

NATÁLIA ŠVECOVÁ

## Financovanie a kontrola financovania politických strán: možnosti a perspektívy

The financial dimension of existence of political parties is in Political Science a relatively new issue. Research oriented on financing of political parties is important on the ground of the position of political parties in political and law systems. Therefore the primary aim of the study is to outline different options and alternatives, legal principles and methods of party financing and control of party financing in EU Member States. Following the comparative basis the ambition of the study is to create a comprehensive approach to the subsistent options of selected dimensions of funding of political parties, ergo it seeks to provide a reference source in assessable language and format. In its conclusion the study cogitates over the issue of minimal standards for party financing. Forasmuch as the principle of equality is frequently conceived different in system of party financing and different in system of control of party financing, the study aims to initiate the discussion on balanced relation between the system of financing of political parties and system of control of party funding.

**Key words:** political parties; funding of political parties; public financing; private financing; control of party financing

Finančná dimenzia existencie politických strán predstavuje relatívne novú politologickú tému. Skúmanie systémov financovania politických subjektov je dôležité najmä vzhľadom na charakter ich ukotvenia v politickom a právom systéme štátu.

Cieľom štúdie je na báze komparácie systémov financovania, ako aj kontroly financovania politických strán v jednotlivých členských štátoch Európskej únie, ktoré odpovedali v rámci siete ECPRD<sup>1</sup>, zosumarizovať možnosti v tejto sfére a vytvoriť tak komplexný obraz reálne existujúcich alternatív v rámci vybraných dimenzií financovania politických strán a jeho kontroly. Ambíciou tejto štúdie je na základe koncízneho a komplexného prístupu podniknúť ďalší výskum a otvoriť priestor na uvažovanie o tejto aktuálnej otázke.

### 1. Teoretické východiská

Problematika financovania politických strán je determinovaná širokým spektrom faktorov, ktoré koexistujú vo vzájomnom prepojení. Situáciu v tejto oblasti je potrebné prioritne vnímať s ohľadom na politický systém príslušného štátu. Charakter politického systému určuje spôsob

<sup>1</sup> ECPRD. Request no. 1419 *The financing of political parties and political foundations in the EU Member States*; ECPRD. Request no. 1627 *Auditors for executing the annual financial audit of political parties and foundations*.

financovania politických strán a naopak spôsob financovania politických strán dotvára charakter politického systému.<sup>2</sup> Základným prvkom ovplyvňujúcim vzťah politického systému a systému financovania politických strán je predovšetkým miera a obsah legislatívneho zakotvenia samotného politického subjektu. K právnej úprave subjektu politickej strany dochádza v Európe až práve v súvislosti s potrebou vytvorenia právneho rámca pre financovanie politických strán. Riešenie takejto právnej úpravy je komplikované z hľadiska zasadenia subjektu politickej strany do bipolárnej štruktúry práva (súkromné – verejné právo), pričom „*predovšetkým toto rozlíšenie má podiel na nepresnosti kvalifikácie politickej strany ako subjektu súkromného práva, ale aj subjektu verejného práva*“.<sup>3</sup> Keďže sa však politické strany v skutočnosti nesprávajú ako subjekty súkromného práva a ich primárny účel je verejnoprávny – podieľať sa na správe vecí verejných, štátna kontrola ich financovania má opodstatnenie a rovnako opodstatnené je aj financovanie politických strán zo strany štátu.

Model financovania politických strán ovplyvňuje charakter stranického systému príslušného štátu. Systém dotácie politických strán môže výrazne napomôcť vytvoreniu stranického pluralizmu. Napríklad systém štátnych dotácií so zníženou minimálnou hranicou na vyplatenie náhrady volebných výdavkov spolu so stanovením stropu určeného na tieto výdavky pre politické strany, ktoré vo voľbách získali najviac hlasov, dokáže „účinne spluralizovať“ stranický systém. Malé politické strany získajú aspoň čiastočnú náhradu volebných výdavkov a veľkým politickým stranám sa vyplatí len určitá minimálna časť ich skutočných volebných výdavkov. To znamená, že uvedený spôsob financovania vytvorí priaznivé podmienky na vznik nových politických strán. Na druhej strane systém financovania politických strán môže podobným spôsobom vznik nových politických strán aj sťažiť, resp. úplne obmedziť. Z toho jednoznačne vyplýva, že význam adekvátnosti systému financovania je dôležitý najmä v tranzitívnych krajinách t.j. v štátoch, ktoré prechádzajú od nedemokratickeho k demokratickému režimu.

Špecifický efekt má na spôsob financovania politických strán aj politická kultúra daného štátu. V kontexte politickej kultúry je potrebné spomenúť reguláciu financovania politických strán vo Švédsku. Právna úprava tam priznáva politickým stranám dotácie zo štátneho rozpočtu a ne-limituje výšku súkromných donácií, no na druhej strane kontrola financovania politických strán nie je legislatívne podrobne regulovaná. Vypracovávanie výročných finančných správ existuje len na báze dobrovoľnej dohody politických strán v Riksdagu.

Okrem už opísaných aspektov determinujú problematiku financovania politických strán v jednotlivých štátoch aj ekonomické faktory (napr. ekonomická sila štátu, daňový systém atď.), história, tradície a rôznorodé vonkajšie faktory, ako napr. snaha prebrať skúsenosti s financovaním politických strán zo zahraničia a pod.

## 1.2. Princípy financovania politických strán

Vo všeobecnom meradle by právna úprava financovania politických strán a jeho kontroly mala smerovať k splneniu princípov tzv. statusovej teórie politických strán Konrada Hessa. Jeho

<sup>2</sup> OUTLÝ, J.: Financování politických stran státem. In: FIALOVÁ, I. – Šaradín, P. (eds.): *Acta Universitatis Palackianae Olomucensis Facultas Philosophica Politologica 1*. Olomouc : Univerzita Palackého v Olomouci, 2003, s. 100.

<sup>3</sup> DRGONEC, J.: Transparentnosť financovania politických strán: možnosti a perspektívy. In: Transparency International Slovensko: *Financovanie politických strán* (seminárny bulletin). Bratislava : Róbert Vico – vydavateľstvo, 2000, s. 20.

teória vychádza z premisy, že „*politické strany sa nachádzajú v určitých typoch vzťahov: k štátu, k ostatným politickým stranám a k spoločnosti. Pre vzťah politických strán k štátu by mal byť určujúci status slobody, pre vzťah k ostatným stranám status rovnosti a pre vzťah k spoločnosti status verejnosti.*“<sup>4</sup> Od princípu verejnosti možno následne odvodiť princíp kontroly, keďže splnenie princípu verejnosti existencie politických strán vo vzťahu k spoločnosti by nebolo overiteľné bez adekvátnej kontroly. Princíp transparentnosti a princíp kontroly sú vzájomne úzko prepojené, pričom predstavujú platformu na vytvorenie rôznorodých mechanizmov kontroly financovania politických strán. Popri týchto štyroch základných princípoch financovania politických strán niektorí teoretici (napr. J. Outlý) ešte uvádzajú princíp vynútiteľnosti.<sup>5</sup> Princíp vynútiteľnosti spočíva v primeranom určení sankčných mechanizmov v prípade porušenia ustanovení jednotlivých právnych predpisov upravujúcich financovanie politických strán a jeho kontrolu.

Na zhodnotenie modelov financovania politických strán v praxi tak bude imanentné posúdiť vzájomný vzťah a mieru vyváženosti medzi princípom slobody a princípom rovnosti. Na druhej strane pri analýze reálne existujúcich modelov kontroly financovania politických strán bude nevyhnutné zamerať sa najmä na rozbor efektívnosti princípu kontroly a princípu vynútiteľnosti. Pri analýze systémov kontroly financovania bude však rovnako dôležité sledovať aplikáciu princípu rovnosti, lebo v niektorých modeloch môže existovať nesúlad medzi rovnosťou v systéme financovania politických strán a rovnosťou v systéme kontroly tohto financovania.

Je evidentné, že princíp rovnosti a princíp slobody sú navzájom antagonistické, a práve preto väčšina demokratických štátov uplatňuje oba princípy súčasne s cieľom vyvažovať podporu politickej strany zo strany štátu a zo strany súkromného sektora. Princíp rovnosti znamená zakotvenie podmienok zabezpečujúcich rovnaké kritériá prístupu k finančným zdrojom (predovšetkým verejným finančným zdrojom) pre všetky politické strany tak, aby nijaký politický subjekt nebol jednostranne zvýhodňovaný. Princíp slobody reflektuje slobodu zabezpečenia financovania politických strán svojpomocne, pričom regulácia súkromných donácií pre politické strany by nemala nadmerne zasahovať do slobody jednotlivcov. No na druhej strane úplne neobmedzená aplikácia princípu slobody je v demokratických systémoch rovnako ťažko akceptovateľná, pretože absolútne naplnenie princípu slobody by vyústilo do zvýhodňovania politických strán podporovaných kapitálovo silnými subjektmi súkromného sektora a politických strán už etablovaných v straníckom systéme.

Dosiaľ publikované analýzy v oblasti teórie oscilácie systému financovania politických strán medzi princípom slobody a princípom rovnosti naznačujú určitý teoretický rozpor. Outlý tvrdí, že „*vhodnou kombináciou týchto dvoch princípov je možné zabezpečiť slobodnú súťaž politických strán*“<sup>6</sup> Na druhej strane Šimíček síce rovnako vníma relevanciu zabezpečenia rovnováhy medzi princípom slobody a princípom rovnosti, no slobodnú súťaž politických strán vyčleňuje ako ďalší princíp financovania politických strán.<sup>7</sup> V kontexte teórie financovania politických strán nie je potrebné princíp slobodnej súťaže politických strán vyčleňovať ako samostatný determinant, pretože slobodná súťaž politických subjektov je v skutočnosti efektom a výsledkom vyváženého spolupôsobenia princípu slobody a princípu rovnosti.

<sup>4</sup> ŠIMÍČEK, V.: Politické strany v ústavném pořádku České republiky. In: KYSELA, J. (ed.): *Deset let Ústavy České republiky*. Praha : Eurolex Bohemia, 2003, s. 244

<sup>5</sup> OUTLÝ, ref. 2, s. 99.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 101.

<sup>7</sup> ŠIMÍČEK, V.: Poznámky k financování politických stran. In: *Politologický časopis*, 1995, 1, č. 1, s. 18.

## 2. Systémy financovania politických strán v členských štátoch Európskej únie

Všeobecne možno identifikovať tri základné modely financovania politických strán – prvým modelom je financovanie prostredníctvom dotácií zo štátneho rozpočtu; druhým modelom je financovanie zo súkromných zdrojov a tretím je zmiešaný model, kombinujúci verejné a súkromné financovanie.

Spomedzi 24 členských štátov EÚ, ktoré v apríli 2010 odpovedali na otázky Európskeho parlamentu týkajúce sa financovania politických strán (požiadavka v rámci ECPRD), sa len v dvoch prípadoch nezistila právna úprava verejného financovania politických strán. Politické strany nie sú dotované priamo zo štátneho rozpočtu vo Veľkej Británii a Lotyšsku. Model financovania výlučne len z verejných zdrojov neuplatňuje ani jeden členský štát EÚ. Tento model je v podstate len teoretickým konštruktom – v demokratických štátoch sa v praxi uplatňujú len niektoré jeho prvky (napr. úplný zákaz donácie od právnických osôb; limity donácie a pod.).

### 2.1. *Financovanie politických strán zo strany štátu*

#### 2.1.1. *Stanovenie celkovej výšky štátnej dotácie*

Členské štáty EÚ, ktoré uplatňujú zmiešaný model financovania politických strán, pristupujú k stanoveniu maximálnej výšky celkovej dotácie pre všetky oprávnené politické subjekty zo štátneho rozpočtu rôznym spôsobom. V stanovení stropu dotácie uplatňujú v zásade tri spôsoby:

- variabilné maximum celkovej štátnej dotácie pre politické strany, t.j. celkový objem dotácií nie je fixne vopred stanovený; odvíja sa od výsledkov volieb (napr. Belgicko, Dánsko),
- absolútne stanovená fixná suma, t.j. celkový objem štátnej dotácie je vopred zafixovaný v určitej sume (napr. Nemecko, Cyprus),
- relatívne stanovená fixná suma, t.j. celkový objem štátnej dotácie sa odvíja od makroekonomických ukazovateľov; suma je stanovená vo vzťahu k príjmom štátneho rozpočtu (napr. Grécko), suma je stanovená vo vzťahu k HDP (napr. Slovinsko).

Väčšina členských štátov EÚ uplatňujúcich zmiešaný model financovania politických strán stanovuje celkovú výšku štátnej dotácie pre všetky oprávnené politické strany variabilne v nadväznosti na výsledky volieb (zvyčajne parlamentných). To znamená, že neexistuje zákonom upravený strop celkovej štátnej dotácie. Celkový objem verejných zdrojov vyčlenených na financovanie politických strán súvisí v majorite s faktorom úspešnosti politických strán vo voľbách do celoštátneho parlamentu (niekde aj do Európskeho parlamentu – napr. Taliansko, alebo aj do krajských zastupiteľstiev – napr. Litva); celková výška štátnej dotácie je súčtom parciálnych dotácií udelených pre politické strany na základe počtu platných odovzdaných hlasov, ktoré získali v parlamentných voľbách, plus variabilne stanovené príspevky na mandát, na činnosť alebo na voľby. Variabilita ročného objemu verejných prostriedkov vyčlenených na financovanie politických strán teda vychádza z troch faktorov:

- po prvé v jednotlivých voľbách sa líšia počty platných hlasov;
- po druhé rôznorodé dodatočné príspevky na mandát, činnosť alebo niekde poslanecký klub (napr. Dánsko) nie sú zákonom zafixované na určitej hranici,
- po tretie po voľbách sa môže líšiť aj počet oprávnených subjektov, ktoré budú mať na príspevky nárok.

Model variabilného maxima celkovej štátnej dotácie sa uplatňuje napr. v Belgicku, kde politické strany, ktoré získali aspoň jeden mandát v celoštátnom parlamente, získavajú okrem fixnej sumy 125 000 eur ročne aj štátny príspevok 1,25 eura na jeden platný odovzdaný hlas vo voľbách do parlamentu. V Dánsku variabilita ročného maxima štátnej dotácie politických strán spočíva v tom, že popri príspevku na mandát sa uplatňuje aj príspevok na poslanecký klub a príspevok na predsedu a podpredsedov parlamentu. Keďže počet poslaneckých klubov parlamentu sa môže meniť v závislosti od zloženia parlamentu, nie je možné, aby existoval zákonom stanovený strop verejného financovania politických strán.

Model absolútne stanoveného maxima celkovej štátnej dotácie pre politické strany je uplatňovaný napr. v Nemecku alebo na Cypre. Systém prerozdelenia štátnej dotácie v tomto prípade môže byť vo vzťahu k podielu platných odovzdaných hlasov logicky len proporčný. Ak legislatíva členského štátu upravuje maximum celkového objemu štátnej dotácie na politické strany, zväčša nestanovuje fixnú sumu na jeden platný odovzdaný hlas, keďže počet hlasov sa vo voľbách líši. Výnimkou v tomto smere je Nemecko, ktoré síce na jednej strane stanovuje fixný ročný objem určený na financovanie politických strán, no na strane druhej prerozdeľuje dotácie na základe určenej finančnej kvóty na jeden platný odovzdaný hlas. V Nemecku je táto situácia možná vďaka tomu, že existuje minimálna hranica finančnej spoluúčasti politickej strany na jej vlastnom financovaní – t.j. dotácia zo štátneho rozpočtu pre danú politickú stranu nesmie prekročiť vlastný ročný príjem politickej strany. Na Cypre sa celkový ročný maximálny objem verejných zdrojov vyčlenených na dotáciu politických strán líši v závislosti od toho, či je daný rok volebný, alebo nie. Vo volebnom roku je maximum stanovené na 7,03 milióna eur, v nevolebnom maximum tvorí 4,5 milióna eur.

Model relatívneho stanovenia maxima celkovej štátnej dotácie pre politické strany vo vzťahu k príjmom štátneho rozpočtu aplikujú napr. v Grécku, kde je celkový objem príspevku na činnosť a príspevku na mandát stanovený maximálne na 1,02 % z príjmov štátneho rozpočtu; príspevok na voľby je stanovený maximálne na 0,22 % štátneho rozpočtu (0,35 %, ak sú viaceré voľby v priebehu jedného roka). Stanovená maximálna ročná dotácia je logicky prerozdeľovaná proporčne medzi oprávnené subjekty – 80 % stanovenej ročnej dotácie sa rozdeľuje proporčne medzi politické strany zastúpené v parlamente; 10 % pre politické strany zastúpené v EP a zvyšných 10 % dotácie sa proporčne rozdeľuje medzi strany, ktoré kandidovali minimálne v 70 % volebných obvodoch a získali najmenej 1,5 % hlasov.

Model relatívneho stanovenia maxima celkovej štátnej dotácie pre politické strany vo vzťahu k HDP uplatňuje napr. Slovinsko. Tu je celkový objem verejných financií vyčlenených na financovanie politických strán stanovený na maximálne 0,017 % HDP, pričom 90 % z tejto štátnej dotácie je rozdelených proporčne podľa podielu získaných platných hlasov vo voľbách do parlamentu a 10 % štátnej dotácie je rozdelených rovnomerne medzi všetky oprávnené politické strany, t.j. politické strany, ktoré získali vo voľbách aspoň 1 % platných odovzdaných hlasov.

### 2.1.2. Typy a podmienky udelenia štátnej dotácie

Štátna podpora politických strán môže byť priama alebo nepriama. Priama štátna dotácia je zákonom presne definovaná a v zásade nadobúda nasledujúce formy:

*Príspevok na voľby.* – Ide o jednorazový finančný príspevok odvíjajúci sa zvyčajne od počtu odovzdaných platných hlasov pre danú politickú stranu. Maximálna výška príspevku nemôže byť neobmedzená, a tak si jednotlivé štáty samy regulujú maximálnu možnú hranicu tohto príspevku buď absolútne (stanovenie celkového objemu financií na tento účel – napr. Bulharsko),

alebo relatívne (vo vzťahu k minimálnej mzde – napr. Rusko, Ukrajina). Úprava finančného stropu príspevku na voľby pomáha zaisťovať slobodu a súťaživosť volieb. Jednotlivé členské štáty uplatňujúce príspevok na voľby si kritéria jeho získania upravujú v zásade tromi rôznymi spôsobmi:

- kritérium volebnej úspešnosti – politickej strane vzniká nárok na vyplatenie príspevku na voľby, ak získa určitý zákonom stanovený podiel platných odovzdaných hlasov (napr. 0,5 % v Nemecku),

- kritérium účasti vo voľbách – každej politickej strane, ktorá sa zúčastnila vo voľbách v určitom počte volebných obvodov alebo postavila určitý počet kandidátov, vzniká nárok na vyplatenie príspevku na voľby (napr. Maďarsko, kde je štátom stanovený objem financií na náhradu volebných výdavkov vydelený počtom kandidátov a následne proporčne pridelený politickým stranám podľa počtu ich kandidátov; príspevok je vyplatený ešte pred voľbami)<sup>8</sup>,

- uplatnenie oboch kritérií – typickým príkladom je Grécko, kde politická strana musí získať minimálne 3 % platných odovzdaných hlasov a zároveň kandidovať aspoň v dvoch tretinách volebných obvodoch.

*Príspevok na činnosť.* – Ide o pravidelný príspevok skladajúci sa v zásade z dvoch častí: stáleho príspevku a príspevku na mandát. Kritériom nadobudnutia nároku na tento príspevok je zisk určitého, zákonom stanoveného podielu platných odovzdaných hlasov vo voľbách do parlamentu (niekde aj vo voľbách do EP – napr. Taliansko, alebo krajských zastupiteľstiev – napr. Litva), resp. získanie aspoň jedného mandátu v prípade príspevku na mandát. Podobne ako v prípade príspevku na voľby sa aj v prípade príspevku na činnosť líšia nielen zákonné kritériá na jeho udelenie, ale aj spôsob jeho prerozdelenia medzi oprávnené politické subjekty.

Väčšina členských štátov EÚ uplatňujúcich zmiešaný model financovania politických strán kombinuje v rámci právneho nároku na udelenie príspevku na činnosť pre politické strany kritérium parlamentného statusu a volebnej úspešnosti politickej strany (napr. Portugalsko, Taliansko). Konkrétne to znamená, že táto legislatívna úprava vytvára širší priestor pre štátne dotácie politických strán, teda rozširuje okruh subjektov s právnym nárokom na uvedený typ finančnej podpory, a tým nepriamo podporuje súťaživosť a slobodu parlamentných volieb. Najširšie možnosti na udelenie príspevku na činnosť zakotvuje legislatívny rámec financovania politických strán v Taliansku. Kombinuje rozsiahle alternatívy kritéria volebnej úspešnosti politickej strany (aspoň 1 % platných hlasov do poslaneckej snemovne; aspoň 5 % platných hlasov do senátu; aspoň 15 % vo volebnom obvode pre nezávislého kandidáta do senátu) spolu s rozšírením kritéria „parlamentného statusu“, t.j. oprávneným subjektom je aj politická strana, ktorá získa aspoň jeden mandát v senáte, aspoň jeden mandát v EP alebo aspoň jeden mandát v regionálnych zastupiteľstvách. Zaujímavým príkladom v rámci uvedenej skupiny štátov je Portugalsko, kombinujúce kritérium zisku minimálne jedného mandátu nie s podielom, ale počtom platných odovzdaných hlasov v parlamentných voľbách; na štátnu dotáciu má právny nárok politická strana buď aspoň s jedným mandátom v parlamente, alebo politická strana, za ktorú hlasovalo minimálne 50 000 oprávnených voličov. Portugalsko tak stanovuje kritérium úspešnosti politickej strany v parlamentných voľbách absolútne.

<sup>8</sup> OUTLÝ, J.: *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc : Periplum, 2003, s. 108.

Špecifickým prípadom je Francúzsko, kde popri alternácii kritéria parlamentného statusu a kritéria volebnej úspešnosti existuje ešte relatívne kritérium parity zastúpenia pohlaví na kandidátnej listine danej politickej strany; v prípade, že rozdiel medzi zastúpením mužov a žien na kandidátke je viac ako 2 %, politická strana získa len 3/4 štátnej dotácie.

Členské štáty EÚ ojedinele ako jedinú legislatívnu podmienku nároku na štátnu dotáciu uplatňujú zisk aspoň jedného mandátu v celoštátnom parlamente, t.j. kritérium parlamentného statusu politickej strany (napr. Dánsko, Španielsko). Belgicko ako jediný členský štát EÚ kombinuje v rámci vzniku právneho nároku na štátnu dotáciu pre politickú stranu kritérium parlamentného statusu politickej strany s podmienkou garancie a rešpektu k ľudským právam a slobodám. Každá politická strana, ktorá je zastúpená buď v senáte, alebo v poslaneckej snemovni aspoň jedným mandátom a zároveň má vo svojich stanovách alebo volebnom programe obsiahnutú garanciu ľudských práv a slobôd, a zároveň jej členovia a orgány tieto garancie skutočne v praxi rešpektujú, získa fixnú sumu 125 000 eur ročne; okrem toho je pre tieto politické strany dodatočne alokovaných 1,25 eur za každý platný odovzdaný hlas.

Najširší okruh oprávnených subjektov však vzniká v tých štátoch, kde sa uplatňuje výlučne podmienka zisku určitého percenta platných odovzdaných hlasov (zvyčajne vo voľbách do celoštátneho parlamentu). V tomto kontexte široké možnosti vzniku právneho nároku na vyplatenie štátnej dotácie upravuje Nemecko, kde je kritérium volebnej úspešnosti určené takto: 0,5 % platných odovzdaných hlasov vo voľbách do celoštátneho parlamentu alebo do EP, alebo 1 % vo voľbách do zastupiteľstiev spolkových štátov, alebo 10 % vo volebnom obvode. Estónska legislatíva v rámci aplikácie kritéria volebnej úspešnosti vytvára akýsi trojkoľajový systém štátnej dotácie pre politické strany: pre politické strany, ktoré získali viac ako 5 % hlasov, sa celková suma prerozdeľuje proporčne podľa podielu platných odovzdaných hlasov vo voľbách do celoštátneho parlamentu. Pre politické strany so ziskom od 1 % do 4 % hlasov je alokovaná fixná suma 10 000 eur ročne a pre politické strany, ktoré získali od 4 % do 5 % hlasov, je alokovaná fixná suma 16 500 eur ročne.

### *2.1.3. Systém prerozdelenia štátnej dotácie*

Porovnanie systémov prerozdelenia štátnej dotácie pre politické strany v členských štátoch EÚ so zmiešaným modelom financovania politických strán ukazuje, že v zásade existujú dve základné možnosti alokácie verejných zdrojov medzi oprávnené politické strany. Prvým variantom je prerozdelenie financií na princípe čisto proporčnom vo vzťahu buď k počtu platných hlasov odovzdaných pre politické strany zvyčajne vo voľbách do celoštátneho parlamentu (niekde aj vo voľbách do EP – napr. Taliansko; niekde aj vo voľbách do krajských zastupiteľstiev – napr. Litva), alebo vo vzťahu k počtu mandátov, ktoré politická strana získala v celoštátnom parlamente (niekde aj v iných zastupiteľských zboroch – napr. Taliansko aj mandáty v EP a regionálnych zastupiteľstvách). Druhou alternatívou je alokácia verejných financií medzi oprávnené politické subjekty na báze kombinácie fixnej časti rovnakej pre všetky politické strany zastúpené v celoštátnom parlamente a pohyblivej zložky odvíjajúcej sa od počtu platných odovzdaných hlasov odovzdaných v parlamentných voľbách alebo od počtu mandátov v parlamente. Uvedená druhá možnosť prerozdelenia štátnej dotácie pre politické strany teda spája princíp rovnomernosti (rovnaký objem pre všetky oprávnené subjekty) a princíp proporcionality (rôzny objem verejných financií podľa počtu odovzdaných platných hlasov alebo podľa počtu mandátov).

Väčšina členských štátov EÚ uplatňujúcich zmiešaný model financovania politických strán v rámci prerozdelenia štátnej dotácie pre oprávnené politické strany uplatňujú systém čisto pro-

poročné rozdelenie verejných financií medzi politické strany na základe počtu platných odovzdaných hlasov pre politické strany zvyčajne v parlamentných voľbách alebo na základe počtu mandátov zvyčajne v celoštátnom parlamente. Ako už bolo spomenuté, v prípade štátov, ktoré limitujú celkový objem verejných financií vyčlenených na financovanie politických strán, je proporčné rozdelenie tohto zákonom stanoveného stropu logickým riešením, a preto práve napr. Cyprus, kde je celková výška štátnej dotácie pre všetky oprávnené politické strany stanovená absolútne, prerozdeľuje túto štátnu dotáciu na čisto proporcionálnom princípe podľa počtu odovzdaných platných hlasov v parlamentných voľbách. Špecifickým príkladom je Nemecko, kde proporcionalita v alokácii verejných financií nesúvisí len s výsledkom parlamentných volieb, ale rovnako aj s objemom financií, ktoré politické strany získajú zo súkromných zdrojov. Politické strany, ktoré sú oprávnené získať štátnu dotáciu, získajú 0,85 eur za každý platný odovzdaný hlas. Od 4 miliónov hlasov už len 0,70 eur za každý platný odovzdaný hlas. Okrem toho za každé 1 euro od fyzickej osoby získa politická strana 0,38 eur zo štátneho rozpočtu (táto dotácia je však možná len do výšky 3 300 eur na osobu). Rovnako netradičným príkladom je Poľsko, kde sa proporcionalita v rozdeľovaní verejných financií uskutočňuje na regresívnom princípe: príspevok na činnosť je prerozdeľovaný regresívne, t.j. čím viac platných hlasov politická strana získala, tým menej zlotých na jeden hlas jej bude pridelených. V prípade Talianska je systém prerozdelenia verejných financií vyčlenených na financovanie politických strán najčlenitejší: celková štátna dotácia je najprv rozdelená na štyri rovnomerné časti podľa štruktúry zákonodarnej moci (poslanecká snemovňa, senát, EP a regionálne zastupiteľstvá), a až následne dochádza k prerozdeleniu týchto častí na základe počtu platných odovzdaných hlasov. V prípade regionálnych volieb, volieb do senátu sú financie ešte najprv delené podľa počtu obyvateľov.

Stanovenie koeficientu proporcionality, t.j. čísla, resp. objemu financií na jeden platný hlas odovzdaný zvyčajne v parlamentných voľbách alebo na jeden mandát v parlamente, môže byť buď absolútne, alebo relatívne. Absolútne stanovenie koeficientu znamená, že zákonom je vopred definovaná určitá fixná čiastka, ktorá bude pre politickú stranu pridelená na každý jeden platný hlas alebo na každý mandát. Relatívne stanovenia koeficientu znamená, že zákonná úprava definuje koeficient vo vzťahu k určitému meniacemu sa sociálno-ekonomickému ukazovateľu. Príkladom absolútne stanoveného koeficientu je Fínsko, kde politická strana získa fixnú čiastku 180 000 eur na jeden mandát ročne. Príkladom relatívne stanoveného koeficientu je Portugalsko, kde je štátna dotácia prerozdelená v závislosti od počtu platných odovzdaných hlasov na princípe vynásobenia indexu sociálnej podpory a počtu platných odovzdaných hlasov pre danú politickú stranu. Index sociálnej podpory je meniaci sa prvok v čase a priestore.

Alokácia verejných financií medzi oprávnené politické subjekty na báze kombinácie fixnej časti rovnakej pre všetky politické strany zastúpené v celoštátnom parlamente a pohyblivej zložky odvíjajúcej sa od výsledkov volieb je uplatňovaná napr. v Estónsku, kde sa fixná výška príspevku vzťahuje na politické strany, ktoré získali od 1 % do 4 % platných odovzdaných hlasov v parlamentných voľbách, a pohyblivá čiastka sa vzťahuje na politické strany nad 5 % platných odovzdaných hlasov. Pre politické strany, ktoré získali viac ako 5 % hlasov v parlamentných voľbách, sa celková suma prerozdeľuje proporčne. Pre politické strany, ktoré získali od 1 % do 4 % hlasov je alokovaná fixná suma 10 000 € ročne; pre politické strany, ktoré získali od 4 % do 5 % hlasov, je alokovaná fixná suma 16 500 € ročne.



## 2.2. Financovanie politických strán zo súkromných zdrojov

*Conditio sine qua non* financovania politických strán z privátnych zdrojov je súlad predmetného financovania s existujúcou legislatívou príslušného štátu. Súkromné financovanie politických strán vo všeobecnom meradle môže nadobúdať nasledujúce spôsoby:

*Členské príspevky* – príspevky od jednotlivých členov politickej strany. Vo väčšine európskych štátov je výška členského príspevku ponechaná na uváženie danej politickej strany, no napr. v Rumunsku je limit pre členský príspevok stanovený priamo zákonom.

*Dary* – ide o jednorazový príspevok pre politickú stranu od súkromného donora. Legislatívne obmedzenia a limity sa v členských štátoch rôznia. Napr. v Bulharsku, vo Francúzsku alebo v Poľsku je inštitút darovania od právnických osôb zákonom zakázaný.

*Iné príjmy* – napr. príjmy z podnikania, z prenájmu, úroky z vkladov, predaj nehnuteľností atď. Špecifickým príjmom v tomto kontexte sú tzv. „stranícke dane“, t.j. čiastky vyčlenené z príjmov poslancov alebo iných verejných funkcionárov, ktorí sú členmi danej politickej strany.

Porovnanie legislatívnej úpravy financovania politických strán v členských štátoch EÚ, ktoré odpovedali v rámci siete ECPRD, zo súkromných zdrojov ukázalo dve základné alternatívy – po prvé súkromné donácie od právnických a fyzických osôb sú limitované a po druhé súkromné financovanie politických strán fyzickými a právnickými osobami nie je limitované.

Väčšina členských štátov EÚ zákonom stanovuje určité limity vo financovaní politických strán zo súkromných zdrojov. Legislatívna úprava obmedzení vo financovaní politických strán z privátnych zdrojov v zásade nadobúda tri základné formy:

- donácie od fyzických a právnických osôb sú limitované absolútne, t.j. existuje zákonom stanovené pevné maximum pre dary od súkromných subjektov (napr. Belgicko);
- donácie od fyzických a právnických osôb sú limitované relatívne, t.j. existuje zákonom stanovený vzťah medzi maximom donácie a určitým sociálno-ekonomickým ukazovateľom, napr. vo vzťahu k minimálnej mzde (napr. Lotyšsko, Rumunsko);
- donácie od právnických osôb sú zákonom zakázané (napr. Francúzsko, Bulharsko).

Typickým príkladom absolútneho stanovenia maxima donácie od súkromných subjektov je napr. Belgicko. Právnické osoby v Belgicku môžu darovať maximálne 500 eur pre politickú stranu ročne, pričom celková donácia pre politické strany od jednej právnickej osoby nesmie prekročiť 2 000 eur ročne. Fyzické osoby rovnako môžu darovať pre politickú stranu maximálne 500 eur ročne, pričom celková donácia pre politické strany od jednej fyzickej osoby nesmie prekročiť 2 000 eur ročne.

Relatívne limitovanie donácie od súkromných subjektov je uplatňované napr. v Rumunsku, kde úhrnná ročná donácia od fyzických osôb nesmie presiahnuť 200-násobok hrubej minimálnej mzdy (400-násobok vo volebnom roku) a úhrnná ročná donácia od právnických osôb nesmie prekročiť 500-násobok hrubej minimálnej mzdy (1000-násobok vo volebnom roku). Okrem toho Rumunsko obmedzuje aj úhrnnú ročnú dotáciu pre politický subjekt – celkové množstvo dotácií pre politickú stranu je limitované na max. 0,025 % príjmov štátneho rozpočtu ročne. V Portugalsku je relatívne maximum pre donácie od súkromných subjektov odvodené od tzv. indexu sociálnej podpory: fyzické osoby môžu darovať maximálne 25-násobok indexu sociálnej podpory ročne (t.j. v súčasnosti maximálne 10 480 eur).

### 3. Systémy kontroly financovania politických strán v členských štátoch Európskej únie

#### 3.1. Zákonné náležitosti výročnej finančnej správy politických strán

Komparácia legislatívnej úpravy kontroly financovania politických strán v členských štátoch EÚ, ktoré odpovedali na požiadavku v rámci ECPRD, ukázalo dve východiskové možnosti:

- súčasťou výročnej finančnej správy politických strán je zo zákona aj účtovná uzávierka overená audítorom (napr. Francúzsko, Rakúsko),
- súčasťou výročnej finančnej správy politických strán zo zákona nie je aj účtovná uzávierka overená audítorom (napr. Španielsko, Švédsko).

Väčšina členských štátov EÚ legislatívne zakotvuje ako povinnú náležitosť výročnej finančnej správy politických strán podmienku overenia účtovnej uzávierky audítorom. Právne predpisy upravujúce špecifiká týkajúce sa zákonnej povinnosti vykonania auditu ako súčasti výročnej finančnej správy politických strán sa však v jednotlivých uvedených štátoch líšia a v zásade nadobúdajú štyri základné alternatívy: po prvé – audit zo zákona vykonáva len jeden audítor, ktorého si vyberie a hradí politická strana sama (napr. Belgicko, SR); po druhé – audit zo zákona vykonáva len jeden audítor, ktorého si politická nevyberie ani nehradí sama, pričom audítora vyberie a hradí verejný orgán (Poľsko); po tretie – audit zo zákona vykonávajú dvaja audítori, ktorých si politická strana vyberie a hradí sama (Francúzsko), a po štvrté – audit zo zákona vykonávajú dvaja audítori, ktorých si politická strana vyberie v konzultácii so štátnym orgánom, no hradí si ich sama (Rakúsko).

Príkladom legislatívnej úpravy, keď audit vykonáva jeden audítor, ktorého si nevyberá a ani nehradí politická strana sama, je Poľsko; výročnú finančnú správu vrátane správy nezávislého audítora odovzdáva politická strana národnej volebnej komisii. Audítorov menuje a hradí národná volebná komisia. Politická strana teda nie je zo zákona povinná vybrať si a uhradiť náklady audítora sama.

Typickým príkladom právnej regulácie kontroly financovania politických strán, keď audit vykonávajú až dvaja nezávislí audítori, ktorých si vyberá a hradí politická strana sama, je Francúzsko, kde účtovné výkazy politických strán musia byť certifikované dvoma nezávislými audítormi. Správu audítorov posudzuje špeciálny verejný orgán Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques.

Príkladom legislatívy v oblasti kontroly financovania politických strán, keď audit vykonávajú až dvaja nezávislí audítori, ktorých si politická strana vyberá v konzultácii so štátnym orgánom, je Rakúsko – politická strana má zo zákona povinnosť ešte pred vykonaním auditu každoročne predložiť ministerstvu financií zoznam piatich potenciálnych audítorov. Ministerstvo financií z uvedeného zoznamu vyberie dvoch audítorov, ktorí budú poverení vypracovaním auditu účtovnej uzávierky danej politickej strany.

Porovnanie odpovedí v rámci ECPRD ukázalo, že v prípade členských štátov EÚ, ktoré v oblasti kontroly financovania politických strán legislatívne nezakotvujú podmienku overenia účtovnej uzávierky nezávislým audítorom, je možné identifikovať v zásade štyri typy verejných orgánov, viac či menej efektívnym spôsobom suplujúce audit účtovnej závierky: po prvé pravdivosť výročných finančných správ politických strán kontroluje ad hoc parlamentná komisia, zložená z poslancov parlamentu, sudcu najvyššieho správneho súdu, sudcu najvyššieho občiansko-trestnoprávneho súdu a člena dvoru audítorov; po druhé výročnú finančnú správu overuje

národný kontrolný úrad; po tretej výročnú finančnú správu kontroluje špeciálny verejný orgán majúci právo vykonať audit a po štvrté výročnú finančnú správu overuje dvor auditorov. Špecifickým príkladom je v uvedenom kontexte Švédsko, kde správu nezávislého audítora podáva politická strana jedine vtedy, keď sa uchádza o dotáciu zo štátneho rozpočtu na celoštátnej úrovni.

### 3.2. Kontrolný subjekt

Z komparácie legislatívnej úpravy kontroly financovania politických strán v členských štátoch EÚ možno v oblasti kontrolného subjektu výročných finančných správ politických strán identifikovať tri východiskové možnosti:

1. Výročná finančná správa je kontrolovaná dvoma orgánmi verejnej moci (napr. Fínsko, Litve). Vo Fínsku výročnú finančnú správu politická strana odovzdáva národnému kontrolnému úradu a ministerstvu spravodlivosti; v Litve výročnú finančnú správu kontroluje ústredná volebná komisia a národný daňový úrad.

2. Výročnú finančnú správu politických strán kontroluje jeden orgán verejnej moci (napr. Belgicko, Slovinsko).

3. Výročnú finančnú správu nekontroluje žiaden orgán verejnej moci; kontrolným subjektom je len verejnosť (Rakúsko a Švédsko). V Rakúsku zo zákona účtovné výkazy danej politickej strany kontrolujú dvaja nezávislí audítori, pričom správa oboch audítora je publikovaná v úradnom vestníku. Vo Švédsku je kontrola financovania politických strán založená na džentlmenovej dohode strán zastúpených v Riksdagu z apríla 2000. Finančnú správu nekontroluje žiaden verejný orgán, pričom audit sa vykonáva len ako súčasť žiadosti o dotáciu zo štátneho rozpočtu.

### 3.3. Politické strany, na ktoré sa systém kontroly zo zákona vzťahuje

Porovnanie právnej úpravy kontroly financovania politických strán v členských štátoch EÚ, ktoré odpovedali na požiadavku v rámci ECPRD, identifikovalo tri východiskové alternatívy definovania okruhov politických strán, na ktoré sa systém kontroly financovania vzťahuje:

– systém kontroly financovania sa vzťahuje na všetky registrované politické strany (napr. Belgicko, Španielsko),

– systém kontroly financovania sa vzťahuje na všetky politické strany, ktoré sú dotované zo štátneho rozpočtu (napr. Cyprus, Estónsko); v tomto kontexte je však potrebné pripomenúť, že systém prerozdelenia štátnej dotácie pre politické strany je koncipovaný širšie, t.j. na vznik právneho nároku na štátnu dotáciu pre politickú stranu je potrebný zisk určitého percenta platných odovzdaných hlasov v parlamentných voľbách, ktoré je však nižšie ako volebná klauzula, čiže ide aj o neparlamentné politické strany,

– systém kontroly financovania politických strán sa vzťahuje na politické strany nad zákonom stanovenú hranicu príjmu (Litva, Veľká Británia). V Litve sú povinné okrem výročnej finančnej správy predložiť aj správu nezávislého audítora len politické strany s ročným príjmom nad 200-násobok priemernej mesačnej mzdy. Vo Veľkej Británii sa povinnosť vypracovania auditu účtovnej závierky politickej strany vzťahuje len na politické strany s ročným príjmom nad 250 000£.

Vo väčšine členských štátov EÚ, ktoré odpovedali v rámci ECPRD, sa legislatíva týkajúca sa kontroly financovania politických strán vzťahuje na všetky registrované politické strany.

## Záver

Komparácia modelov financovania politických strán v členských štátoch EÚ ukázala, že v praktickej rovine sa stranické financovanie prikláňa ku zmiešanému modelu, t.j. ku kombinácii verejných a súkromných zdrojov. Tento fakt možno vnímať ako výsledok pokusu o vyváženú princípy slobody a rovnosti vo financovaní politických strán. Aplikácia zmiešaného modelu financovania sa na druhej strane realizuje aj z praktických dôvodov, keďže ani jeden zo spôsobov financovania v čistej podobe by nedokázal pokryť všetky náklady politických strán. Uvedená premisa je podložená skutočnosťou, že aj vo Veľkej Británii, kde tradične prevládalo súkromné financovanie politických strán, sa objavujú kompenzačné mechanizmy financovania sektorálnych politik poslancov z verejných zdrojov popri finančnej podpore vládnej (vládných) strán prostredníctvom orgánov verejnej moci.

Vzhľadom na rozdielnosť historicko-sociálno-politicko-ekonomického vývoja v jednotlivých štátoch nie je možné v teoretickej rovine vytvoriť ideálny systém financovania politických strán, ktorý by sa dal aplikovať v každom štáte. Napriek tomu je prínosné hľadať aspoň minimálne štandardy, ktoré by efektívne dokázali odzrkadľovať splnenie princípy financovania politických strán, a to najmä princípy verejnosti, kontroly a vynútiteľnosti. Primárnou snahou by sa malo stať vyváženú princípy rovnosti v systéme financovania a v systéme kontroly financovania politických strán. Porovnanie ukázalo, že práve tento balans v niektorých členských štátoch absentuje. Rovnosť v systéme kontroly financovania politických strán je koncipovaná širšie, čo môže značným spôsobom obmedzovať pôsobenie predovšetkým malých politických strán.

V systéme financovania politických strán sa od 90. rokov minulého storočia začínajú objavovať viaceré znepokojujúce tendencie. Ako upozorňuje Ch. Landfried, v rámci štruktúry príjmov politických strán vzniká hrozba kapitalizácie a etatizácie a v rámci výdavkov politických strán hrozba komercializácie.<sup>9</sup> Nadmerné napájanie stranických financií na štátny rozpočet vedie k upevneniu strán kartelového typu s tendenciou ďalšieho odcudzenia sa elektorátu. Trend intenzívneho vzd'arovania sa politických strán od občianskej spoločnosti sa začína objavovať už od 70. rokov 20. storočia so vznikom strán kartelu. Politický diskurz sa mení na centristický orientovaný predmet volebnej súťaže, pričom politické strany sa postupne začínajú zbavovať ideologicko-programových funkcií. V stranách kartelu dochádza k anonymizácii ľudí, čo spôsobuje elimináciu väzieb medzi vedením strany, členskou základňou a voličmi.<sup>10</sup> Členovia strany nevnímajú svoje členstvo ako zmysluplné, a teda nevidia dôvod strany ďalej finančne podporovať. Strany tak majú možnosť preniesť ťažisko vlastného financovania na individuálnych donorov, čo však pre hroziace klientelistické väzby predstavuje latentné riziko nepriaznivej verejnej mienky a úbytku elektorátu. Finančné zdroje tak hľadajú vo verejnej sfére. Zavedenie stranického financovania z verejných zdrojov predstavuje jednu z najväčších kvalitatívnych zmien vo vzťahu medzi politickými stranami a štátom. Popri priamom financovaní strán prostredníctvom

<sup>9</sup> LANDFRIED, Ch.: *Partei финанzen und politische Macht*. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1994, s. 315 – 357.

<sup>10</sup> KRNO, S.: *Typológia politických strán*. Nitra : FF UKF, 2006, s. 23.

štátneho rozpočtu sa objavuje aj nepriame dotovanie straníckych aktivít cez výdavky na činnosť parlamentu. Parlamentné strany tak oplývajú konkurenčnou výhodou oproti stranám mimoparlamentným; vo všeobecnosti je teda evidentné, že kartel je rovnako viditeľný aj na systémovej úrovni,<sup>11</sup> keďže politické strany majú tendenciu uchovať existujúci stranícky systém a obmedzovať konkurenciu vo volebnej súťaži, čo je rovnako dosiahnuteľné aj prostredníctvom systému financovania politických strán. Kapitalizácia príjmov sa odráža v preferovaní veľkých darov od súkromných donorov, ktorí následne získavajú politický vplyv. Komercializácia výdavkov má za následok eskaláciu nepriamej komunikácie medzi voličstvom a politickou stranou. Právna úprava systému financovania politických strán by sa tak mala orientovať na elimináciu spomenutých vplyvov. Potlačenie etatizácie príjmov by bolo možné doceliť napr. zakotvením minimálnej hranice finančnej spoluúčasti politickej strany na jej vlastnom financovaní podľa príkladu Nemecka. Limitácia etatizácie príjmov by rovnako bola reflektovaná aj v prípade stanovenia stropu celkovej štátnej dotácie pre politické strany buď absolútne, alebo relatívne. Relatívne stanovenie maxima štátnej dotácie, odzrkadľujúce aktuálny vývoj makroekonomických ukazovateľov, by spĺňalo nevyhnutnosť šetrenia v čase hospodárskej recesie. Obmedzenie kapitalizácie príjmov je možné cestou stanovenia limitov pre donácie zo súkromných zdrojov alebo zákazom donácie od právnických osôb podľa príkladu Bulharska. Elimináciu kapitalizácie príjmov sa dá realizovať aj nepriamo prostredníctvom vhodného nastavenia daňového zvýhodnenia.

---

<sup>11</sup> JARMARA, T.: Evoluční přístup ke studiu politických stran: strana kartelu. In: *Slovenská politologická revue*, 2011, 11, č. 2, s. 141.