Sloveniji imajo pravico do financiranja iz javnih virov. Stranke, ki so imele kandidate na zadnjih volitvah v državni zbor, imajo pravico do sredstev iz državnega proračuna, če so prejele vsaj 1 odstotek glasov v državi. Če dve ali več strank predloži skupno kandidatno listo za volitve, imajo pravico do sredstev iz državnega proračuna, če so prejele vsaj 1,2 odstotka glasov v državi (če gre za skupno listo dveh strank) oz. vsaj 1,5 odstotka glasov (če gre za skupno listo treh ali več strank). Stranke imajo pravico do največ 10 odstotkov sredstev, v proračunu namenjenih za financiranje političnih strank, v enakih deležih, do preostalih 90 odstotkov pa so upravičene sorazmerno s številom glasov volivcev, ki so jih dobile v vseh volilnih enotah.⁶⁶ V Sloveniji morajo stranke na državni ravni preseči prag 4 odstotkov glasov, če želijo vstopiti v parlament. Zato so nekatere neparlamentarne stranke tudi upravičene do javnih sredstev – tiste, ki

so dobile več kot 1 odstotek glasov ali manj kot 4 odstotke glasov na ravni države. Omeniti je treba, da so politične stranke, ki so zastopane v državnem zboru, upravičene do drugih "posrednih" virov (finance, osebje, administracija), ki jih prejmejo iz proračuna državnega zbora.

Politične stranke se lahko financirajo tudi lokalne skupnosti. Občina se lahko odloči, da lahko stranka, ki je predložila listo kandidatov občinskemu svetu, pridobi sredstva iz proračuna lokalne skupnosti sorazmerno s številom glasov, ki jih je dobila na volitvah. Če se volitve izvedejo po večinskem volilnem sistemu, se število glasov, ki jih je stranka prejela na volitvah v posamezni volilni enoti, deli s številom članov sveta lokalne skupnosti, ki se volijo v volilni enoti. Stranka lahko prejme sredstva iz proračuna lokalne skupnosti, če je prejela vsaj 50 odstotkov glasov, ki so potrebni za izvolitev enega člana sveta lokalne skupnosti. Višina sredstev, namenjen za financiranje političnih strank, se določi v proračunu lokalne skupnosti za določeno proračunsko leto. Višina sredstev ne sme presegati 0,6 odstotka sredstev, ki jih ima stranka zagotovljenih po predpisih, ki urejajo financiranje občin in s katerimi zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog za to leto.

Organizatorji volilne kampanje, katerih listam so pripadli mandati za poslance v državnem zboru ali v evropskem parlamentu, imajo pravico do povračila stroškov volilne kampanje v višini 0,33 evra za dobljeni glas. Skupni znesek povrnjenih stroškov ne sme preseči zneska porabljenih sredstev, razvidnega iz revizijskega poročila. Pravica do povračila dela stroškov pripada tudi tistemu organizatorju volilne kampanje, čigar lista kandidatov je dobila najmanj 6 odstotkov glasov od skupnega števila oddanih glasov v volilni enoti ali najmanj 2 odstotka od skupnega števila oddanih glasov v vsej državi, in sicer v višini 0,17 evra za dobljeni glas v tej volilni enoti oziroma državi.⁶⁷

Skupni znesek neposrednih državnih subvencij vsem strankam za letne dejavnosti je vsako leto objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije. Leta 2012 so vse stranke skupaj prejele 2.688.195,10 evra.⁶⁸ Skupni znesek neposrednih državnih subvencij za vse kampanje vseh strank na volitvah leta 2011 je znašal 335.658,75 evra.⁶⁹ Parlamentarne politične stranke v Sloveniji lahko pridobijo velik delež sredstev iz proračuna, kar jim daje tako politično kot tudi volilno prednost pred neparlamentarnimi strankami.

Po zakonu morajo informacije o letnih poslovnih poročilih objaviti le tiste stranke, ki so v minulem letu prejele sredstva iz državnega proračuna, proračuna lokalnih skupnosti ali prispevkov posameznikov. V teh primerih mora stranka v Uradnem listu Republike Slovenije objaviti skrajšano letno poročilo najpozneje do 31. marca v tekočem letu.⁷⁰ Kar se tiče zasebnih prihodkov, je treba predložiti informacije o znesku vsake donacije in jasno identi-

⁶⁶ URADNI LIST (2005) Zakon o političnih strankah, 23. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20054345> [Pridobljeno 3. 4. 2014].

⁶⁷ URADNI LIST (2007) Zakon o volilni in referendumski kampanji, 24. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20072221> [Pridobljeno 3. 4. 2014].

⁶⁸ URADNI LIST (2011) Sklep o višini sredstev, ki pripadajo posamezni politični stranki iz sredstev državnega proračuna v letu 2012 [WWW]. Na voljo na: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=106698#!Sklep-o-visini-sredstev-ki-pripadajo-posamezni-politici-stranki-iz-sredstev-drzavnega-proracuna-v-letu-2012> [Pridobljeno 3. 4. 2014].

⁶⁹ RAČUNSKO SODIŠČE (2014) Arhiv revizijskih poročil financiranja volilnih kampanj [WWW]. Na voljo na: <http://www.rs-rs.si/rsrcs/PorocilaArhiv?OpenForm&appSource=91F2455D38551D7CC1257155004755A7> [Pridobljeno 3. 4. 2014].

⁷⁰ URADNI LIST (2005) Zakon o političnih strankah, 24. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20054345> [Pridobljeno 3. 4. 2014].

fikacijo donatorja samo v primeru, da donacija presega trikratnik povprečne mesečne plače na delavca v Republiki Sloveniji za minulo leto.

Celotno javno poslovno poročilo se lahko pridobi v skladu z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja. Pravne osebe in fizične osebe imajo prost dostop do javnih informacij. Vsak prosilec ima na svojo zahtevo pravico pridobiti od organa informacijo javnega značaja, tako da jo pridobi na vpogled, ali da pridobi njen prepis, fotokopijo ali njen elektronski zapis. Organ je dolžan odločiti o zahtevi prosilca nemudoma, najpozneje pa v roku 20 delovnih dni od dneva prejema popolne zahteve. A ta zakon se samo neposredno dotika političnih strank. Delo političnih strank je sicer javno, vendar stranke niso vladni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije ali javni skladi. Stranke niso niti nosilci javnih pooblastil niti izvajalci javnih služb. Političnih strank tako ne moremo umestiti med druge organe, ki jih ureja javno pravo, saj so le prostovoljna združenja posameznikov. Po tej razlagi se politične stranke ne obravnavajo kot javni organi in ji kot taki javnosti ni treba obveščati o svojem financiranju.⁷¹ Zakon o političnih strankah⁷² kljub vsemu določa, da mora stranka delovati javno. Sledeč tej razlagi morajo stranke vsako leto računskemu sodišču in državnemu zboru letno oddajati poročilo o poslovanju stranke za minulo leto. To pa ne pomeni, da so poročila objavljena v kakršnem koli uradnem dokumentu. Javnost ali državljani lahko poročila političnih strank dobijo pri javnih organih (npr. računsko sodišče in državni zbor), ki morajo po zakonu posredovati zahtevano (javno) informacijo.

Po zakonodaji je brezplačno radijsko in televizijsko oglaševanje za stranke na volitvah dovoljeno le v primeru državnega medija. Zakon zahteva, da Radiotelevizija Slovenija v času volilne kampanje brezplačno nameni del programskega časa za predstavitev kandidatov, političnih strank in njihovih programov. Čas, namenjen predstavitvi kandidatov in političnih strank, ki so zastopane v državnem zboru (ali evropskem parlamentu), je za vse enak, prav tako so enaki pogoji za njihovo predstavitev v okviru predvolilnih oddaj. Politične stranke in neodvisni kandidati, ki niso zastopani v državnem zboru oziroma v evropskem parlamentu, morajo imeti skupaj na razpolago eno tretjino skupnega časa, ki ga RTV Slovenija določi za vse politične stranke in kandidate, ki sodelujejo na volitvah. Radiotelevizija Slovenija tem strankam in kandidatom omogoči predstavitev v okviru njim namenjenih posebnih predvolilnih predstavitev v oddajah tako, da je vsaki od teh strank in vsakemu od neodvisnih kandidatov omogočena medsebojno enakopravna predstavitev.⁷³

Pred predčasnimi državnoborskimi volitvami decembra 2011 je Radiotelevizija Slovenija sprejela pravila, po katerih parlamentarne in neparlamentarne stranke po zakonu ne morejo nastopiti skupaj. Nekateri odvetniki so trdili, da imajo javni mediji nedvomno pravico, da oddajajo debate in programe, v katerih se politične stranke, ki so zastopane v državnem zboru, lahko soočijo s političnimi strankami ali drugimi organiziranimi skupinami, ki v državnem zboru niso zastopane. Primerna kriterija sta pridob-

ljena legitimnost in verodostojna politična moč, na kar nakazuje predvidena podpora volivcev – to je v skladu z več načeli ustave, demokracije, enakosti pred zakonom, svobode izražanja in tiska ter volilne pravice. Državni mediji lahko parlamentarnim strankam dajo na razpolago največ (vendar ne natančno) dve tretjini časa, drugim pa vsaj (vendar ne natančno) eno tretjino časa, ki je na voljo. Kako se ta čas izmeri, je stvar presoje avtonomne in odgovorne odločitve Radiotelevizije Slovenija. Radiotelevizija Slovenija lahko tudi samostojno odloči, katere neparlamentarne stranke, nove stranke ali kandidati bodo povabljeni na debate s parlamentarnimi strankami.⁷⁴

Raziskovalna ekipa je uspela pridobiti letna poslovna poročila devetih strank, ki so bile izbrane za raziskavo. Prejeli smo vsa poročila računskega sodišča, ki mora v skladu z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja obvezno poslati zahtevane informacije. Vendar pa je raziskovalna ekipa neposredno od političnih strank prejela le pet poročil.⁷⁵ S tem se je vnovič potrdila teza, da slovenske politične stranke same od sebe javnosti ne obveščajo o svojem finančnem upravljanju.

Dodatna ocena prakse razkrivanja je bila narejena s pomočjo praktičnih preizkusov. Čeprav so se nekateri deležniki odzvali takoj, prostovoljci niso prejeli zahtevanih informacij od vseh. Na splošno je bila stopnja pridobljenih pod 50 odstotkov. Za to je delno krivih več vrzeli. Prvič, v Sloveniji nobena od političnih strank nima t. i. osebnih prispevkov za parlamentarne volitve. Drugič, nobeni politični stranki ni treba poročati o donatorjih, če zneski ne presegajo zakonsko določenih zneskov. In tretjič, zasebnim podjetjem ni treba razkriti informacij o zakupljenem medijskem prostoru.

Nedavne spremembe Zakona o političnih strankam zdaj omogočajo, da ima širša javnost boljši in neposrednejši pregled nad financiranjem političnih strank, saj letna poročila strank AJPES javno objavi na svoji strani. Prenos letnih poročil strank prek spletnega portala AJPES mora biti omogočen najpozneje do 1. marca 2015 za poročila za leto 2014.⁷⁶

⁷¹ Informacijski pooblaščenec je to odločitev izdal že leta 2005, ko sta dva novinarja na pooblaščenca naslovila pritožbo, da jima politične stranke niso posredovale zahtevanih informacij o financiranju političnih strank.

⁷² URADNI LIST (2005) Zakon o političnih strankah, 2. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20054345> [Pridobljeno 3. 4. 2014].

⁷³ URADNI LIST (2007) Zakon o volilni in referendumski kampanji, 6. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20072221>. URADNI LIST (2005) Zakon o Radioteleviziji Slovenija, 12. člen. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200596&stevilka=4191> [Pridobljeno 3. 4. 2014].

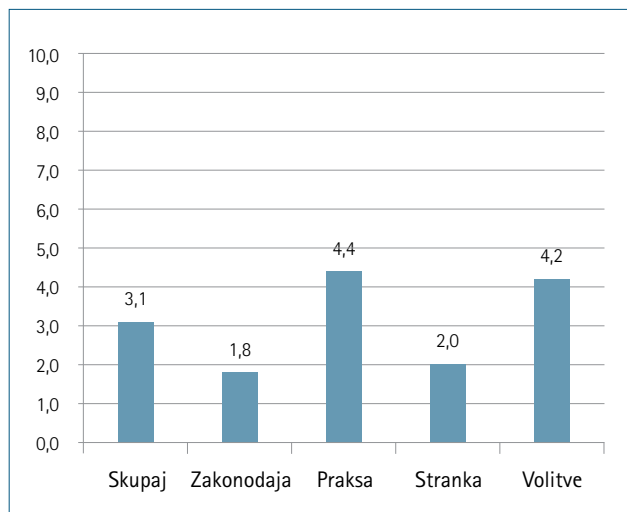
⁷⁴ Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta (2012) Raziskava Nacionalni sistem integritete, str. 100 [WWW]. Na voljo na: http://nis.integriteta.si/images/pdf/nis_report_english.pdf [Pridobljeno 7. 4. 2014].

⁷⁵ Prejeli smo poročila od naslednjih strank: Nova Slovenija, Državljanska lista, Pozitivna Slovenija, Slovenska ljudska stranka in Stranka za trajnostni razvoj Slovenije.

⁷⁶ URADNI LIST (2013) Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o političnih strankah, 10. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20133550> [Pridobljeno 7. 4. 2014].

Dimenzija 7: PREVENTIVNI UKREPI

V tej analizi se ocenjuje dimenzija preventivnih mehanizmov v financiranju političnih strank in volilnih kampanj prek šestih kazalcev. Ti mehanizmi vključujejo obstoj centraliziranega sistema bančnih transakcij ("enotni račun") in prepoved gotovinskih vlog, ki bi lahko preprečevale preverjanje izvora prispevkov. Poleg tega se v dimenziji raziskujeta obstoj preventivnih ukrepov proti zlorabam vladnih virov in vprašanje, ali obstajajo davčne spodbude za razkritje prispevkov. Naslednji kazalec se osredotoča na medijske predpise, ki preprečujejo morebitno zlorabo političnega vpliva.



Graf 8: Indeks CRINIS o preventivnih ukrepih

Zakon o političnih strankah ne določa, da morajo politične stranke svoje finančne transakcije opravljati prek bančnega računa, niti ni nikjer neposredno omenjen predpis, ki prepoveduje sprejemanje gotovinskih prispevkov. Vendar temu med zakonodajnimi volilnimi kampanjami ni bilo tako. Organizatorji volilne kampanje morajo najpozneje v 45 dneh pred volitvami odpreti poseben bančni račun, označen "volilna kampanja", in navesti, za katere volitve organizirajo kampanjo. Organizator volilne kampanje mora na tem bančnem računu zbirati vsa sredstva, ki jih prejme od drugih pravnih ali fizičnih oseb za financiranje volilne kampanje. Vse stroške volilne kampanje mora poravnati izključno s tega računa. Najpozneje štiri mesece po volitvah pa mora račun zapreti.

Zakon zagotavlja strankam, ki kandidirajo na volitvah, možnost nakupa oglaševalskega prostora v medijih, saj morajo vsi tiskani in elektronski mediji (v neposredni ali posredni državni lasti) vsem organizatorjem volilnih kampanj zagotavljati enake pogoje za objavo volilne propagande in promocijskega materiala. Kot smo omenili že prej, zakon od RTV Slovenija zahteva, da kandidat, političnim strankam in njihovim razglasom brezplačno nudi možnost televizijskega časa.

Donatorjem po zakonu ni treba prijavljati prispevkov, ki so jih dali strankam. Obveza k prijavljanju prispevkov tako velja samo za politične stranke. Poleg tega donatorji nimajo davčnih spodbud

(tj. oprostitev davka), ki bi jih spodbujale k razkrivanju donacij, nimajo jih niti stranke, da bi vodile evidence o prispevkih.

Pred kratkim dopolnjenemu Zakonu o političnih strankah so bili dodani nekateri preventivni ukrepi. Eden od njih je popolna prepoved prispevkov pravnih oseb, ki naj bi preprečila podpiranje interesov med poslovnimi in političnimi strankami. Po drugi strani lahko fizične osebe strankam dajejo prispevke. Največji dovoljeni prispevek fizične osebe v gotovini lahko znaša največ do zneska, ki je določen na podlagi zakona, ki ureja davčni postopek glede obveznosti nakazovanja plačil in prejemkov na transakcijski račun. Višji prispevki morajo biti nakazani prek bančnih računov. Pri dajanju gotovinskih prispevkov mora fizična oseba poleg količine prispevka navesti še svoje ime, priimek, številko osebne izkaznice, datum rojstva in naslov. Prispevki posamezne fizične osebe v skupnem znesku ne smejo preseči desetkratnika povprečne bruto mesečne plače za delavca v Republiki Sloveniji po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije za minulo leto.⁷⁷ Dopolnjeni Zakon o referendumski in volilni kampanji je prav tako prepovedal financiranje s strani pravnih oseb, medtem ko lahko fizične osebe donirajo do 50 EUR gotovine, višji prispevki pa morajo biti vplačani preko bančnih računov. Poleg tega po novem državni organi, lokalne skupnosti, pravne osebe javnega ali zasebnega prava, posamezni zasebni podjetniki in posamezniki, ki samostojno opravljajo poslovne dejavnosti, ne smejo ustanovljati strank.⁷⁸

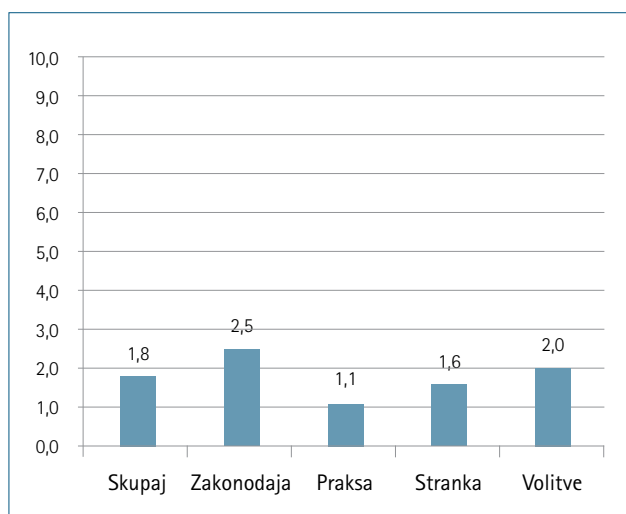
⁷⁷ URADNI LIST (2013) Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o političnih strankah, 8. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20133550> [Pridobljeno 7. 4. 2014].

⁷⁸ Ibid, 12. člen.

Dimenzija 8: SANKCIJE

Kot pri večini drugih dimenzij je bilo za ocenjevanje dimenzije sankcij uporabljenih več kazalcev, ki so se osredotočali tako na pravne vidike kot tudi na prakso. Vključena vprašanja: Ali so obstoječi zakoni o financiranju političnih strank in volilnih kampanj v praksi upoštevani? Ali je trenutna zakonodaja na tem področju zadostna? Ali so sankcije za kršenje uvedenih pravil primerne? Da bi preverili, ali se kršenje sankcionira, smo pregledali poročila medijev in sodne primere.

Zakon dovoljuje kaznovanje političnih strank, ki sprejemajo denarne in druge prispevke (nefinančna sredstva ali nedenarni prispevki), ki jih zakon prepoveduje. Zakon tudi dovoljuje, da se strankam, ki ne oddajajo poročil ali ne vodijo finančnih evidenc, naloži kazen. Kaznovati je dovoljeno tudi osebo, ki vodi finance.



Graf 9: Indeks CRINIS o sankcijah

Sankcije so najšibkejša dimenzija političnega financiranja v Sloveniji. Zakon določa finančne kazni za stranke, ki ne upoštevajo pravil političnega proračuna, vendar so te kazni samo simbolične vsote.⁷⁹ Po drugi strani so stranke, ki kandidirajo na volitvah in ne upoštevajo pravil vodenja računov v političnih financah, kaznovane z višjimi vsotami.⁸⁰ Zakon omogoča tudi ustavitev javnega financiranja zakonodajnim volilnim kampanjam, ki ne upoštevajo pravil.⁸¹ Vendar je bila glavna težava ta, da država v praksi strankam ne nalaga kazni, posledica tega pa je bil tudi negativen učinek na proračun. Zakonodaja namreč določa samo, da se morajo letna poročila oddati na pravem obrazcu. Računsko sodišče je preverjalo edino to, ali je obrazec primerno izpolnjen in ali vsebuje vse informacije. Glede na podatke, ki so na voljo, do zdaj še ni bilo sankcij za neprimerno izpolnjena poročila večjim strankam, medtem ko manjše stranke niso niti oddajale poročil. Na primere nepravilnosti se računsko sodišče odzove zadržano in jih javi Uradu

za nadzor proračuna na ministrstvu za finance. Navadno so zahtevali samo odpravo napake.

Zakon ne definira kazni za donatorje, ki ne upoštevajo pravil glede financiranja političnih strank. Finančne kazni so predvidene zgolj za javne zavode, javne ustanove, lokalne oblasti, dobrodelne organizacije, verske skupnosti in podjetja, v katera se investira vsaj 50 odstotkov javnega kapitala, če ta podjetja financirajo politične stranke.⁸² Zakon določa kazni medijskim hišam, ki ne upoštevajo pravil o oglaševalskem prostoru v zakonodajnih kampanjah, vendar so te samo simbolične vsote.⁸³

Spremenjena zakona (Zakon o političnih strankah in Zakon o volilni in referendumski kampanji) določata strožje sankcije političnim strankam, ki kršijo zakon. Politične stranke so v primeru kršenja finančnih predpisov kaznovane s kaznijo od 6000 evrov do 30 000 evrov⁸⁴ oziroma od 4200 do 21 000 evrov, odvisno od oblike kršitve, z globo od 1500 do 4000 evrov pa tudi odgovorna oseba stranke. Zakon določa tudi sankcije za fizične in tudi pravne osebe, ki kršijo pravila glede prispevkov, posojil in storitev strankam: fizičnim osebam je naložena kazen od 600 evrov do 1200 evrov,⁸⁵ pravnim osebam pa od 6000 evrov o 30 000 evro.⁸⁶ Računsko sodišče proti stranki, ki AJPES-u pravočasno ne odda poročila za prejšnje leto ali letnega poročila ne dopolni, izda odločbo, ki ukinja financiranje iz državnega proračuna kot tudi iz proračunov lokalnih skupnosti, dokler stranka ne izpolni svojih obveznosti. Na odločbo sodišča se ni mogoče pritožiti; možen je samo upravni spor. In zadnjič, če stranka krši zakon, se ji lahko odvzame pravico do financiranja iz državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti za dobo enega leta ali pa se ji za dobo šestih mesecev razpolovi financiranje iz proračuna države ali lokalne skupnosti, ki bi ji drugače pripadalo.⁸⁷ Računsko sodišče lahko vloži obdolžilni predlog, medtem ko je za odločanje o prekršku pristojno Okrožno sodišče v Ljubljani.⁸⁸

⁷⁹ URADNI LIST (2005) Zakon o političnih strankah, 28. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20054345> [Pridobljeno 7. 4. 2014].

⁸⁰ URADNI LIST (2007) Zakon o volilni in referendumski kampanji, 38. in 39. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20072221> [Pridobljeno 7. 4. 2014].

⁸¹ Ibid, 31. člen.

⁸² URADNI LIST (2005) Zakon o političnih strankah, 29. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20054345> [Pridobljeno 7. 4. 2014].

⁸³ URADNI LIST (2007) Zakon o volilni in referendumski kampanji, 34. in 35. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20072221> [Pridobljeno 7. 4. 2014].

⁸⁴ URADNI LIST (2013) Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o političnih strankah, 15. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20133550> [Pridobljeno 7. 4. 2014].

⁸⁵ Ibid, 16. člen.

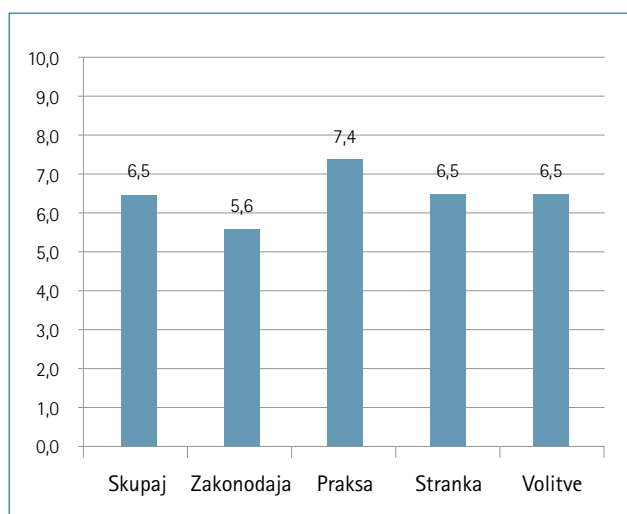
⁸⁶ Ibid, 17. člen.

⁸⁷ Ibid, 11. člen.

⁸⁸ Ibid, 23. člen.

Dimenzija 9: DRŽAVNI NADZOR

Državni nadzor je nujen element za krepitev sistemov in ureja politično financiranje. Neodvisnost in jasna pooblastila organa so nujni za učinkovito delovanje. Prav tako je ključnega pomena to, da ima ustanova dovolj sredstev in tehničnih zmogljivosti za izvajanje svojih nalog. Trije kazalniki, ki so uporabljeni v tej študiji, vključujejo vprašanja glede pravnih pooblastil in institucionalne ureditve za ocenjevanje, ali ima organ nujne pravne pristojnosti za izvajanje neodvisnega nadzora financiranja političnih strank. Druga vprašanja se osredotočajo na preverjanje dejanskega stanja, na primer: kako neodvisen je volilni upravni organ, ki ga ocenjujejo relevantni akterji s tega področja? Kakšne so njegove zmožnosti in pomanjkljivosti glede sredstev?



Graf 10: Indeks CRINIS o državnem nadzoru

Neodvisni nadzorni državni organi v Sloveniji so v zadnjih letih dokazali svojo neodvisnost in imajo glede na svoje pravne obveznosti dovolj virov. Nadzor financiranja političnih strank opravljajo inšpektorat ministrstva za notranje zadeve, ministrstvo za finance in računsko sodišče. Nadzor kršitev pri delovanju političnih strank je odgovornost inšpektorata ministrstva za notranje zadeve, ki je do zdaj prejelo samo omejeno število prijav takšnih kršitev. Ministrstvo za finance bi moralo v skladu z Zakonom o političnih strankah nadzorovati financiranje strank. Vendar do nedavnega (junija 2013) nadzor ni bil organiziran in, posledično, izveden v praksi. Prav tako je računsko sodišče pristojno zgolj za zelo omejeno število nadzorov nad financiranjem strank. Sodišče samo preveri točnost in zakonitost letnih poročil, vendar ne preveri finančnih poročil ali poslovanja strank.

Glavna težava v Sloveniji je ta, da odgovorne ustanove nimajo potrebnih pravnih pooblastil, da bi lahko učinkovito nadzorovala politično financiranje. S tega vidika računsko sodišče nima pristojnosti za analizo/revizijo letnih poročil strank. Osredotoča se samo na "ujemanje števil" in ne na vsebino poročil. To pomeni, da morajo biti letna poročila pravilne oblike, računsko sodišče pa preverja samo to, ali je bil obrazec primerno izpolnjen in ali vsebuje vse podatke. Čeprav revizorji svoje delo opravijo v skladu z

uradnimi zakonodajnimi pooblastili, kar vsekakor vključuje tudi upoštevanje mednarodnih načel za revizijo, v primeru letnih poročil še vedno opravijo samo pregled, ne pa revizije poročil.

Po drugi strani je ministrstvo za finance uradno odgovorno za nadzor implementacije Zakona o političnih strankah, ki ureja financiranje in sredstva strank. Vendar je finančni minister komaj junija leta 2013 pooblastil inšpektorje z urada za nadzor proračuna, naj izpeljejo pravne postopke zaradi kršenja predpisov omenjenega zakona. Inšpektorji z urada za nadzor proračuna pod vodstvom ministrstva za finance izvajajo postopke zaradi kršitev samo v primerih, ko urad, ki izvaja nadzor (tj. računsko sodišče) predloži predlog za pravni postopek zaradi kršenja predpisov Zakona o političnih strankah. Urad za nadzor proračuna vsekakor ne preiskuje ali nadzira financiranja političnih strank, saj za to področje ni pooblaščen. Preiskava proračuna političnih strank bi bila mogoča na osnovi Zakona o političnih strankah, vendar samo v delu sredstev, ki jih politične stranke prejmejo iz državnega proračuna. Do zdaj urad na osnovi Zakona o političnih strankah še ni opravil preiskave nobene stranke v skladu z merili za pripravo letnega delovnega načrta za preiskavo proračuna, v pregled načrtov ni bila vključena nobena politična stranka, niti ni inšpekcija za proračun prejela nobenih poročil, ki bi se nanašali na nezakonito rabo sredstev, ki jih stranke prejmejo iz državnega proračuna. Iz tega razloga v primeru finančne preiskave na osnovi Zakona o političnih strankah predmet nadzora ne bi bilo financiranje strank (ali prejemanje sredstev), temveč pravilnost in zakonitost zapravljanja – in to samo v tistem delu sredstev, ki jih stranke prejmejo iz državnega proračuna.

Za razliko od letnih poročil računsko sodišče izvaja revizijo poročil zakonodajnih volilnih kampanj. Organizatorji volilnih kampanj, Banka Slovenije in komercialne banke, v katerih so organizatorji volilnih kampanj odprli posebne bančne račune, so zavezani k temu, da na zahtevo računskega sodišča predložijo vse dokumente, ki so potrebni za izvedbo revizije in ki nudijo vpogled v knjige in evidence strank. Sodišče lahko v skladu s svojimi pristojnostmi izvede druge preiskave, ki so potrebne za izvedbo revizije.⁸⁹

Pred kratkim dopolnjeni Zakon o političnih strankah nudi natančnejšo definicijo organov, ki nadzorujejo upoštevanje zakona, in je še posebej okrepil vlogo računskega sodišča. Računsko sodišče na podlagi javno dostopnih poročil preveri, ali so letna poročila pripravljena v skladu z zakonom. V primeru, da poročilo ni pripravljeno v skladu z zakonom, lahko sodišče zahteva dopolnitev letnega poročila in določi rok, ki znaša najmanj 15 dni in največ 30 dni, v katerem mora stranka spremeniti letno poročilo in ga vnovič oddati AJPEŠ-u. Sodišče tudi izvaja revizijo pravilnosti finančnih postopkov političnih strank, ki prejemale

⁸⁹ URADNI LIST (2007) Zakon o volilni in referendumski kampanji, 29. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20072221> [Pridobljeno 8. 4. 2014].

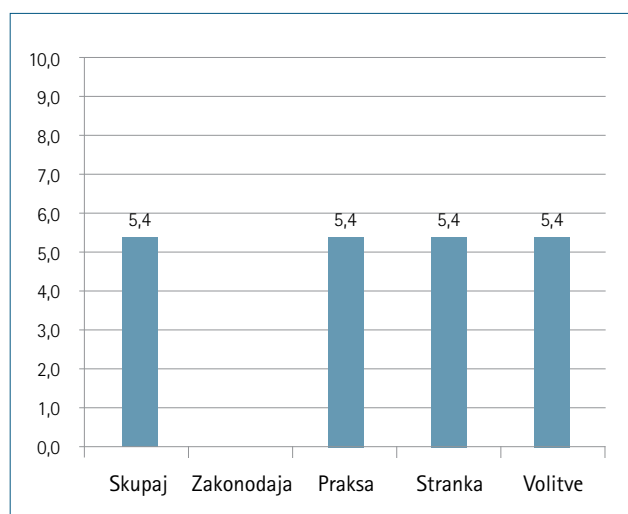
sredstva iz državnega proračuna ali proračunov lokalnih skupnosti, ki so ta sredstva prejele prejšnje leto ali so dobile pravico do več kot 10 000 evrov teh sredstev. Sodišče mora vsako leto revidirati rednost postopkov vsaj tretjine strank, v štirih letih pa mora izvesti revizijo vseh strank. Računsko sodišče sme izvesti tudi revizijo pravilnosti finančnega postopka tiste stranke, ki jo predlaga Komisija za preprečevanje korupcije ali drug nadzorni organ. Dokončno revizijsko poročilo je objavljeno na spletni strani računskega sodišča. Sodišče mora dokončno poročilo poslati državnemu zboru.⁹⁰

Vsi izvajalci (tj. izvajalci storitev in prodajalci blaga ali storitev) in politične stranke, v kateri se izvaja revizija, morajo na zahtevo računskega sodišča brezplačno predložiti vse pravne dokumente, ki so potrebni za izvedbo revizije, komentirati in nuditi vpogled v svoje knjige in evidence. Če sodišče odkrije tveganje, da se vsi podatki v letnem poročilu stranke niso prikazali ali so prikazani nepravilno, lahko zahteva pojasnilo, informacije ali dokumente, ki so potrebni za izvedbo revizije drugih oseb.

⁹⁰ ZURADNI LISTI (2013) Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o političnih strankah, 11. člen [WWW]. Na voljo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20133550> [Pridobljeno 8. 4. 2014].

Dimenzija 10: JAVNI NADZOR

Poleg funkcij nadzora, ki jih izvajajo državni organi, se lahko v nadzor financiranja političnih strank vključijo tudi drugi akterji, kot so organizacije civilne družbe, mediji, akademiki, državljani in včasih politične stranke same. Nadzor lahko vključuje dejavnosti, kot so poročanje nepravilnosti vladnim organom, analiza finančnih poročil za nudenje informacij javnosti in pritiskanje na organe, da ti zagotovijo dejaven in učinkovit nadzor. Analiza se te dimenzije loti tako, da se osredotoča na nadzorne dejavnosti, ki jih večinoma izvajajo organizacije civilne družbe in mediji. Vključena so posebna vprašanja: ali obstajajo organizacije, ki nadzorujejo politično financiranje, ali so te neodvisne, dejavne in ali ima njihova dejavnost vpliv? Drugi kazalec se dotika tudi vprašanja, ali civilna družba, državljani ali politične stranke prijavljajo nepravilnosti državnemu nadzornemu organu.



Graf 11: Indeks CRINIS o javnem nadzoru

V Sloveniji do zdaj še nobena civilna organizacija ni izvedla nadzora financiranja političnih kampanj in stroškov volitev. Prav tako še ni bilo nobenega drugega projekta, nevladne organizacije ali druge javne organizacije, ki bi bile vključene v nadzor rednega političnega financiranja. Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta (TI Slovenia) bo prvič opravljala to raziskavo in spremljala lokalne volitve v letu 2014.

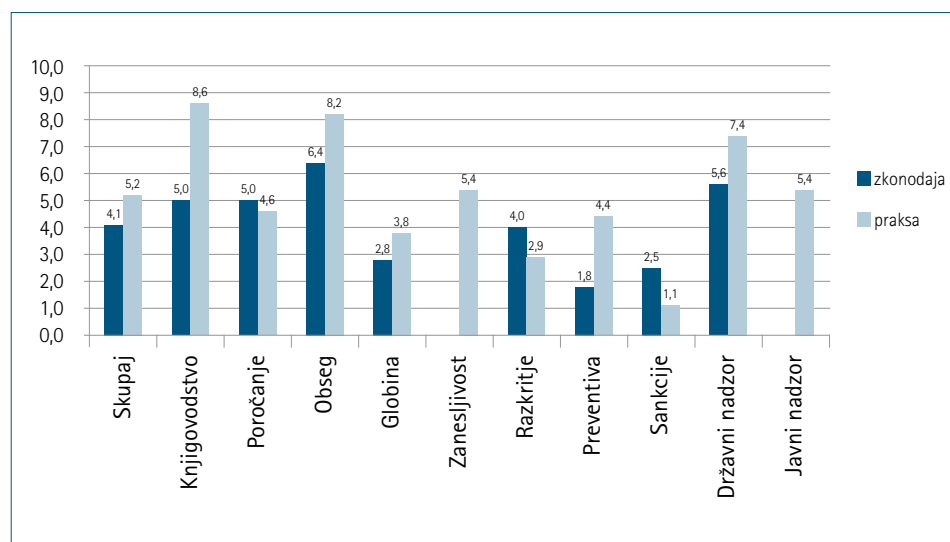
Udeleženci v tej raziskavi so TI Slovenia prepoznali kot edino dejavno nevladno organizacijo na tem področju, ki pa ima zelo omejen vpliv ali ga sploh nima. Glede na odgovore anektiranih ima največji neformalni vpliv z omejenim nadzorom nekaj novinarjev, ki redno pišejo o tej temi in usmerjajo pozornost na nepravilnosti ter oblikujejo javno mnenje. Glede na to, da je transparentnost financiranja političnih strank in volilnih kampanj še vedno precej slaba, ta predstavlja možnost za bolj dejavno udejstvovanje sektorja civilne družbe na tem področju v Sloveniji.

ZAKLJUČKI

ANALIZA CRINIS

Skupni indeks CRINIS glede transparentnosti financiranja političnih strank v Sloveniji znaša 4,7 in je ocenjen kot "povprečen". Raziskava je tako razkrila resne težave s transparentnostjo financiranja političnih strank in pomisleke glede zagotavljanja učinkovitega nadzora nad finančnimi posli v Sloveniji.

Za posebno oviro se je izkazal pravni predpis, ki preprečuje popolno transparentnost financiranja, saj lahko posamezne stranke pred javnostjo zadržijo informacije o dokaj velikih zneskih denarja (tj. zneskih, ki ne presegajo trikratnika povprečne mesečne plače za minulo leto). Politične stranke na lastno željo javnosti ne obveščajo o upravljanju s svojimi financami in širša javnost ima zaradi ohlapnih predpisov samo omejen neposredni dostop do informacij o finančnih aktivnostih strank. Računsko sodišče nima zadostnih pristojnosti, ker samo pregleduje točnost in zakonitost sestave letnih poročil. Čeprav zakon za kršitelje predvideva denarno kazen, jih država političnim strankam ne nalaga (ali nalaga le simbolične kazni, ki niso učinkovite). Zaradi tega so "sankcije" najšibkejša dimenzija političnega financiranja v Sloveniji. Drugi šibki in problematični dimenziji, ki sta bili ocenjeni kot nezadovoljivi (tj. z rezultatom 3,3 ali manj), sta preprečevanje in poročanje. Edini dimenziji, ki sta bili ocenjeni kot zadovoljivi (tj. sta dosegli oceno vsaj 6,8) sta obseg poročanja in knjigovodstvo.



Graf 12: Indeks CRINIS, ki prikazuje skupne ugotovitve s povprečji za zakonodajo in prakso

PREDHODNA OCENA DOPOLNJENE ZAKONODAJE V PRIMERJAVI Z MEDNARODNIMI STANDARDI

Čeprav je nova zakonodaja, ki je stopila v veljavo leta 2014, izboljšana, so nekatere rešitve še vedno vprašljive in nekatere težave nerešene. S tega vidika dopolnila zakonodaje nudijo mehanizme za večjo transparentnost financiranja strank, tako da letna poročila političnih strank objavljajo na spletu, čeprav regulativni okvir popolnoma ne zagotavlja jasne, pravočasne in popolne javne objave postopkov in informacij. Poleg tega nudijo dopolnila zakonodaje natančnejšo definicijo organov, ki nadzorujejo upoštevanje zakona; s tega vidika se je vloga računskega sodišča okrepila. Nova zakonodaja ureja tudi posojila političnih strank, pri čemer obstaja tveganje za korupcijo, da bi politične stranke lahko dobile posojila od fizičnih oseb. Hkrati dopolnitve dopuščajo, da se politične stranke obnašajo netransparentno, saj jim še vedno ni treba opredeliti vsakega donatorja ali predložiti specifične in podrobnejše informacije, povezane z viri političnega financiranja.

Ena največjih sprememb v dopolnjeni zakonodaji je popolna prepoved prispevkov pravnih oseb, ki naj bi preprečila prepletanje interesov med zasebnim sektorjem in političnimi strankami. Izkušnje drugih držav, kjer velja prepoved prispevkov pravnih oseb, kažejo, da ni dokazov, da je tveganje za korupcijo v teh državah manjše.⁹¹ Zato lahko domnevamo, da predlagani ukrep ne bo zmanjšal možnosti nezakonitega financiranja političnih strank pravnih oseb, posebno, ker zakon ne zagotavlja primerne in pravočasne razkritja podatkov o izdatkih in prihodkih, kar omogoča kakovosten in zadosten nadzor civilne družbe in državljanov. Prav tako predlagani predpis ne nudi primerne ravnotežja med javnim in zasebnim financiranjem. To posledično poveča zanašanje političnih strank na financiranje iz enega vira ter oteži financiranje majhnih in neparlamentarnih strank. Prepoved financiranja od samostojnih podjetnikov in pravnih oseb lahko sproži nasprotni učinek od želenega, saj lahko poglobi problem skritega, nezakonitega financiranja "pod mizo".⁹² Omenjena regulacija je tudi v nasprotju z glavnim namenom političnih strank, saj te niso del države, temveč predstavljajo prosto združenje državljanov.⁹³

Zaradi pomanjkanja nadzora in pravil pri porabi namenskih sredstev za pomoč poslancem obstaja veliko tveganje, da se ta sredstva porabljajo neučinkovito, negospodarno in v nasprotju z namenom teh sredstev. Državni zbor mora zato zagotoviti ustrezne ukrepe, ki bodo vodili do višje stopnje transparentnosti teh sredstev. Že računsko sodišče je ocenilo, da se z novo zakonodajo, ki omogoča drugačen način porabe sredstev za strokovno pomoč poslancem, preglednost, gospodarnost, učinkovitost in uspešnost porabe teh sredstev ne bodo povečale.⁹⁴

Problem predstavlja tudi ravnanje poslancev DZ RS, ki s svojimi ravnanji ne dosegajo pričakovne stopnje integritete, saj so v juniju 2014 zmeščali že spremenjeni zakonodajni okvir. Poslanci bi morali zakonodajo spremeniti tako, da bi dodatno okrepili transparentnost, nadzor in predpisane sankcije.

⁹¹ Transparency International (2013) Vpliv prepovedi donacij političnim strankam s strani pravnih subjektov. Berlin.

⁹² Transparency International (2009) Poslovna načela Transparency International za preprečevanje podkupovanja [WWW]. Na voljo na: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/business_principles_for_countering_bribery [Pridobljeno 8. 4. 2014].

⁹³ Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta (2013) Strokovni posvet "Shining a light on money in politics".

⁹⁴ Računsko sodišče (2014) Učinkovitost ureditve področja zagotavljanja strokovne pomoči poslancem, revizijsko poročilo [WWW]. Na voljo na: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KEA5085E2683BF5F5C1257CE400322344/\\$file/Svetovanje_poslancem.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KEA5085E2683BF5F5C1257CE400322344/$file/Svetovanje_poslancem.pdf) [Pridobljeno 3. 6. 2014].

PRIPOROČILA

Transparentnost je eno najmočnejših orodij za preprečevanje korupcije v političnih strankah in financiranje volilnih kampanj, vendar sama po sebi ne zadostuje. Da bi zagotovili zakonito in pošteno financiranje političnih strank in volilnih kampanj, je potreben integriran pristop, ki bi vključeval visokokakovosten nadzor države in civilne družbe kot tudi učinkovito sankcioniranje vseh kršitev. Naslednja priporočila so osnovana na analizi, ki je sestavljena iz rezultatov ocene CRINIS in dopolnjene zakonodaje, ki je stopila v veljavo leta 2014, in je ocenjena v skladu z mednarodnimi standardi. Prikazana priporočila so medsebojno povezana in tvorijo celosten pristop k urejanju financiranja političnih strank in volilnih kampanj.

1. V skladu z oceno CRINIS področje 'sankcije' predstavlja najšibkejšo dimenzijo političnega financiranja v Sloveniji. Zaradi tega je **potrebna strožja implementacija sankcij v praksi, javni organi pa morajo uveljavljati stroge kazni v primeru kršenja zakonov.**
2. Nova zakonodaja je uvedla popolno prepoved prispevkov političnim strankam od pravnih oseb. Analize o vplivu takšnega predpisa za spodbujanje transparentnosti financiranja političnih strank in volilnih kampanj ali dokazov, da je financiranje strank zaradi takšnega ukrepa bolj transparentno, so pokazale malo rezultatov. Takšen predpis ima lahko nasproten učinek, ker ne dovoljuje sorazmernega financiranja med javnim in zasebnim. **Zakon bi namesto prepovedi moral povečati transparentnost prispevkov (z omejitvijo zgornje meje za prispevke), s tem pa bi omogočil večjo raznovrstnost financiranja političnih strank.** Prepoved bi se morala nanašati na vse pravne osebe, ki so v posredni ali neposredni lasti Republike Slovenije ali lokalne skupnosti.
3. Glede na novo zakonodajo lahko prispevek posameznika/fizične osebe v gotovini znaša največ do zneska, ki je določen na podlagi zakona, ki ureja davčni postopek glede obveznosti nakazovanja plačil in prejemkov na transakcijske račune, oziroma v višini 50 EUR za volilne kampanje, medtem ko morajo višje gotovinske prispevke nakazati prek bančnih računov. Gotovinski prispevki močno zvišajo možnost nezakonitega političnega financiranja. Priporočamo, **da se gotovinski prispevki z zakonom popolnoma prepovejo in dovolijo samo prispevki prek bančnih računov.**
4. V skladu z dopolnjeno zakonodajo mora računsko sodišče izvajati revizijo pravilnosti finančnih postopkov političnih strank, ki prejemajo sredstva iz državnega proračuna ali proračunov lokalnih skupnosti in so ta sredstva prejela prejšnje leto ali so dobila pravico do več kot 10 000 evrov teh sredstev. Sodišče mora vsako leto revidirati delovanje vsaj tretjine strank, v štirih letih pa mora opraviti revizijo vseh strank. Računsko sodišče sme narediti tudi revizijo pravilnosti finančnega postopka tiste stranke, ki jo predlaga Komisija za preprečevanje korupcije ali drug nadzorni organ. Taka nova ureditev je pomanjkljiva in ne sledi namenom integriranega nadzora financiranja političnih strank. Zato priporočamo, **da se vsakoletno izvede revizija postopkov vseh parlamentarnih političnih strank. Prav tako bi morale pogostejše revidirati stranke, pri katerih bi ugotovilo številne ali bistvene nepravilnosti oziroma tveganja za nezakonita ravnanja.** S takšno ureditvijo bi se izboljšale možnosti za preverjanje skladnosti s predpisi, ki urejajo politično financiranje, hkrati pa bi se zmanjšalo tveganje za korupcijo. Za učinkovito revizijo bi bilo računskemu sodišču treba nameniti več finančnih sredstev.
5. Nedavna dopolnila Zakona o političnih strankah so znižala prag za poročanje o dohodkih v finančnih poročilih: letno poročilo mora vključevati vse prispevke posameznikov, če je skupna vrednost prispevkov stranki višja od povprečne bruto plače na zaposlenega v Republiki Sloveniji. Poročila naj vsebujejo tudi vire skladov za porast sredstev, če ta porast presega skupno vrednost petih povprečnih bruto mesečnih plač. Čeprav se je prag za prijavo prihodkov v finančnih poročilih znižal s treh povprečnih bruto mesečnih plač na zaposlenega na eno, ta predpis še vedno ne identificira vsakega donatorja ter dovoljuje tajnost in izogibanje prikazovanja posebnih in natančnejših podatkov, ki so povezani z viri političnega financiranja. S tega vidika nova ureditev docela ne sledi mednarodnim standardom⁹⁵ in najboljšim praksam

⁹⁵ Transparency International (2005, 2009) Standardi političnega financiranja in uslug, Berlin [WWW]. Na voljo na: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy_position_no_01_2009_standards_on_political_funding_and_favours; http://www.transparency.ca/9-Files/Older/Reports/Older/Readings/SR-P-01policy_position_standards_political_funding_favours.pdf [Pridobljeno 14.4.2014].

v evropskih državah.⁹⁶ Zaradi dejstva, da politični prispevki predstavljajo področja z visokim tveganjem korupcije, priporočamo, da zakonodaja ne določi praga za razkrivanje podatkov in da naj dovoli razkritje vseh prispevkov političnim strankam ali organizatorjem volilnih kampanj (podatki o donatorjih in višina prispevkov).

6. Nova zakonodaja uvaža mehanizme za večjo transparentnost financiranja strank, tako da objavlja letna poročila političnih strank na spletu. V skladu z mednarodnimi standardi predlagamo, da regulativni okvir nudi postopke za jasno, pravočasno in popolno javno objavo, ki v novi slovenski zakonodaji niso popolnoma zagotovljeni. Zato **morajo biti prihodki in izdatki političnih strank in organizatorjev volilnih kampanj v čim krajšem časovnem obdobju (največ 14 dni) od zabeleženega prihodka ali izvršenega plačila računa objavljeni na spletu**. Le takšna sprotna objava podatkov, ki mora biti uporabniku dostopna na enostaven in prijazen način, volivcem, javnim organom in nadzornim ustanovam daje dodaten vir informacij za ocenjevanje in ugotavljanje trenutnega stanja na področju financiranja političnih strank.
7. Nova zakonodaja ne predvideva formalnega vključevanja civilne družbe kot pomembnega dela nadzora financiranja političnih strank in volilnih kampanj. Po našem mnenju mora zakonodaja vsaj v delu, ki pokriva financiranje političnih kampanj, nuditi dejavno vključevanje civilne družbe. **Civilna družba bi morala biti uradno vključena in dejavna v spremljanju financiranja volilnih kampanj**. Civilna družba bi namreč – skupaj z mediji – učinkovito prispevala k nadzoru financiranja volilnih kampanj.
8. Notranja integriteta in odgovornost političnih strank v Sloveniji sta slabi, saj ni zadosti mehanizmov za kaznovanje neetičnih dejanj in preprečevanje tveganja korupcije. Za preprečevanje korupcije na tem področju primanjkuje politične volje. Neodvisnost poslancev v parlamentu pogosto ovira strankarska organizacija, saj vodstvo stranke nadzira in usmerja njihovo glasovanje v državnem zboru. **Za povečanje etičnih standardov in odgovornosti v Sloveniji bi bilo treba v pravnem okviru in v praksi tako znotraj političnih strank kot tudi v državnem zboru in državnem svetu vpeljati kodeks ravnanja**.
9. Dopolnjena zakonodaja je zagotovila urejanje transparentnosti v primeru posojil, vendar ima še vedno nekatere pomanjkljivosti. Še vedno dovoljuje, da politične stranke prejemajo posojila od fizičnih oseb, kar med drugim povečuje tveganje, da bi jih stranke izkoristile za izogibanje zgornji meji prispevkov političnim strankam.⁹⁷ Z namenom zmanjšanja tveganja bi morali politične stranke in organizatorji volilnih kampanj **imeti dostop zgolj do posojil finančnih ustanov**.
10. Državni zbor mora zagotoviti dodatna pravila in povečati nadzor nad porabo proračunskih sredstev, ki so namenjena zagotavljanju strokovne pomoči poslancem državnega zbora. Sredstva, namenjena poslanskim skupinam, morajo biti porabljena transparentno, učinkovito, namensko in gospodarno. Le takšna ureditev vodi h kakovostni strokovni pomoči poslancem in hkrati omogoča državljanom nadzor nad porabo davkoplačevalskega denarja.

⁹⁶ Ali morajo poročila političnih strank in/ali kandidatov razkriti identiteto donatorjev? [WWW]. Na voljo na: <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=292®ion=50> [Pridobljeno 14. 4. 2014].

⁹⁷ Transparency International (2011). Ureditev posojil pri financiranju političnih strank.

