



Številka: 06299-3/2026/2 42029

Datum: 24. 9. 2026

Na podlagi drugega odstavka 11. člena in 8. točke prvega odstavka 12. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20, 3/22 – ZDeb in 16/23 – ZZPri, v nadaljevanju: ZIntPK) senat Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: senat Komisije) v sestavi: Katarina Bervar Sternad, predsednica, Martina Divjak, namestnica predsednice, in mag. Aleš Kocjan, namestnik predsednice, v zadevi št. 06299-3/2026, na 43. seji 24. 9. 2026 sprejema naslednja

SISTEMSKA PRIPOROČILA

1. Z namenom krepitve transparentnosti, preglednosti in sledljivosti financiranja političnih strank se priporoča, da:

- Vlada in Državni zbor Republike Slovenije proučita ustreznost obstoječih pravil, ki veljajo na področju financiranja političnih strank in volilnih kampanj, ter vzpostavi dodatne mehanizme za preprečevanje neposredne ali posredne uporabe javnih sredstev za politične namene oziroma volilno promocijo. Pri tem se posebej uredi tudi primere dogodkov, ki jih funkcionar ali organ, pri katerem ta opravlja funkcijo (oziroma drug povezan subjekt), organizira ali se jih funkcionar udeležuje v okviru opravljanja svoje funkcije, tako da se zagotovi jasna ločitev med izvajanjem javne funkcije in političnim oziroma volilnim delovanjem ter prepreči uporaba takšnih dogodkov, njihovih organizacijskih, finančnih in drugih javnih virov, vsebine, udeležencev ali promocijskih aktivnosti za neposredno ali posredno politično oziroma volilno promocijo kandidata. Dogodki, ki so organizirani v okviru delovanja državnega organa, organa lokalne skupnosti ali drugega subjekta javnega sektorja, se ne smejo uporabljati kot dvojni oziroma navidezno javni dogodki, katerih dejanski ali spremljajoči namen je politična promocija funkcionarja, politične stranke ali drugega kandidata.

- Vlada in Državni zbor Republike Slovenije naj uredita pravno podlago za vzpostavitev sistema obveznega poročanja o finančnih transakcijah političnih strank, ki na podlagi ZPolS prejemajo sredstva iz državnega oziroma lokalnih proračunov, in sicer preko Uprave Republike Slovenije za javna plačila na način, ki bi omogočal zajem in javno objavo podatkov o njihovih finančnih transakcijah v sistemu ERAR ter s tem zagotovil neposredno podatkovno sledljivost, strukturiran, strojno berljiv in časovno ažuren vpogled v finančne tokove političnih strank, vključno z možnostjo sistematičnega spremljanja njihovih prejemkov in izdatkov.
- Vlada in Državni zbor Republike Slovenije v okviru obstoječega zakonodajnega okvira (Zakon o volilni in referendumski kampanji, Uradni list RS, št. [41/07](#), [103/07](#) – ZPolS-D, [11/11](#), [28/11](#) – odl. US in [98/13](#); v nadaljevanju: ZVRK, in Zakon o političnih strankah, Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, [103/07](#), [99/13](#), [46/14](#) in [78/23](#); v nadaljevanju: ZPolS) proučita možnost sprememb in dopolnitev pravil za zagotavljanje večje transparentnosti financiranja volilnih kampanj in delovanja političnih strank, predvsem z vidika normiranja in določitve jasnih pravil glede poslovanja s kriptosredstvi.
- Vlada in Državni zbor Republike Slovenije naj dopolnita 24. člen ZPolS tako, da bo zagotovljeno popolnejše in preglednejše poročanje o financiranju političnih strank, zlasti tako, da bodo morale politične stranke v letnem poročilu, predloženem AJ PES, pri fizičnih osebah, katerih skupni prispevki v posameznem letu presegajo prag, določen z 22. členom ZPolS, razkriti posamezne prispevke oziroma nakazila, skupaj s podatki, ki omogočajo identifikacijo plačnika, višino oziroma vrednost posameznega prispevka ter datum njegovega prejema. S tem naj se zagotovi enotnejša, neposredna in javno dostopna razčlenitev pomembnejših finančnih tokov med fizičnimi osebami in političnimi strankami ter učinkovitejši nadzor nad transparentnostjo financiranja političnih strank.

2. Z namenom zagotavljanja transparentnosti in sledljivosti financiranja volilnih kampanj ter razkritja dejanskega izvora sredstev, uporabljenih za njihovo financiranje, se priporoča, da:

- Vlada Republike Slovenije in Državni zbor Republike Slovenije spremenita in dopolnita ZVRK tako, da bo omogočal večjo transparentnost in sledljivost financiranja volilnih kampanj na način, da bo zagotovljeno razkritje prispevkov vseh fizičnih oseb in izvora sredstev, ki jih je politična stranka pridobila v obdobju dveh let pred začetkom volilne kampanje.

3. Z namenom zagotavljanja transparentnosti financiranja medijskih dejavnosti in preprečevanja netransparentnega političnega vplivanja se priporoča, da:

- Ministrstvo za kulturo prouči možnost nadgradnje obstoječega sistema poročanja o višini sredstev in drugih prispevkov, namenjenih financiranju dejavnosti na področju medijev, kot ga določa 21. člen Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 69/25; v nadaljevanju: ZMed-1), zlasti z vidika uvedbe najmanj mesečnega poročanja namesto sedanjega letnega poročanja ter možnosti povezave oziroma vključitve zbranih podatkov v informacijski sistem ERAR, s čimer bi se zagotovila večja ažurnost, preglednost in sledljivost teh finančnih tokov. Hkrati naj v čim krajšem času pristopi k celoviti realizaciji 21. člena ZMed-1, vključno z vzpostavitvijo učinkovitega sistema zbiranja in javne objave podatkov o financiranju dejavnosti na področju medijev.

4. Z namenom zagotavljanja gospodarne in smotrne porabe sredstev družb v državni lasti ter omejevanja možnosti posrednega financiranja političnih aktivnosti preko družb s kapitalsko naložbo države se priporoča, da:

- Državni zbor Republike Slovenije v okviru politike upravljanja kapitalskih naložb države določi kriterije za opredelitev družb v državni lasti, pri katerih zaradi njihovega monopolnega oziroma prevladujočega položaja na trgu in drugih specifičnosti poslovanja oziroma izvajanja javne službe, oglaševanje njihovih produktov ali storitev ni potrebno, ter na podlagi teh kriterijev opredeli družbe in določi, da se promocija ukrepov in finančnih spodbud, ki jih financira država, izvaja centralizirano;
- Slovenski državni holding (v nadaljevanju: SDH) pri družbah, ki jih upravlja, zagotovi ustrezno spremljanje in preverjanje namenske porabe sredstev za oglaševanje, zlasti z vidika njihove gospodarnosti, smotrnosti in utemeljenosti, ter v okviru svojih pristojnosti izvaja oziroma zagotovi izvedbo ustreznih revizijskih oziroma nadzornih postopkov v primerih ugotovljenih odstopanj ali tveganj.
- Se dopolni Zakon o Slovenskem državnem holdingu (Uradni list RS, št. [25/14](#) in [140/22](#); v nadaljevanju: ZSDH-1) tako, da se za osebe, ki opravljajo strokovne funkcije v organih SDH in družbah v njegovem upravljanju, v okviru izjav o interesih oziroma izjav o neodvisnosti zagotovi tudi razkritje njihovih morebitnih političnih povezav ter finančnih povezav s političnimi strankami, zlasti podatkov o opravljanju funkcij v političnih strankah ter o donacijah političnim strankam in organizatorjem volilnih kampanj, v obsegu in na način, ki zagotavljata sorazmernost posega v zasebnost ter omogočata učinkovito presojo morebitnih tveganj za nasprotje interesov, politični vpliv in neodvisno opravljanje funkcije.

OBRAZLOŽITEV

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija) pri izvajanju svojih zakonskih pristojnosti posebno pozornost namenja transparentnosti na področjih javnega pomena in porabe javnih sredstev, kamor spada tudi financiranje političnih strank, volilnih kampanj ter drugih oblik političnega delovanja. Pomen transparentnega, sledljivega in učinkovito nadzorovanega financiranja političnih aktivnosti poudarjajo tudi mednarodni standardi in priporočila s področja preprečevanja korupcije ter krepitve integritete demokratičnih procesov, med drugim priporočila in usmeritve Organizacije združenih narodov ter drugih mednarodnih organizacij s področja integritete političnega financiranja, ki kot pomembne ukrepe izpostavljajo transparentnost financiranja političnih strank in kampanj, učinkovite nadzorne mehanizme, digitalizacijo poročanja ter javno dostopnost podatkov o političnem financiranju. Navedena priporočila in usmeritve so vključeni med cilje Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 22/25; v nadaljevanju: RePKRS-1) ter ukrepe Akcijskega načrta za njeno uresničevanje, ki med ključnimi usmeritvami izpostavljajo krepitev integritete, odgovornosti in transparentnosti delovanja javnega sektorja, učinkovitejše upravljanje korupcijskih tveganj ter izboljšanje preglednosti in sledljivosti finančnih tokov. Hkrati pri obravnavi prejetih prijav, izvajanju nadzornih aktivnosti ter spremljanju sistemskih tveganj Komisija v praksi zaznava pomanjkljivosti in tveganja, povezana s preglednostjo finančnih tokov, sledljivostjo financiranja političnih aktivnosti ter možnostmi obvodnega oziroma prikritega financiranja političnih strank in z njimi povezanih subjektov.

Komisija kot preventivni organ na področju preprečevanja korupcije lahko ob zaznanih tveganjih za nastanek korupcije oblikuje in sprejme ustrezna priporočila ter predlaga ukrepe za njihovo odpravo oziroma zmanjševanje. Tveganja na področju financiranja političnih strank in političnih aktivnosti se pojavljajo tako na normativni ravni kot pri izvajanju veljavne zakonodaje v praksi. Na normativni ravni se kažejo zlasti v posameznih zakonskih vrzelih oziroma nedorečenostih, zaradi katerih vseh oblik neposrednega in posrednega financiranja ter vseh možnih načinov obida pravil o financiranju političnih strank in volilnih kampanj ni mogoče vedno jasno prepoznati, razmejiti, ustrezno preprečevati in nadzirati. Zlasti problematične so lahko situacije, v katerih se formalno dovoljene oblike financiranja ali druge oblike podpore uporabljajo na način, ki lahko prikrito oziroma posredno vpliva na politično delovanje ali ustvarja pričakovanje prihodnjih koristi oziroma protiuslug.

Tveganja so dodatno povezana z omejeno preglednostjo dejanskih finančnih tokov političnih strank, z njimi povezanih subjektov, političnega oglaševanja in drugih oblik podpore političnim akterjem. Pri tem zaznana praksa kaže na tveganje, da financiranje političnih strank oziroma političnih aktivnosti ni nujno povezano zgolj z neposrednim interesom oziroma izraženo podporo financerja v času izvedenega plačila, temveč lahko

predstavlja tudi obliko vnaprejšnjega ustvarjanja ter zagotavljanja političnega vpliva in vzpostavitve pričakovanih prihodnjih koristi oziroma protiuslug. Takšna tveganja so posebej izrazita, kadar gospodarski subjekti finančno podpirajo več političnih strank oziroma političnih akterjev hkrati, saj lahko takšno financiranje ustvarja širšo mrežo neformalnih povezav in pričakovanih ter otežuje presojo dejanskega namena posameznih prispevkov.

Transparentnost financiranja političnih strank je zato pomembna ne le z vidika zagotavljanja skladnosti financiranja z veljavnimi predpisi, temveč tudi z vidika preprečevanja nedovoljenih vplivov na odločanje oseb, ki opravljajo javne funkcije in praviloma odločajo v javnem interesu. Financiranje političnih strank lahko namreč ob nezadostni transparentnosti ustvarja tveganje, da se politična ali druga podpora povezuje s pričakovanjem prihodnjih koristi pri opravljanju javnih nalog, zlasti pri odločanju o razdeljevanju javnih sredstev, izbiri izvajalcev, javnih naročilih, podeljevanju pravic oziroma drugih odločitvah, ki lahko vplivajo na položaj financerja. S tem se povečuje tveganje uveljavljanja zasebnih interesov posameznikov in gospodarskih subjektov, ki s financiranjem političnih strank krepijo svojo politično moč in vpliv, posledično pa se povečuje tudi tveganje, da odločanje javnih funkcionarjev ni v celoti usmerjeno v javni interes.

Namen krepitve transparentnosti financiranja političnih strank in političnih aktivnosti zato ni zgolj zagotoviti javnost podatkov o virih financiranja, temveč tudi omogočiti učinkovitejše prepoznavanje in omejevanje možnih obvodov pravil ter pravočasno zaznavanje povezav med finančno podporo političnim akterjem in njihovim kasnejšim odločanjem oziroma ravnanjem pri opravljanju javnih funkcij. Večja preglednost finančnih tokov, financerjev in povezanih interesov omogoča učinkovitejši javni in institucionalni nadzor ter zmanjšuje prostor za prikrito financiranje, nedovoljene vplive in uveljavljanje zasebnih interesov kot protiuslug za pridobljena finančna sredstva.

Dobre prakse na področju financiranja političnih strank temeljijo predvsem na visoki stopnji transparentnosti, učinkovitem nadzoru ter digitalni dostopnosti podatkov o financiranju. Med evropskimi državami pri tem izstopata Estonija in Litva, ki sta v zadnjih letih razvili napredne modele nadzora nad političnimi financami. Estonija je uvedla centralizirane digitalne registre donacij in sprotno javno objavo podatkov o financiranju političnih strank, kar omogoča hitro zaznavanje morebitnih nepravilnosti ter krepi zaupanje javnosti v politični sistem. Poseben poudarek namenja tudi neodvisnemu nadzoru in povezovanju finančnih evidenc z drugimi državnimi bazami podatkov. Litva pa je okrepila omejitve zasebnih donacij ter povečala pomen javnega financiranja političnih subjektov, s čimer zmanjšuje tveganja za vpliv zasebnih interesov na politično odločanje. Poleg tega je vzpostavila strožje sankcije za kršitve pravil financiranja in izboljšala preglednost volilnih kampanj. Takšne prakse so pomembne tudi za Slovenijo, kjer Komisija v aktualnem Akcijskem načrtu uresničevanja Resolucije o preprečevanju korupcije v RS poudarja krepitev integritete, transparentnosti ter učinkovitejšega nadzora nad delovanjem političnih akterjev. Transparentnost pri financiranju političnih aktivnosti pomembno prispeva h krepitvi zaupanja javnosti v demokratične procese,

zmanjševanju tveganj za korupcijo, preprečevanju prikritega vplivanja na odločanje ter zagotavljanju enakopravnih pogojev političnega delovanja. Pri tem imajo posebno vlogo tudi digitalizacija postopkov ter pravočasna in javno dostopna objava informacij o financiranju političnih strank, političnega oglaševanja in povezanih subjektov.

Urad za demokratične institucije in človekove pravice (v nadaljevanju: ODIHR) pri Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi v Poročilu o parlamentarnih volitvah v Sloveniji 22. 3. 2026, z dne 3. 7. 2026 ugotavlja, da več priporočil, podanih v preteklosti glede transparentnosti in nadzora nad financiranjem političnih strank ter volilnih kampanj še vedno ni bilo uresničenih. Posebej izpostavlja odsotnost vmesnega poročanja o financiranju pred volilnim dnem, neustrezno regulacijo financiranja kampanj tretjih oseb ter pomanjkljiv nadzor nad spletnim političnim oglaševanjem. ODIHR posebej opozarja tudi na možnost posrednega financiranja prek podjetij, ki so v lasti političnih strank in lahko poslujejo s tujimi subjekti, kar lahko omogoča pritok sredstev mimo pravil kampanjskega financiranja.

Z namenom zagotavljanja večje transparentnosti financiranja političnih strank in z njimi povezanih subjektov ter zmanjševanja tveganj za pojav korupcije Komisija v nadaljevanju, ob upoštevanju pristojnosti posameznih državnih organov, nosilcev javnih pooblastil in subjektov pod prevladujočim vplivom države, opredeljuje ključna sistemska tveganja ter podaja priporočila in predloge ukrepov za njihovo učinkovitejše upravljanje.

Priporočila vključujejo predloge ukrepov za krepitev transparentnosti financiranja političnih aktivnosti, izboljšanje sledljivosti finančnih tokov, učinkovitejše povezovanje obstoječih evidenc in podatkovnih baz ter okrepitev nadzora nad povezanimi subjekti, političnim oglaševanjem, porabo državnih sredstev in drugimi oblikami financiranja, ki lahko vplivajo na zagotavljanje integritete demokratičnih procesov in javnega odločanja.

1. O delovanju in financiranju političnih strank

Področje financiranja političnih strank, volilnih in referendumskih kampanj ter s tem povezanih obveznosti glede transparentnosti in nadzora ureja več predpisov. Temeljna predpisa sta ZPolS in ZVRK. ZPolS ureja zlasti financiranje rednega delovanja političnih strank, dovoljene in prepovedane vire financiranja, omejitve prispevkov, financiranje iz javnih sredstev ter obveznosti strank glede finančnega poslovanja in poročanja. ZVRK pa ureja financiranje konkretnih volilnih in referendumskih kampanj, vključno z organizacijo kampanje, posebnim transakcijskim računom, dovoljenimi in prepovedanimi viri financiranja, omejitvami višine sredstev, poročanjem ter nadzorom nad financiranjem kampanj. Poleg navedenih zakonov so za področje pomembne tudi določbe predpisov, ki urejajo preprečevanje korupcije, javne finance, javna naročila, medije in politično oglaševanje.

ZPolS določa dovoljene vire financiranja političnih strank ter hkrati določa pomembne omejitve glede oseb in subjektov, ki lahko stranko financirajo. Med dovoljenimi viri so

med drugim članarine in prispevki fizičnih oseb, prihodki od premoženja stranke, darila in drugi nedenarni prispevki, prihodki iz proračuna Republike Slovenije in proračunov lokalnih skupnosti. Zakon hkrati določa omejitve oziroma prepovedi glede pridobivanja sredstev iz tujine in drugih nedovoljenih virov. Posebej pomemben je 22. člen ZPolS, ki ureja prispevke fizičnih oseb. Kot prispevek se ne šteje zgolj denarni prispevek, temveč tudi darilo ali drug nedenarni prispevek, brezplačna storitev, prevzem obveznosti stranke oziroma opravljanje storitve ali prodaja blaga stranki pod pogoji, ki jo postavljajo v ugodnejši položaj od drugih koristnikov oziroma kupcev. Prispevki posamezne fizične osebe v posameznem letu ne smejo preseči desetkratnika povprečne bruto mesečne plače na delavca v Republiki Sloveniji po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije za preteklo leto. Zakon določa tudi obveznost pisne pogodbe, kadar fizična oseba za stranko opravi storitev ali ji proda blago. ZPolS določa tudi omejitve glede pravnih oseb in drugih gospodarskih subjektov. ZPolS izrecno določa, da pravne osebe javnega in zasebnega prava ne smejo financirati političnih strank. V skladu s 25. členom ZPolS strank ne smejo financirati državni organi, organi lokalnih skupnosti, pravne osebe javnega in zasebnega prava, samostojni podjetniki posamezniki ter posamezniki, ki samostojno opravljajo dejavnost, razen če zakon določa drugače. To pomeni, da gospodarske družbe in druge pravne osebe zasebnega prava praviloma ne smejo političnim strankam zagotavljati finančnih ali drugih oblik podpore, ki bi pomenile financiranje stranke. Nasprotno pa lahko politični stranki prispevke zagotavljajo fizične osebe, pri čemer so njihovi prispevki omejeni in zanje veljajo posebne obveznosti glede načina prispevanja in poročanja. Posebej stroga je ureditev financiranja iz tujine. Deveti odstavek 21. člena ZPolS prepoveduje pridobivanje sredstev stranke iz prispevkov tujih pravnih in fizičnih oseb, tujih samostojnih podjetnikov posameznikov in posameznikov, ki samostojno opravljajo dejavnost, pa tudi pridobivanje sredstev iz prihodkov od premoženja stranke iz tujine oziroma kakršno koli drugo pridobivanje sredstev za stranko iz tujine. Prepoved je torej širša od zgolj prepovedi neposrednih denarnih nakazil iz tujine in zajema tudi druge načine zagotavljanja sredstev oziroma koristi politični stranki iz tujine. Izjema velja za članarine in prispevke, ki jih stranka pridobiva od svojih članov. Pomemben vir financiranja predstavljajo tudi sredstva iz državnega in lokalnih proračunov. V skladu s 23. členom ZPolS imajo stranke, ki izpolnjujejo zakonsko določene pogoje glede doseženega rezultata na volitvah v državni zbor, pravico do sredstev iz državnega proračuna. Zakon določa tudi način razdelitve teh sredstev, pri čemer se del sredstev razdeli v enakih deležih, preostanek pa sorazmerno glede na število dobljenih glasov. Višina sredstev, namenjenih financiranju političnih strank, je zakonsko omejena.

Trenuten zakonski okvir transparentnost financiranja ureja predvsem v 24. členu ZPolS, ki političnim strankam nalaga obveznost izdelave letnega poročila za preteklo poslovno leto v skladu z ZPolS ter računovodskimi predpisi in standardi. Letno poročilo mora vsebovati podatke o vseh prihodkih po posameznih vrstah in njihovi vrednosti, vseh odhodkih po posameznih vrstah ter podatke o posameznih prispevkih fizičnih oseb, kadar ti presežejo zakonsko določen prag. Med prihodki, ki jih mora stranka izkazati, so med drugim članarine, prispevki fizičnih oseb, prihodki od premoženja, darila in drugi

nedenarni prispevki ter prihodki iz državnega in lokalnih proračunov. Letna poročila političnih strank se predložijo Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES), ki jih objavi v okviru sistema javne objave letnih poročil. S tem je zagotovljena osnovna javnost podatkov o finančnem poslovanju političnih strank, vendar je preglednost v veliki meri odvisna od vsebine in ravni podrobnosti podatkov, ki jih morajo stranke poročati, ter od možnosti njihovega povezovanja z drugimi podatki o finančnih tokovih. Izvajanje nadzora nad financiranjem političnih strank je razdeljeno med več institucij. Revizije pravilnosti poslovanja strank opravlja Računsko sodišče na podlagi 24.b člena ZPolS. V obdobju štirih let, ki sledijo letu izvedbe volitev poslancev v Državni zbor ter volitev članov v predstavniških in individualno voljenih organih lokalnih skupnosti, Računsko sodišče opravi revizijo pri strankah, ki so letno prejele ali bile upravičene do prejema sredstev iz državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti, pri čemer je revizijo dolžno opraviti, če je stranka prejela sredstva v višini najmanj 100.000 evrov; revizijo poslovanja ostalih strank lahko opravi, če je izvedbo revizije predlagala Komisija za preprečevanje korupcije, če so bile pri poslovanju ugotovljene nepravilnosti ali če na podlagi lastnih zaznav oceni tveganja za morebitne nepravilnosti. Pri opravljanju teh revizij Računsko sodišče ravna skladno s pooblastili in po postopku, ki ju določata ZPolS in zakon, ki ureja pristojnosti Računskega sodišča. Dokončno revizijsko poročilo se objavi na spletnih straneh Računskega sodišča in pošlje Državnemu zboru. Poleg revizijske pristojnosti Računsko sodišče stranki, ki AJPES v predpisanem roku ne predloži letnega poročila za preteklo poslovno leto, izda sklep o ustavitvi financiranja iz državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti, dokler stranka te obveznosti ne izpolni (24.a člen ZPolS). Preverjanje, ali je letno poročilo sestavljeno v skladu s prvim in drugim odstavkom 24. člena ZPolS, ter zahteva za njegovo dopolnitev pa sta v pristojnosti AJPES (tretji odstavek 24. člena ZPolS), ki letna poročila strank tudi javno objavi na svoji spletni strani. Financiranje volilnih in referendumskih kampanj ureja V. poglavje ZVRK, zlasti 14. do 23. člen. 15. člen ZVRK določa, kaj se šteje za stroške volilne kampanje. Mednje sodijo zlasti stroški oblikovanja, tiskanja, razobešanja in odstranjevanja plakatov, oblikovanja in objavljanja predvolilnih oglaševalskih vsebin v medijih ter drugi zakonsko določeni stroški. Za stroške kampanje se štejejo stroški ne glede na to, kdaj so nastali oziroma kdaj so bili plačani, če se nanašajo na zakonsko določeno obdobje kampanje. Za zagotavljanje sledljivosti finančnih tokov je ključnega pomena 16. člen ZVRK, po katerem mora organizator volilne kampanje najkasneje 45 dni pred dnem glasovanja odpreti poseben transakcijski račun z oznako, da je namenjen volilni kampanji. Vsa finančna sredstva, ki jih organizator nameni kampanji ali jih pridobi od drugih pravnih oziroma fizičnih oseb, mora zbrati na tem računu, vse stroške volilne kampanje pa mora poravnati izključno s tega računa. Račun je treba zapreti najkasneje v štirih mesecih po dnevu glasovanja. ZVRK v 14. členu določa tudi omejitve glede financerjev. Organizator volilne kampanje lahko pridobiva prispevke fizičnih oseb, vendar so prispevki posamezne fizične osebe omejeni na deset povprečnih bruto mesečnih plač na delavca v Republiki Sloveniji za preteklo leto. Hkrati peti odstavek 14. člena ZVRK izrecno določa, da državni organi, organi lokalnih skupnosti, pravne osebe javnega in zasebnega prava, samostojni podjetniki posamezniki ter posamezniki, ki samostojno opravljajo dejavnost, ne smejo financirati volilne

kampanje, razen če zakon določa drugače. Prav tako organizator volilne kampanje ne sme pridobivati sredstev za volilno kampanjo od tujih fizičnih in pravnih oseb. Izrecna izjema velja za pravne osebe zasebnega prava, katerih namen ustanovitve ni pridobivanje dobička, ki lahko prispevajo za referendumsko kampanjo. Organizator volilne kampanje prav tako ne sme pridobivati sredstev od tujih fizičnih in pravnih oseb, razen za primer posebne zakonske izjeme za volitve v Evropski parlament. ZVRK organizatorju kampanje nalaga več obveznosti glede transparentnosti in poročanja. Organizator mora po končani kampanji predložiti poročilo o financiranju volilne kampanje, ki omogoča pregled nad zbranimi sredstvi in nastalimi stroški. Zakon določa tudi obveznost poročanja o financiranju referendumskih kampanj. Kršitve obveznosti glede posebnega transakcijskega računa, zbiranja vseh sredstev na tem računu, plačevanja stroškov z računa in predložitve poročila so lahko sankcionirane z globami. 38. člen ZVRK med drugim določa globe za organizatorja, ki ne predloži poročila o financiranju kampanje oziroma pravočasno ne odpre posebnega transakcijskega računa ali na njem ne zbere vseh sredstev oziroma z njega ne poravnava vseh stroškov kampanje. Sistem nadzora nad financiranjem kampanj je zato zasnovan na kombinaciji vnaprejšnjih omejitev virov financiranja, posebnega transakcijskega računa, obveznosti poročanja, javnosti podatkov ter naknadnega nadzora in sankcioniranja kršitev (naknadni nadzor nad financiranjem volilnih in referendumskih kampanj temelji predvsem na revizijah Računskega sodišča, ki v šestih mesecih po roku za zaprtje posebnega transakcijskega računa opravi revizijo pri tistih organizatorjih volilne kampanje, ki imajo pravico do delnega povračila stroškov volilne kampanje (29. člen ZVRK)). Prav kombinacija teh mehanizmov je pomembna za zagotavljanje sledljivosti finančnih tokov in ugotavljanje, kdo je kampanjo dejansko financiral ter v kolikšni vrednosti.

Na področju transparentnosti financiranja medijev in političnega oglaševanja je treba upoštevati tudi novi ZMed-1, zlasti 21. člen, ki uvaja obveznost poročanja javnih subjektov in subjektov pod prevladujočim vplivom javnih subjektov o financiranju dejavnosti na področju medijev. V skladu s prvim odstavkom 21. člena ZMed-1 morajo navedeni subjekti pristojnemu ministrstvu vsako leto do konca februarja posredovati podatke o višini sredstev ali drugih prispevkih, namenjenih financiranju dejavnosti na področju medijev v preteklem letu, vključno s sredstvi za oglaševanje, sponzoriranje, promocijsko umeščanje izdelkov, objavo naročenih programskih vsebin ter donacijami izdajateljem medijev, skupaj s podatki o končnih prejemnikih teh sredstev. Poleg tega določa tudi obveznost javne objave podatkov o državnem oglaševanju in drugih oblikah financiranja medijev, s čimer se krepi transparentnost porabe javnih sredstev na področju medijev ter omogoča večja sledljivost finančnih tokov med javnim sektorjem, subjekti pod prevladujočim vplivom države oziroma občin ter izdajatelji medijev. **Komisija ocenjuje, da navedene zakonodajne spremembe predstavljajo pomemben korak k večji transparentnosti financiranja medijev in političnega oglaševanja, vendar hkrati zaznava, da ostajajo določena tveganja še vedno nezadostno urejena, zlasti glede preglednosti financiranja političnih aktivnosti preko povezanih društev, inštitutov, zavodov, medijev, marketinških agencij in drugih subjektov, ki formalno niso del**

političnih strank, vendar lahko sodelujejo pri politični promociji, oblikovanju javnega mnenja ali vplivanju na javno odločanje. Komisija pri tem posebej izpostavlja tveganja, povezana z nepovezanostjo obstoječih evidenc, omejeno sprotno sledljivostjo finančnih tokov ter oteženim nadzorom nad dejanskimi končnimi prejemniki sredstev in z njimi povezanimi subjekti.

Pri presoji transparentnosti političnega financiranja je zato treba upoštevati širši sistem, v katerem se finančni tokovi političnih strank in kampanj prepletajo z oglaševanjem, storitvami, nedenarnimi prispevki, javnimi sredstvi in poslovnimi odnosi s subjekti zasebnega sektorja. Prav na teh stičiščih se lahko pojavijo tveganja, da je formalno dovoljeno financiranje uporabljeno na način, ki otežuje ugotavljanje njegovega dejanskega namena ali ustvarja možnosti za posredno financiranje oziroma druge oblike političnega vplivanja. **Z vidika preprečevanja korupcijskih tveganj je zato poleg formalne skladnosti posameznega financiranja z zakonom pomembna tudi dejanska sledljivost finančnih tokov, identifikacija financerjev, transparentnost nedenarnih koristi in možnost povezovanja podatkov o financiranju z drugimi relevantnimi podatki, saj lahko le takšen pristop omogoči učinkovitejše prepoznavanje tveganj nedovoljenega vplivanja, prikritega financiranja in morebitnega pričakovanja protiuslug pri poznejšem odločanju oseb, ki opravljajo javne funkcije.**

Ne glede na obstoječo ureditev nadzora Komisija zaznava, da na področju financiranja političnih strank, volilnih kampanj, političnega oglaševanja in povezanih subjektov ostajajo posamezne zakonske vrzeli oziroma nedorečenosti, ki lahko v povezavi z različnimi in vse bolj kompleksnimi oblikami financiranja ustvarjajo tveganja za transparentnost in integriteto političnega delovanja. Obstoječa pravila namreč ne morejo vnaprej zajeti vseh načinov, na katere se v praksi lahko zagotavlja neposredna ali posredna finančna ali druga podpora političnim akterjem, zlasti kadar so posamezne aktivnosti formalno umeščene oziroma formalno predstavljajo druge dovoljene oblike delovanja. Pri tem se lahko pojavljajo tudi oblike financiranja oziroma zagotavljanja drugih koristi, katerih dejanski namen, ekonomska vrednost ali povezava s političnim delovanjem je brez ustrezne transparentnosti težje razvidna. Večja transparentnost in sledljivost finančnih tokov lahko omogočita, da se tudi obstoječi nadzorni mehanizmi lažje in učinkoviteje oprejo na celovite, ažurne in medsebojno povezljive podatke.

Komisija v nadaljevanju izpostavlja ključna tveganja, povezana z neposrednim in posrednim financiranjem političnih aktivnosti, povezanimi subjekti, političnim oglaševanjem, uporabo javnih sredstev ter sledljivostjo finančnih tokov, in na njihovi podlagi oblikuje ciljno usmerjena priporočila za krepitev transparentnosti, zmanjševanje možnosti za obvod pravil ter ustreznejše upravljanje korupcijskih tveganj.

2. Tveganja, povezana z nezadostno transparentnostjo in sledljivostjo financiranja političnih strank ter uporabo javnih sredstev za politične oziroma volilne namene

Komisija ugotavlja, da veljavna ureditev financiranja političnih strank in volilnih kampanj vzpostavlja temeljna pravila glede dovoljenih virov financiranja, omejitev posameznih oblik financiranja, poročanja ter nadzora. Kljub temu Komisija zaznava, da posamezne določbe ne zajemajo vseh primerov, ki se lahko pojavijo pri uporabi javnih sredstev za financiranje političnih strank. Zlasti kadar posamezne aktivnosti javnih institucij po svoji formalni obliki predstavljajo redno delovanje, izvajanje javnih nalog ali obveščanje javnosti, dejansko pa lahko pomenijo podporo političnemu oziroma volilnemu delovanju oziroma predstavljajo aktivnosti politične stranke ali izvajanje volilne kampanje.

Na področju financiranja političnih strank veljavna ureditev določa več pravil, katerih namen je zagotavljanje transparentnosti in sledljivosti prispevkov. Tako so denarni prispevki fizičnih oseb v gotovini dovoljeni le do zakonsko določenega zneska, višji prispevki pa morajo biti plačani prek ponudnikov plačilnih storitev. Pri gotovinskih prispevkih mora fizična oseba stranki sporočiti tudi predpisane identifikacijske podatke, stranka pa mora takšen prispevek najpozneje naslednji delovni dan vplačati na svoj transakcijski račun ter ga ustrezno evidentirati. Zakon ureja tudi nedenarne oblike prispevkov, med drugim darila, brezplačne storitve, prevzem obveznosti ter dobavo blaga ali storitev pod ugodnejšimi pogoji, pri čemer morata stranka in fizična oseba, ki zanj opravi storitev ali ji proda blago, skleniti ustrezno pogodbo v pisni obliki. Navedene določbe tako vzpostavljajo pravila glede načina izvedbe, identifikacije financerja, evidentiranja in dokumentiranja različnih oblik financiranja političnih strank. Z vidika transparentnosti pa se poleg vprašanja gotovinskega poslovanja odpira tudi vprašanje drugih oblik prenosa vrednosti, zlasti kriptosredstev. Komisija je že v Oceni stanja 2023¹ opozorila, da so lahko podatki o kriptosredstvih na tujih kriptoborzah v konkretnih postopkih težko dostopni, medtem ko lahko način hrambe kriptosredstev v t. i. hladnih denarnicah pomembno oteži ugotavljanje dejanskega stanja. Takšne značilnosti kriptosredstev so z vidika transparentnosti pomembne predvsem zato, ker lahko otežijo preverjanje njihovega izvora, vrednosti in dejanskega prenosa ter s tem učinkovito sledenje finančnim tokovom. Pri financiranju političnih strank je namreč bistveno, da je mogoče posamezni finančni tok povezati s konkretnim prispevkom, njegovim virom in identiteto plačnika ter podatke o tem tudi naknadno preveriti. Veljavna ureditev pri tem ne vsebuje posebnih in celovitih pravil glede prejemanja, prenosa, hrambe in uporabe kriptosredstev za namene financiranja političnih strank. Posledično ni jasno določeno, na kakšen način bi se pri morebitnih prispevkih v obliki kriptosredstev zagotavljali primerljiva identifikacija dajalca, preverljivost izvora in vrednosti sredstev, evidentiranje transakcij ter ustrezno poročanje in nadzor. Ob upoštevanju razvoja novih oblik prenosa vrednosti bi bilo zato z vidika zagotavljanja transparentnega in učinkovitega nadzora smiselno proučiti, ali obstoječa ureditev ustrezno zajema tudi financiranje političnih strank s kriptosredstvi ter ali so za njihovo evidentiranje, preverjanje in nadzor

¹ <https://www.kpk-rs.si/storage/uploads/a473fe45-97f1-46bc-b8fe-e058b8a532b7/Ocena-stanja-2023-web.pdf>

zagotovljeni ustrezni mehanizmi, in po potrebi določiti jasnejša pravila glede njihovega poslovanja.

Drugo zaznano tveganje se nanaša na uporabo javnih sredstev in virov za politične oziroma volilne namene. ZVRK določa posebna pravila glede financiranja volilnih kampanj in prepoveduje njihovo financiranje s proračunskimi sredstvi, hkrati pa ureja tudi uporabo prostorov in drugih virov, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti ter druge osebe javnega prava. Namen teh pravil je zagotoviti, da se javna sredstva in javna infrastruktura ne uporabljajo za zagotavljanje neupravičene prednosti in koristi posameznim kandidatom, političnim strankam ali drugim organizatorjem volilnih kampanj. **Kljub obstoječim pravilom se lahko v praksi pojavijo situacije, pri katerih je težko razmejiti med uporabo javnih sredstev in virov za zakonito izvajanje javnih nalog ter njihovo uporabo oziroma učinkom v korist političnega oziroma volilnega delovanja. Tveganje je posebej izrazito pri nosilcih javnih funkcij, ki se v času opravljanja funkcije hkrati pripravljajo na ponovno kandidaturo oziroma v tem času aktivno podpirajo drugega kandidata.** Takšne osebe imajo zaradi svoje funkcije dostop do javnih komunikacijskih kanalov, služb za odnose z javnostmi, zaposlenih, prostorov, dogodkov, službenih poti, institucionalnih družbenih omrežij in drugih organizacijskih virov, ki jih drugi kandidati praviloma nimajo.

Na lokalni ravni se to lahko pokaže zlasti pri aktualnih županih. Župan lahko v okviru opravljanja svoje funkcije nastopa na novinarskih konferencah, občinskih prireditvah, otvoritvah, proslavah in drugih javnih dogodkih ter prek občinske uprave in službe za odnose z javnostmi komunicira z javnostjo o delu občine. V obdobju pred volitvami pa se lahko pojavi vprašanje, ali in pod katerimi pogoji lahko v okviru takšnih aktivnosti odgovarja na vprašanja o svoji kandidaturi, napoveduje kandidaturo, predstavlja politične usmeritve ali izraža podporo drugemu kandidatu, ne da bi pri tem prišlo do uporabe javnih virov za politično oziroma volilno promocijo. Podobno vprašanje se lahko pojavi pri uporabi občinskih komunikacijskih služb in kanalov. Čeprav je obveščanje javnosti o delu občine zakonita in pomembna naloga občine, lahko način priprave, vsebina, čas objave in način predstavitve posameznega sporočila v konkretnem primeru presežejo namen obveščanja javnosti ter ustvarijo promocijski učinek za aktualnega funkcionarja, ki kandidira na volitvah. Tveganje se lahko pojavi na primer pri intenzivnem predstavljanju dosežkov občine, investicij, novih projektov ali aktivnosti, pri katerih je aktualni župan osebno izpostavljen in predstavljen kot njihov nosilec oziroma zaslužen za njihov uspeh. Nenazadnje ne gre zanemariti tudi učinka objav v občinskih glasilih, kjer se v praksi v času pred uradnim pričetkom volilnih kampanj praviloma trenutnim nosilcem javnih funkcij – županom, podžupanom, občinskim svetnikom – namenja precej prostora. Zaradi prepoznavanja situacij že omenjenega ločevanja med predstavitvijo dela občine in promocijo kandidata za nadaljnjega nosilca javne funkcije, je posebej pomembno, da je dostop do občinskih glasil oziroma drugih komunikacijskih kanalov v lasti občine pod enakimi pogoji omogočen vsem kandidatom.

Posebej občutljiva je lahko tudi uporaba javnih prostorov. Pri organizaciji dogodkov, povezanih s kandidaturo ali volilno kampanjo, se lahko pojavi vprašanje uporabe

prostorov v lasti občine, občinskih javnih zavodov ali drugih oseb javnega prava, vključno z vprašanjem, ali so ti prostori kandidatom oziroma organizatorjem kampanj dostopni pod enakimi pogoji. Enako velja za uporabo druge javne infrastrukture, opreme in organizacijske podpore. ZVRK za določene vrste prostorov in način njihove uporabe določa posebna pravila, vendar se lahko tveganje pojavi tudi na področju, kjer formalna pravila ne dajejo jasnega odgovora glede vseh možnih oblik posredne politične koristi. Zaradi nejasnosti in aktivnosti aktualnih nosilcev javnih funkcij, ki jih, predvsem v času pred pričetkom volilnih kampanj zaznavamo v praksi, bi veljalo opredeliti situacije, ki predstavljajo najbolj prepoznavne možne primere zlorabe javnih sredstev. Na ta način bi se tudi v praksi udejanjila določba ZVRK, ki že sedaj prepoveduje financiranje volilnih kampanj s proračunskimi sredstvi, vključno z uporabo prostorov in drugih virov, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti ter druge osebe javnega prava.

Dodatno tveganje predstavlja udeležba aktualnih funkcionarjev na dogodkih, ki so sicer organizirani kot del izvajanja javne funkcije. Aktualni župani imajo zaradi narave svoje funkcije možnost udeležbe na bistveno večjem številu javnih dogodkov kot drugi kandidati, kar je posebej izrazito v obdobju občinskih praznikov, otvoritev, javnih prireditev in drugih aktivnosti, ki se financirajo oziroma organizirajo z javnimi sredstvi ter časovno sovpadajo z izvajanjem volilne kampanje. Čeprav sama prisotnost funkcionarja na takšnem dogodku praviloma ni sporna in je lahko sestavni del njegove funkcije, lahko način njegovega nastopanja, osebna promocija, vsebina sporočil ali povezovanje javnega dogodka s kandidaturo, ustvarijo dodatno politično oziroma volilno prednost.

Enako tveganje se lahko pojavi tudi na državni ravni. Minister, predsednik vlade, državni sekretar, poslanec ali drug nosilec javne funkcije ima lahko v obdobju pred državnoborskimi, predsedniškimi ali drugimi volitvami dostop do institucionalnih komunikacijskih kanalov, služb za odnose z javnostmi, javnih dogodkov, prostorov, zaposlenih in drugih javnih virov. Tudi na tej ravni se lahko pojavi težko razmejljiva situacija, ko je določena aktivnost formalno predstavljena kot izvajanje javne funkcije oziroma obveščanje javnosti o delu državnega organa, vendar zaradi vsebine, časa, načina izvedbe ali osebne izpostavljenosti funkcionarja hkrati ustvarja politično oziroma volilno korist zanj, njegovo politično stranko ali kandidata, ki ga podpira. Primer takšnega tveganja je lahko intenzivnejše javno predstavljanje dela ministrstva, vlade ali drugega državnega organa v obdobju pred volitvami, pri katerem se dosežki javne politike ali posamezni projekti sistematično povezujejo z osebnim delom oziroma uspehom aktualnega ministra ali drugega nosilca javne funkcije. Podobno se lahko pojavi vprašanje uporabe službenih dogodkov, tiskovnih konferenc, uradnih obiskov, otvoritev investicij, državnih proslav in drugih dogodkov za komuniciranje sporočil, ki imajo poleg informativne tudi izrazito promocijsko oziroma politično vsebino.

Tveganje se zato nanaša na urejanje situacij in vprašanj, ki niso povezana zgolj z urejanjem neposrednega financiranja volilne kampanje. Javni vir namreč v konkretnih primerih ni nujno uporabljen tako, da bi bilo javno financiranje mogoče neposredno

prepoznati kot nakazilo politični stranki, kandidatu ali organizatorju kampanje. Lahko gre za posredno zagotavljanje politične koristi, na primer z uporabo zaposlenih, prostorov, opreme, organizacijskih zmogljivosti, institucionalnih komunikacijskih kanalov ali dogodkov. V takšnem primeru lahko politični akter pridobi promocijsko oziroma volilno korist, ne da bi bila njegova kampanja neposredno financirana iz javnih sredstev. **Pri presoji teh situacij zato ni odločilna zgolj formalna opredelitev aktivnosti kot izvajanja javne funkcije oziroma javne naloge, temveč je treba upoštevati tudi njen dejanski namen, vsebino, čas izvedbe, način predstavitve, obseg uporabljenih javnih virov, osebno izpostavljenost funkcionarja ter njen dejanski ali potencialni učinek na volilno tekmovanje.**

Pri tem je treba upoštevati tudi **načelo enakih možnosti kandidatov**, saj lahko sistemska prednost aktualnih funkcionarjev zaradi njihovega dostopa do javnih virov pomembno vpliva na pogoje volilnega tekmovanja. Komisija zato ocenjuje, da je za zagotavljanje integritete in enakopravnosti političnega procesa poleg obstoječih pravil o neposrednem financiranju volilnih kampanj pomembno zagotoviti tudi jasnejša pravila oziroma mehanizme za prepoznavanje in preprečevanje posredne uporabe javnih sredstev, javnih virov in institucionalnih prednosti za politične oziroma volilne namene. Pri tem bi bilo smiselno posebej opredeliti oziroma pojasniti ravnanje nosilcev javnih funkcij v obdobju pred volitvami, uporabo javnih komunikacijskih kanalov in služb za odnose z javnostmi, uporabo javnih prostorov in opreme, organizacijo oziroma udeležbo na javnih dogodkih ter način predstavljanja aktivnosti in dosežkov državnih organov in organov lokalnih skupnosti. Namen takšne ureditve ne sme biti omejevanje zakonitega izvajanja javnih nalog, rednega dela funkcionarjev ali pravice javnosti do obveščenosti o delu državnih in lokalnih organov. Namen je preprečiti predvsem tiste situacije, v katerih se javni viri oziroma institucionalna prednost, ki izhaja iz opravljanja javne funkcije, uporabljajo na način, ki posameznemu političnemu akterju zagotavlja neupravičeno politično ali volilno prednost. Komisija zato predlaga proučitev obstoječega normativnega okvira z vidika dveh povezanih ciljev: prvič, povečanja sledljivosti finančnih tokov političnih strank z zmanjšanjem možnosti za manj sledljive oblike plačevanja, in drugič, jasnejše razmejitve med uporabo javnih sredstev za izvajanje javnih nalog ter njihovo neposredno ali posredno uporabo za politične oziroma volilne namene. S tem se krepi preventivna funkcija transparentnosti in zmanjšuje možnost za obvod pravil o financiranju političnih strank in volilnih kampanj, ob hkratnem ohranjanju pristojnosti in odgovornosti obstoječih nadzornih organov.

Tveganje je Komisija prepoznala tudi v nezadostni razčlenjenosti in preglednosti poročanja o financiranju političnih strank. Veljavna ureditev sicer določa razkritje podatkov o fizičnih osebah, katerih skupni prispevki politični stranki v posameznem letu presegajo prag iz 22. člena ZPolS, vendar se ti podatki izkazujejo v obliki skupnega letnega zneska. Za zagotovitev večje preglednosti in transparentnosti financiranja političnih strank bi bilo zato smiselno v pojasnilih k računovodskim izkazom zagotoviti jasnejšo razčlenitev prejetih prispevkov navedenih fizičnih oseb, zlasti tako, da se poleg podatkov o plačniku in skupni višini prispevkov prikaže tudi časovna komponenta

posameznih nakazil, ki tvorijo skupni končni znesek. Takšen način poročanja bi omogočil boljši vpogled v dinamiko financiranja politične stranke, preverjanje časovne razporeditve in morebitnega zaporedja posameznih prispevkov ter učinkovitejše spremljanje izvora in koncentracije financiranja. S tem bi se povečala sledljivost posameznih finančnih tokov ter zagotovila večja javna transparentnost financiranja političnih strank.

Državnemu zboru Republike Slovenije in Vladi Republike Slovenije se zato priporoča, da:

- proučita ustreznost obstoječih pravil, ki veljajo na področju financiranja političnih strank in volilnih kampanj, ter vzpostavita dodatne mehanizme za preprečevanje neposredne ali posredne uporabe javnih sredstev za politične namene oziroma volilno promocijo. Pri tem se posebej uredi tudi primere dogodkov, ki jih funkcionar ali organ, pri katerem ta opravlja funkcijo (oziroma drug povezan subjekt), organizira ali se jih funkcionar udeležuje v okviru opravljanja svoje funkcije, tako da se zagotovi jasna ločitev med izvajanjem javne funkcije in političnim oziroma volilnim delovanjem ter prepreči uporaba takšnih dogodkov, njihovih organizacijskih, finančnih in drugih javnih virov, vsebine, udeležencev ali promocijskih aktivnosti za neposredno ali posredno politično oziroma volilno promocijo kandidata. Dogodki, ki so organizirani v okviru delovanja državnega organa, organa lokalne skupnosti ali drugega subjekta javnega sektorja, se ne smejo uporabljati kot dvojni oziroma navidezno javni dogodki, katerih dejanski ali spremljajoči namen je politična promocija funkcionarja, politične stranke ali drugega kandidata.
- Uredita pravno podlago za vzpostavitev sistema obveznega poročanja o finančnih transakcijah političnih strank, ki na podlagi ZPolS prejema sredstva iz državnega oziroma lokalnih proračunov, in sicer preko Uprave Republike Slovenije za javna plačila na način, ki bi omogočal zajem in javno objavo podatkov o njihovih finančnih transakcijah v sistemu ERAR ter s tem zagotovil neposredno podatkovno sledljivost, strukturiran, strojno berljiv in časovno ažuren vpogled v finančne tokove političnih strank, vključno z možnostjo sistematičnega spremljanja njihovih prejemkov in izdatkov.
- V okviru obstoječega zakonodajnega okvira (Zakon o volilni in referendumski kampanji, Uradni list RS, št. [41/07](#), [103/07](#) – ZPolS-D, [11/11](#), [28/11](#) – odl. US in [98/13](#); v nadaljevanju: ZVRK, in Zakon o političnih strankah, Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 103/07, 99/13, 46/14 in 78/23; v nadaljevanju: ZPolS) proučita možnost sprememb in dopolnitev pravil za zagotavljanje večje transparentnosti financiranja volilnih kampanj in delovanja političnih strank, predvsem z vidika normiranja in določitve jasnih pravil glede poslovanja s kriptosredstvi.

- Dopolnita 24. člen ZPolS tako, da bo zagotovljeno popolnejše in preglednejše poročanje o financiranju političnih strank, zlasti tako, da bodo morale politične stranke v letnem poročilu, predloženem AJPES, pri fizičnih osebah, katerih skupni prispevki v posameznem letu presegajo prag, določen z 22. členom ZPolS, razkriti posamezne prispevke oziroma nakazila, skupaj s podatki, ki omogočajo identifikacijo plačnika, višino oziroma vrednost posameznega prispevka ter datum njegovega prejema. S tem naj se zagotovi enotnejša, neposredna in javno dostopna razčlenitev pomembnejših finančnih tokov med fizičnimi osebami in političnimi strankami ter učinkovitejši nadzor nad transparentnostjo financiranja političnih strank.

3. Tveganja, povezana z nezadostno transparentnostjo dejanskega izvora sredstev, uporabljenih za financiranje volilnih kampanj

Komisija ugotavlja, da veljavna zakonska ureditev financiranja volilnih kampanj zagotavlja določeno stopnjo transparentnosti glede virov in višine sredstev, uporabljenih za financiranje posamezne volilne kampanje. Organizator volilne kampanje mora vsa sredstva, namenjena financiranju kampanje, zbrati na posebnem transakcijskem računu, poročilo o financiranju pa mora vsebovati podatke o zbranih in porabljenih sredstvih ter o posameznih prispevkih, posojilih in odloženih plačilih v obsegu, ki ga določa ZVRK. Poročila se javno objavijo, nadzor nad pravilnostjo in zakonitostjo financiranja pa izvaja Računsko sodišče Republike Slovenije.

Kljub temu Komisija zaznava tveganje, da formalno razkritje vira sredstev, s katerimi se financira volilna kampanja, ne omogoča vedno ugotovitve njihovega dejanskega izvora. To je posebej pomembno v primerih, ko je organizator volilne kampanje politična stranka in se kampanja financira s sredstvi, ki jih stranka na svoj posebni transakcijski račun za kampanjo prenese s svojega rednega transakcijskega računa. ZVRK takšen prenos izrecno dopušča in določa tudi najvišji znesek, ki ga lahko politična stranka za ta namen prenese glede na vrsto volitev. V takem primeru je v okviru poročanja kot neposredni vir sredstev volilne kampanje navedena politična stranka. Tak podatek sicer omogoča ugotovitev, kdo je sredstva za volilno kampanjo neposredno zagotovil, vendar sam po sebi ne omogoča nujno vpogleda v izvor sredstev, ki jih je politična stranka pred tem pridobila in jih nato uporabila za financiranje kampanje. S tem se lahko izgubi pomemben del podatkovne povezave med prvotnim financerjem politične stranke in njihovo poznejšo uporabo za financiranje volilne kampanje. Navedeno je z vidika transparentnosti pomembno zlasti zato, ker lahko politična stranka sredstva pridobiva iz različnih dovoljenih virov in jih v okviru svojega rednega finančnega poslovanja uporablja za različne namene. Ko se del teh sredstev pozneje prenese v financiranje volilne kampanje, je brez dodatnega razkritja težko ugotoviti, iz katerih konkretnih virov so bila ta sredstva prvotno pridobljena. Povezava med financerjem in končnim namenom porabe se tako lahko preko vmesnega finančnega toka politične stranke prekine. Posebno tveganje predstavlja tudi časovni vidik takšnega prenosa. Sredstva, ki so bila politični stranki zagotovljena pred začetkom volilne kampanje, se lahko pozneje uporabijo za njeno financiranje, pri čemer iz samega poročila o volilni kampanji ni nujno

razvidno, kdo je sredstva politični stranki zagotovil in v katerem obdobju. Zato zgolj razkritje neposrednega vira sredstev kampanje v primeru prenosa sredstev s transakcijskega računa politične stranke ne zagotavlja nujno popolne transparentnosti njihovega dejanskega izvora.

Komisija zato ocenjuje, da bi bilo treba transparentnost financiranja volilnih kampanj okrepiti tako, da bi poročanje omogočalo sledljivost sredstev od njihovega prvotnega vira do njihove končne uporabe za financiranje volilne kampanje. Takšna ureditev bi bila posebej pomembna pri sredstvih, ki jih politična stranka prenese s svojega rednega finančnega poslovanja na posebni račun volilne kampanje. Z razkritjem fizičnih oseb, od katerih je politična stranka ta sredstva pridobila v določenem obdobju pred začetkom kampanje, bi bilo mogoče zagotoviti večjo sledljivost denarnega toka in zmanjšati tveganje, da bi se z uporabo politične stranke kot vmesnega financerja zakril dejanski izvor sredstev, namenjenih volilni kampanji. Z vidika transparentnosti in preprečevanja korupcijskih tveganj je zato treba proučiti možnost dopolnitve ZVRK tako, da bi poročanje o financiranju volilne kampanje poleg neposrednih virov sredstev omogočilo tudi razkritje dejanskega izvora sredstev, ki jih politična stranka prenese iz svojega rednega poslovanja v financiranje kampanje, vključno z ustrezno časovno opredelitvijo obdobja, v katerem je politična stranka ta sredstva pridobila. Namen takšne ureditve je zagotoviti celovitejšo podatkovno sledljivost financiranja volilnih kampanj in preprečiti, da bi se zaradi večstopenjskega prenosa sredstev med politično stranko in njeno volilno kampanjo izgubila informacija o njihovem prvotnem izvoru. S tem bi se povečala transparentnost političnega financiranja, omogočilo učinkovitejše prepoznavanje morebitnih povezav med financerji in političnimi akterji ter zmanjšal prostor za prikrito oziroma posredno financiranje volilnih kampanj.

Državnemu zboru in Vladi Republike Slovenije se zato priporoča, da:

- Vlada Republike Slovenije in Državni zbor Republike Slovenije spremenita in dopolnita ZVRK tako, da bo omogočal večjo transparentnost in sledljivost financiranja volilnih kampanj na način, da bo zagotovljeno razkritje vseh fizičnih oseb in izvora sredstev, ki jih je politična stranka pridobila v obdobju dveh let pred začetkom volilne kampanje.

4. Tveganja, povezana z netransparentnostjo financiranja medijskih dejavnosti in državnega oglaševanja.

Komisija ugotavlja, da ZMed-1 v 21. členu vzpostavlja sistem poročanja o financiranju dejavnosti na področju medijev, ki zajema tako javne subjekte kot subjekte pod prevladujočim vplivom javnih subjektov. Zavezanci morajo pristojnemu Ministrstvu za kulturo vsako leto do konca februarja sporočiti podatke o višini sredstev in drugih prispevkih, namenjenih financiranju dejavnosti na področju medijev v preteklem letu, vključno s sredstvi za oglaševanje, sponzoriranje in promocijsko umeščanje izdelkov v medijih, plačili za objavo naročenih programskih vsebin ter donacijami izdajateljem

medijev, skupaj s podatki o končnih prejemnikih teh sredstev oziroma prispevkov. Ministrstvo pa naj bi podatke javno objavilo na svoji spletni strani.

Takšna ureditev predstavlja pomemben mehanizem transparentnosti financiranja medijskih dejavnosti, vendar je z vidika ažurnosti in sledljivosti finančnih tokov mogoče prepoznati prostor za njegovo nadaljnjo nadgradnjo. Letno poročanje namreč pomeni, da se podatki o finančnih tokovih javnosti praviloma razkrijejo z večmesečnim časovnim zamikom glede na obdobje, v katerem so bila sredstva oziroma drugi prispevki dejansko zagotovljeni. To zmanjšuje možnost pravočasnega spremljanja finančnih tokov in njihovega povezovanja z aktualnimi dogodki, političnimi procesi oziroma drugimi okoliščinami, v katerih lahko nastanejo tveganja za politično vplivanje na medijsko okolje. Tveganje je pomembno izpostaviti zlasti zato, ker so predmet poročanja različne oblike finančne podpore medijskim dejavnostim, ki niso omejene zgolj na klasično državno oglaševanje. ZMed-1 izrecno zajema oglaševanje, sponzoriranje in promocijsko umeščanje izdelkov v medijih, plačila za objavo naročenih programskih vsebin ter donacije izdajateljem medijev. Poročanje tako sicer omogoča vpogled v razmerja med javnimi oziroma javno obvladovanimi subjekti in končnimi prejemniki sredstev, vendar šele naknadno.

Dodatno vprašanje predstavlja način objave in povezljivost podatkov. Podatki, ki se zbirajo na podlagi 21. člena ZMed-1, bodo objavljeni na spletni strani pristojnega ministrstva, vendar njihova uporabnost za sprotno spremljanje finančnih tokov ni odvisna le od javne dostopnosti, temveč tudi od njihove ažurnosti, strukturiranosti in možnosti povezovanja z drugimi javno dostopnimi evidencami. Zlasti povezovanje podatkov o financerju, prejemniku, višini sredstev, namenu oziroma vrsti financiranja in času transakcije lahko omogoči bistveno bolj celovit vpogled v finančne tokove med javnim sektorjem oziroma subjekti pod njegovim prevladujočim vplivom in medijskim okoljem.

Komisija zato ocenjuje, da je smiselno proučiti možnost pogostejšega poročanja od sedanjega letnega režima, pri čemer bi bilo treba glede na naravo in obseg podatkov proučiti možnost mesečnega poročanja. Hkrati bi bilo smiselno proučiti možnost tehnične in podatkovne povezave oziroma vključitve podatkov, zbranih na podlagi 21. člena ZMed-1, v informacijski sistem ERAR oziroma njihovega objavljanja na način, ki omogoča neposredno povezovanje z drugimi podatki o javnih finančnih tokovih. S tem bi se povečali ažurnost, primerljivost in sledljivost podatkov ter zmanjšala možnost, da bi pomembni finančni tokovi med javnim sektorjem in medijskimi subjekti ostali nepovezani ali zaznani šele z večjim časovnim zamikom.

Nadgradnja sistema v navedeni smeri bi tako omogočila, da se podatki o višini sredstev oziroma drugih prispevkov, vrsti financiranja in končnem prejemniku ne obravnavajo zgolj kot enkratna letna evidenca, temveč kot ažuren in povezljiv vir podatkov o finančnih tokovih na področju medijev. S tem bi se okrepila transparentnost uporabe javnih

sredstev in zmanjšala tveganja za netransparentno politično oziroma interesno vplivanje na medijsko okolje.

Ministrstvu za kulturo se zato priporoča, da:

- Prouči možnost nadgradnje obstoječega sistema poročanja o višini sredstev in drugih prispevkov, namenjenih financiranju dejavnosti na področju medijev, kot ga določa 21. člen Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 69/25; v nadaljevanju: ZMed-1), zlasti z vidika uvedbe najmanj mesečnega poročanja namesto sedanjega letnega poročanja ter možnosti povezave oziroma vključitve zbranih podatkov v informacijski sistem ERAR, s čimer bi se zagotovila večja ažurnost, preglednost in sledljivost teh finančnih tokov. Hkrati naj v čim krajšem času pristopi k celoviti realizaciji 21. člena ZMed-1, vključno z vzpostavitvijo učinkovitega sistema zbiranja in javne objave podatkov o financiranju dejavnosti na področju medijev.

5. Tveganja, povezana z možnostjo posrednega financiranja političnih aktivnosti preko družb s kapitalsko naložbo države

Komisija uvodoma ugotavlja, da veljavna zakonodaja ne dopušča neposrednega financiranja političnih strank s strani družb s kapitalsko naložbo države. V skladu s 25. členom ZPolS državni organi, organi lokalnih skupnosti, pravne osebe javnega in zasebnega prava ter samostojni podjetniki posamezniki in posamezniki, ki samostojno opravljajo dejavnost, ne smejo financirati političnih strank, razen če zakon določa drugače. Enaka omejitev velja tudi na področju financiranja volilnih kampanj, saj peti odstavek 14. člena ZVRK prepoveduje njihovo financiranje s strani pravnih oseb javnega in zasebnega prava. Navedena prepoved pomembno omejuje možnost neposrednega financiranja političnih strank in volilnih kampanj s sredstvi družb s kapitalsko naložbo države, vendar sama po sebi ne izključuje vseh tveganj, povezanih z uporabo sredstev in drugih virov teh družb za podporo političnim aktivnostim. ZPolS namreč kot prispevek politični stranki ne opredeljuje le neposrednega denarnega nakazila, temveč tudi druge oblike koristi, kot so darila, brezplačne storitve, prevzem obveznosti stranke oziroma opravljanje storitev ali prodaja blaga pod pogoji, ki stranko postavljajo v ugodnejši položaj. Tveganje se zato lahko pojavi tudi v primerih, ko sredstva družbe niso formalno nakazana politični stranki, temveč so uporabljena za druge izdatke ali poslovna razmerja, ki lahko zaradi njihovega namena, prejemnika, vsebine ali okoliščin izvedbe ustvarijo neposredno ali posredno politično korist.

Tveganja je na navedenem področju moč prepoznati pri oglaševanju, sponzorstvih, donacijah, promocijskih in komunikacijskih storitvah, naročenih vsebinah, svetovalnih storitvah ter drugih poslovnih razmerjih družb s kapitalsko naložbo države. Takšni izdatki so lahko povsem legitimen del poslovanja družbe in jih ni mogoče že zaradi njihove narave obravnavati kot politično financiranje. **Tveganje nastane predvsem takrat, ko njihova poslovna utemeljenost ni dovolj jasna oziroma ko okoliščine**

odločanja, izbira prejemnika, višina izdatka, vsebina storitve, čas izvedbe ali povezave med vpletenimi osebami ustvarjajo možnost, da ima izdatek poleg poslovnega tudi politični oziroma promocijski učinek. Pri tem je pomemben tudi položaj družb s kapitalsko naložbo države, ki imajo na posameznem trgu monopolni oziroma prevladujoč položaj. **Pri takšnih družbah je lahko potreba po oglaševanju njihovih produktov oziroma storitev bistveno manjša kot pri družbah, ki delujejo na konkurenčnih trgih in morajo z oglaševanjem aktivno pridobivati oziroma ohranjati uporabnike oziroma tržni delež.** Če je oglaševanje v takšnih okoliščinah obsežno, je izpostavljeno tveganju, da posamezni izdatki niso v zadostni meri povezani z dejanskimi poslovnimi potrebami družbe oziroma da njihova gospodarnost, smotrnost in učinkovitost niso ustrezno preverjene. To tveganje je z vidika upravljanja kapitalskih naložb države pomembno tudi, ker gre pri družbah s kapitalsko naložbo države za sredstva in premoženje, pri katerih mora biti zagotovljeno odgovorno, gospodarno, pregledno in učinkovito upravljanje. SDH pri upravljanju kapitalskih naložb države med drugim upošteva načela skrbnosti, odgovornosti, neodvisnosti, preglednosti in gospodarnosti, njegov sistem upravljanja pa temelji tudi na aktih upravljanja in Kodeksu korporativnega upravljanja družb s kapitalsko naložbo države. Z vidika obravnavanega tveganja je treba pri družbah s kapitalsko naložbo države spremljati in preverjati tudi porabo sredstev za oglaševanje in druge promocijske aktivnosti. Pri tem ne gre zgolj za preverjanje formalne skladnosti posameznega izdatka, temveč tudi za presojo njegove gospodarnosti, smotrnosti in poslovne utemeljenosti. Posebej pri družbah z monopolnim oziroma prevladujočim položajem bi bilo smiselno proučiti, ali je obseg oglaševanja sorazmeren z dejanskimi potrebami družbe in njenim položajem na trgu ter ali obstajajo jasna in preverljiva merila za odločanje o takšnih izdatkih.

Poleg vprašanja gospodarnosti se lahko pri oglaševanju in drugih promocijskih izdatkih pojavi tudi tveganje njihove povezanosti z zgolj političnim ozadjem takšnega izdatka. Družbe s kapitalsko naložbo države lahko razpolagajo z znatnimi finančnimi sredstvi in imajo zaradi svojega položaja pomembno prisotnost v javnem in medijskem prostoru. Odločitve o tem, komu se namenjajo sredstva za oglaševanje, sponzorstva, promocijo ali druge oblike komunikacije, zato lahko poleg neposrednega poslovnega učinka vplivajo tudi na razporeditev finančnih virov v širšem javnem in medijskem okolju. Tveganje se lahko pojavi zlasti takrat, ko je prejemnik sredstev neposredno ali posredno povezan s politično stranko, njenimi predstavniki ali osebami, ki imajo pomembno vlogo v političnem okolju. V takšnih primerih iz same transakcije oziroma poslovnega razmerja ni nujno mogoče ugotoviti, ali gre izključno za legitimno poslovno odločitev družbe ali pa se z njo hkrati zagotavlja korist političnemu akterju oziroma z njim povezanim osebami. Podobno lahko tveganje nastane pri naročanju promocijskih ali komunikacijskih storitev, če je njihova vsebina ali način izvedbe takšen, da poleg poslovnega cilja ustvarja tudi politični oziroma promocijski učinek. **Pri tem je treba razlikovati med neposrednim financiranjem političnih strank, ki ga zakon izrecno prepoveduje, in poslovnimi izdatki družb, ki formalno niso namenjeni političnim strankam, vendar lahko zaradi izbire prejemnika, vsebine storitve, višine plačila, okoliščin sklenitve ali drugih povezav ustvarjajo posreden politični učinek. Prav v tem**

segmentu lahko nastanejo okoliščine, v katerih je težko ugotoviti dejanski namen oziroma končni učinek posamezne poslovne odločitve. Tveganje se lahko pojavi tudi pri fizičnih osebah, ki so povezane z družbo s kapitalsko naložbo države in politični stranki prispevajo lastna sredstva. Tak prispevek je ob izpolnjevanju zakonskih pogojev lahko zakonit in ga ni mogoče zgolj zaradi povezave posameznika z družbo obravnavati kot nedovoljeno financiranje. Tveganje pa nastane, če obstajajo okoliščine, ki kažejo, da sredstva, ki jih fizična oseba formalno prispeva kot lastna sredstva, dejansko izvirajo iz družbe oziroma so ji bila zagotovljena neposredno ali posredno iz sredstev družbe. V takšnem primeru bi lahko šlo za **obvod zakonske prepovedi financiranja političnih strank s strani pravnih oseb**. Enako se lahko pojavi pri financiranju preko drugih pravnih ali fizičnih oseb, povezanih s politično stranko oziroma njenimi predstavniki. Sredstva družbe se lahko najprej uporabijo za poslovno razmerje s tretjim subjektom, ta pa lahko sredstva oziroma drugo korist pozneje nameni politični aktivnosti. Takšne povezave iz posamezne transakcije ali poslovnega razmerja niso nujno neposredno razvidne, zato lahko formalno zakonita poslovna odločitev predstavlja enega od možnih kanalov za obvod pravil o financiranju političnih strank ali volilnih kampanj.

Tveganje predstavljajo tudi osebe, ki v družbah s kapitalsko naložbo države oziroma v SDH opravljajo strokovne funkcije, sprejemajo ali sooblikujejo odločitve o poslovanju, vključno z odločitvami o oglaševanju, sponzorstvih, donacijah in drugih izdatkih. Če so takšne osebe hkrati politično povezane oziroma imajo finančne povezave s političnimi strankami ali organizatorji volilnih kampanj, lahko nastanejo okoliščine, ki vplivajo na njihovo neodvisnost oziroma ustvarjajo tveganje za njihovo delovanje v javnem interesu. Pri tem ni mogoče že samega članstva v politični stranki, opravljanja politične funkcije ali zakonitega prispevka politični stranki obravnavati kot dokaz nedopustnega političnega vplivanja. Gre pa lahko za okoliščine, ki lahko predstavljajo relevantne informacije pri presoji morebitnega nasprotja interesov, političnega vpliva oziroma neodvisnosti posameznika pri opravljanju javnih nalog, zlasti kadar je ta vključen v odločanje o finančnih ali poslovnih razmerjih, ki bi lahko koristila političnemu akterju, s katerim je povezan. Zato je z vidika integritete pomembna ustrezna preglednost morebitnih političnih in finančnih povezav oseb, ki opravljajo strokovne funkcije v organih SDH in družbah v njegovem upravljanju, pri čemer je treba zagotoviti sorazmernost takšnih razkritij in upoštevati pravico do zasebnosti ter varstvo osebnih podatkov. **Namen morebitnega razkritja ni omejevanje političnega udejstvovanja posameznikov ali njihove pravice do zakonitega financiranja političnih strank, temveč omogočanje pravočasne identifikacije okoliščin, ki bi lahko bile pomembne za presojo neodvisnosti in integritete pri opravljanju funkcije.**

Obstoječi sistem upravljanja kapitalskih naložb države že temelji na načelih gospodarnosti, učinkovitosti, preglednosti in odgovornosti. SDH ima pri upravljanju naložb vzpostavljene tudi različne postopke poročanja, nadzora in korporacijskega upravljanja, Kodeks korporativnega upravljanja družb s kapitalsko naložbo države pa je namenjen vzpostavitvi transparentnega in razumljivega sistema korporacijskega upravljanja ter se uporablja po načelu »uporabi ali pojasni«. **Namen priporočil zato ni**

vzpostaviti splošne prepovedi oglaševanja, sponzorstev, donacij ali drugih poslovnih aktivnosti družb v državni lasti niti posegati v njihove zakonite poslovne odločitve. Namen je obstoječi sistem dopolniti z mehanizmi, ki bodo omogočali bolj sistematično prepoznavanje specifičnih tveganj, ki se pojavljajo na presečišču poslovnega in političnega delovanja. Pri družbah, pri katerih zaradi njihovega monopolnega oziroma prevladujočega položaja oglaševanje njihovih produktov oziroma storitev ni nujno potrebno za doseganje legitimnih poslovnih ciljev, je zato smiselno proučiti možnost določitve jasnejših kriterijev glede upravičenosti oziroma obsega takšnega oglaševanja. Hkrati je treba zagotoviti ustrezno spremljanje in preverjanje porabe sredstev za oglaševanje, zlasti z vidika gospodarnosti, smotrnosti in poslovne utemeljenosti. Pri ugotovljenih tveganjih bi morali biti zagotovljeni ustrezni revizijski oziroma drugi nadzorni postopki. Takšen pristop bi omogočil, da se tveganja ne obravnavajo šele takrat, ko obstajajo konkretni indici o nedovoljenem političnem financiranju, temveč že na ravni preventivnega korporativnega upravljanja. Komisija zato ocenjuje, da je treba v okviru politike upravljanja kapitalskih naložb države in sistema korporativnega upravljanja družb s kapitalsko naložbo države okrepiti preventivne mehanizme za zmanjševanje tveganj negospodarne porabe sredstev, političnega vplivanja in obvodnega financiranja političnih aktivnosti. Pri tem so pomembni zlasti jasnejša merila za oglaševanje družb s prevladujočim oziroma monopolnim položajem, preglednost in sledljivost odločitev o oglaševanju, sponzorstvih in drugih promocijskih izdatkih, preverjanje njihove gospodarnosti in smotrnosti, preverjanje morebitnih povezav prejemnikov s političnimi strankami oziroma njihovimi predstavniki ter ustrezno dokumentiranje poslovne utemeljenosti in namena izdatkov. Dodatno je treba zagotoviti mehanizme za prepoznavanje in obvladovanje morebitnih političnih oziroma finančnih povezav oseb, ki opravljajo strokovne funkcije v SDH in družb v njihovem upravljanju. S tem bi se okrepila transparentnost odločanja in zmanjšalo tveganje, da bi osebne, politične ali druge povezave vplivale na odločitve o uporabi sredstev družb s kapitalsko naložbo države. Takšen preventivni pristop bi dopolnil obstoječo zakonsko prepoved neposrednega financiranja političnih strank s strani pravnih oseb ter hkrati naslovil širše tveganje, da se sredstva oziroma poslovni viri družb s kapitalsko naložbo države uporabljajo na način, ki sicer formalno ne predstavlja financiranja politične stranke, vendar lahko posameznemu političnemu akterju ali z njim povezanim subjektom zagotavlja neupravičeno korist. Namen priporočil je zato predvsem okrepiti transparentnost, gospodarnost, sledljivost in integriteto upravljanja javnega premoženja ter zmanjšati možnosti, da bi se sredstva družb s kapitalsko naložbo države uporabljala za politične namene neposredno ali preko drugih oseb, subjektov ali navidezno običajnih poslovnih razmerij.

Zato se priporoča, da:

- Državni zbor v okviru politike upravljanja kapitalskih naložb države določi kriterije za opredelitev družb v državni lasti, pri katerih zaradi njihovega monopolnega oziroma prevladujočega položaja na trgu oziroma drugih specifičnosti poslovanja oziroma izvajanja javne službe, oglaševanje njihovih

produktov oziroma storitev ni potrebno, ter na podlagi teh kriterijev opredeli družbe in določi, da se promocija ukrepov in finančnih spodbud, ki jih financira država, izvaja centralizirano;

- SDH pri družbah, ki jih upravlja, zagotovi ustrezno spremljanje in preverjanje namenske porabe sredstev za oglaševanje, zlasti z vidika njihove gospodarnosti, smotrnosti in utemeljenosti, ter v okviru svojih pristojnosti izvaja oziroma zagotovi izvedbo ustreznih revizijskih oziroma nadzornih postopkov v primerih ugotovljenih odstopanj ali tveganj.
- SDH naj predlaga dopolnitev ZSDH-1 tako, da se za osebe, ki opravljajo strokovne funkcije v organih Slovenskega državnega holdinga in družbah v njegovem upravljanju, v okviru izjav o interesih oziroma izjav o neodvisnosti zagotovi tudi razkritje njihovih morebitnih političnih povezav ter finančnih povezav s političnimi strankami, zlasti podatkov o opravljanju funkcij v političnih strankah ter o donacijah političnim strankam in organizatorjem volilnih kampanj, v obsegu in na način, ki zagotavljata sorazmernost posega v zasebnost ter omogočata učinkovito presojo morebitnih tveganj za nasprotje interesov, politični vpliv in neodvisno opravljanje funkcije.

Senat Komisije je na podlagi vpogleda v vsebino zadeve na 43. seji 24. 9. 2026 sprejel sklep, s katerim so se predmetna priporočila sprejela.

Komisija Vlado, Državni zbor RS, Ministrstvo za kulturo in SDH naproša, da jo v roku 3 mesecev od prejema teh Priporočil obvestijo o aktivnostih oziroma izvedenih ukrepih.

Katarina BERVAR STERNAD

predsednica Komisije za
preprečevanje korupcije