

(nelektoriran magnetogram – Spodnji dom, www.zares.si, 20. 11. 2009)

O financiranju volilne kampanje

Dr. Jurij Toplak, Pravna fakulteta Maribor

Volilci se med kandidati in strankami na volitvah odločamo predvsem na podlagi pozitivnih in negativnih informacij, ki jih zberemo s strani strank. Da lahko lansirajo te informacije volivkam in volivcem, potrebujejo stranke predvsem denar. Zato je tudi v interesu nas, volivcev, da stranke in kandidati imajo dovolj denarja, da smo lahko potem dovolj informirani o kandidatih in strankah ter se lahko kar najbolje odločimo na volitvah.

Tu je pomembnih več reči. Kot prvo je pomembno, koliko denarja imajo posamezni kandidati. Ni vseeno, ali imata denimo dva kandidata, ki se potegujeta za isto funkcijo, enako količino denarja, ali pa ima eden desetkrat več sredstev od drugega. Pomembno je tudi, od kod kandidati in stranke pridobijo ta denar – v preteklosti so ga pridobivali predvsem preko donacij, zadnje čase pa je vse pogostejši način financiranja strank in volilnih kampanj financiranje iz proračuna.

Pri financiranju z donacijami se je pojavilo nekaj težav. Prva je nezadostnost. Kandidati niso dobili dovolj sredstev za izpeljavo volilne kampanje, v kateri bi lahko dovolj informirali volivce. Druga težava je neenakost – kandidati in stranke v predvolilni kampanji niso bili v enakem položaju, nekateri imajo precej več sredstev od drugih, kar se pozna tudi na volilnem rezultatu. Težava je tudi odvisnost od donatorjev. Stranka ali kandidat, ki od nekoga pridobi donacijo, je z donatorjem povezan in težko je verjeti, da bo kandidat, ki denimo med kampanjo pridobi od pivovarne donacijo za kampanjo, glasoval za zakon, ki omejuje porabo alkohola. Če bi za tak zakon glasoval, je verjetnost, da bo naslednjič spet dobil donacijo pivovarne, manjša. Vračanje uslug je ena od resnih težav pri financiranju volilne kampanje iz donacij. Še večja težava pa je korupcija – to pomeni, da nekdo kandidatu donira sredstva z jasnim namenom, da bo za to dobil nekaj vrnjeno. Kandidat denar prejme, da bo pozneje, ko bo izvoljen, donatorju nekaj vrnil.

Ena od rešitev je, da se pravnim osebam onemogoči doniranje političnim strankam, saj so pravne osebe precej pogosteje vpletene v korupcijo od fizičnih oseb. Pojavlja se tudi vprašanje – zakaj bi pravna oseba sploh donirala nekemu kandidatu? Fizična oseba ima politično stališče, pravna oseba pa težje.

Druga rešitev je, da omejimo višino posameznih donacij na manjše zneske, denimo na 500, 1000 ali 2000 evrov. Precej večja je verjetnost, da se za večjimi donacijami skriva nek namen. Če nekdo nekoga podpira in mu donira 100 ali 200 evrov, je to razumljivo – če pa nekdo donira denimo deset povprečnih plač, ne da bi pričakoval kaj v zameno, pa je težko verjeti.

Naslednja rešitev je razkritje imen vseh donatorjev in zneskov – torej, transparentnost. S tem lahko v veliki meri preprečujemo nezaželene posledice doniranja v primeru, če ni razkrito, kdo je komu doniral.

Ena od rešitev za preprečevanje neenakosti med strankami pa je tudi omejitev porabe na določen znesek. Vsi kandidati imajo omejen znesek, koliko lahko porabijo v volilni kampanji. Res je, da ta rešitev preprečuje neenakost, spodbuja pa skrivanje podatkov o donacijah, računov in porabe.

Ena od rešitev, ki je verjetno tudi ena od najboljših, pa je financiranje stranke iz proračuna, namesto iz donacij.

V svetu so se torej razvili trije modeli financiranja strank in volilnih kampanj – iz donacij, iz proračuna in mešani model. Tudi v Sloveniji imamo mešani sistem – stranke se financirajo iz obeh virov.

Financiranje iz proračuna se je razvilo v 20-ih letih 20. stoletja. Prvi so ga uvedli v Urugvaju, potem se je to v 50-ih in 60-ih letih 20. stoletja razširilo na Kostariko in še nekatere južnoameriške države ter v Evropo, v Nemčijo, na Švedsko in Finsko, imajo ga tudi najrazvitejše azijske države, kot sta Japonska in Južna Koreja. Med razvitimi državami se denimo samo iz donacij financirajo kampanje v Švici in Veliki Britaniji.

Pri oblikovanju ureditve financiranja strank je pomembno gledati predvsem na cilje, ki jih želimo doseči. Med njimi morata biti predvsem preprečevanje korupcije in vzpostavljanje poštene tekme, zagotavljanje enakopravnosti, da en kandidat ali stranka ni v veliki prednosti pred drugim le zato, ker ima več denarja.

Pri tem je potrebno vedeti tudi, kaj se bo financiralo – samo volilna kampanja, ali tudi redno delovanje strank v času, ko volilna kampanja ne poteka. V Sloveniji je veljavna ureditev, da se financira oboje.

Pomembno je tudi, kako se proračunski denar deli med stranke. Ali ga dobijo vse enako, ali pa ga dobijo sorazmerno z rezultatom na prejšnjih volitvah. Količina denarja, ki ga prejmejo, lahko vpliva tudi na naslednji volilni rezultat.

Pomembno je tudi, komu se proračunski denar daje, komu znotraj stranke – sedežu oziroma vodstvu ali posameznim kandidatom? To vprašanje bo v Sloveniji še posebej pomembno, če bomo v Sloveniji uvedli predlagani volilni sistem s preferenčnim glasom – stranka bo imela na listi denimo osem ali enajst kandidatov in volivec bo glasoval za listo in tudi za posameznega kandidata na listi. Ni vseeno, ali bo denar med kandidate razdeljeval sedež stranke, ali pa bo država vsakemu dala enak znesek.

Pomembno je tudi, v kakšni obliki se denar razdeli med stranke. Deli se lahko denar, lahko pa storitve ali blago – denimo brezplačni oglasni prostor v medijih, na javni televiziji, ali brezplačen prostor na oglasnih tablah.

Kateri strankam bi dajali denar – tudi malim, neparlamentarnim, ali pa le parlamentarnim? V Sloveniji sredstva iz proračuna prejemajo stranke, ki so na zadnjih volitvah dobile vsaj en odstotek podpore. Na Hrvaškem denimo samo stranke, ki so dobile vsaj petodstotno podporo, v Nemčiji denimo tiste, ki so dobile le pol odstotka. To je pomembno, saj tako denimo dovolimo vstop v politično igro tudi malim tekmovalcem.

Ena najpomembnejših stvari je, koliko denarja se daje. Države imajo to urejeno različno – Danska, Kanada in Nizozemska denimo dajo iz proračuna le 20 centov za volivca, na drugi strani pa Francija daje denimo 5-6 evrov na volivca in Izrael 11-12 evrov. V Izraelu so mnenja, da če stranke dobijo dovolj sredstev iz proračuna, so manj podvržene ilegalnim poslom in korupciji. Nasprotni argument pa je, da če ima nekdo že veliko, to ne pomeni, da bi vzel še več, če bi imel možnost – a zagotovo bi bolj premislil.

Pri financiranju iz proračuna je potrebno paziti, da ne pride do nezaželenega pojava, na katerega opozarjajo predvsem teoretiki – gre za takoimenovane kartelne stranke. V sistemih, kjer se stranke financirajo iz proračuna, se je začelo dogajati, da stranke ljudi praktično več ne potrebujejo, razen na dan volitev. Posledica tega so stranke, ki imajo zelo malo članov, so centralizirane in disciplinirane, in so postale bolj del državnega aparata kot pa združenje ljudi s podobnimi stališči. Tudi ta težava je rešljiva – ena od rešitev je, da se denar razdeljuje v stranko decentralizirano, ne le sedežu stranke. Druga rešitev izvira iz Nemčije in ZDA – gre za takoimenovani sistem »matching funds«. Stranka dobi iz proračuna toliko sredstev, kolikor jih zbere sama na način majhnih donacij od velikega števila ljudi, štejejo denimo donacije do 50 evrov. Več, kot stranka zbere malih donacij od državljanov, več dobi iz proračuna. Tako dobi stranka sredstva iz proračuna, hkrati pa ostaja povezana z volivci.

V Sloveniji uporabljamo mešan sistem, naša zakonodaja je iz sredine devetdesetih let. Takrat je bila to moderna ureditev za novonastalo vzhodnoevropsko državo. V zadnjih petnajstih letih se je pokazalo precej pomanjkljivosti, na katere opozarjamo že dobrih deset let – lani pa je tudi Svet Evrope preko organizacije GRECO opozoril Slovenijo, da mora spremeniti zakonodajo na področju financiranja strank. Postavili so nam dveletni rok, da to spremenimo.

Pomanjkljivosti, na katere opozarjajo Slovenijo, tudi iz združenja GRECO, so sledeče: v zadnjih petnajstih letih ni bil še nihče kaznovan zaradi kršitve zakona o financiranju; sploh ni jasno, kateri organi naj bi pregledovali financiranje in preganjali kršitelje; omejitve porabe so zelo nizke – v nekaterih večjih občinah lahko kandidat za župana porabi največ 1000-1500 evrov, kar seveda nikakor ne zadostuje za predstavitev volivcem; poročila niso dovolj podrobna, so le nekakšni seštevki, ki ne povedo ničesar, ne od kod je denar, ne kako je porabljen; težava je tudi s tem, da poročila niso javna. Javni so le agregati, torej seštevki zbranega denarja in porabe, nekoliko podrobnejša poročila so dostopna v arhivu Državnega zbora, a do teh javnost težko pride. Predvidene kazni v slovenski zakonodaji so zelo nizke, Svet Evrope je opozoril, da niso odvrtačilne – storilcev od kršenja zakonov ne odvrtačajo. Limit, nad katerim postanejo podatki o donacijah javno dostopni, pa je postavljen precej visoko – donacije do približno 4000 evrov so v Sloveniji prikrite, ne ve se, kdo jih je dal. V Sloveniji lahko donirajo tudi pravne osebe, kar je v razvitem svetu prej izjema kot pravilo.

V razmislek bi dal idejo, ki se pri nas še ni pojavila, je pa v volilni zakonodaji Velike Britanije in tudi v Izraelu jo obravnavajo – to je, da tako kot pri vsaki službi, kdor pride do službe z goljufijo ali kršitvijo zakona, službo izgubi. Tudi za izvoljene funkcionarje in člane parlamenta bi uvedli mehanizem, da če ugotovimo, da so si do sedeža v parlamentu pomagali na illegalen način ali s podkupninami, bi ta sedež izgubili.