Středoevropské politické studie
Central European Political Studies Review
Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity v Brně

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

# Financovanie politických strán na Slovensku

*Marián Belko*

Abstract: *The Funding of the Political Parties in Slovakia.*

*Parties are essential components of a political system, since they provide access to the decision-making process for the citizens. In democratic society they have to execute some basic functions (e.g. interest aggregation, articulation and representation). For this they need material and financial resources. In the recent year funding of the parties must deal with growing expensiveness on the one hand, and on the other with bribery and corruption (which can seriously damage citizens' confidence in the democratic system). Even the most democratic countries have from time to time problem with this unacceptable social phenomena. And it is more important to avoid it in transition countries and in so-called "new democracies" – as central and east European countries, where the democracy is not stabile enough.*

*In this article we focus on the case of Slovakia. We try to outline party finances system and analyse financial resources structure. There are two main models of parties financing, one based on private finances and second based on public resources. Apart from serious defects in laws (still present in Slovak legislation), the main problem of parties financing in Slovakia is growing rate of public party subvention (what can negatively affect parties' independence on the state) and reducing number of party subjects, which participate on it.*

Keywords: *political parties, funding of political parties, financial resources, public financing, private financing, Slovak republic, Slovak party system.*

## 1. Úvod: vymedzenie problematiky

Politické subjekty sú nezanedbateľným prostredníkom medzi vstupmi (inputs), ktoré občania vkladajú do politického systému a výsledným produktom (outputs). K svojmu fungovaniu potrebujú mať zabezpečené zdroje, ktoré sú ich hybným motorom, a to jednak ideologické (formujúce ich charakter a postavenie v systéme vo vzťahu k iným stranám), personálne (sú to predovšetkým ľudia, na záujmoch ktorých strany stavajú) a v neposlednom rade i finančné a materiálne (ako nevyhnutné prostriedky realizácie cieľov v politickom procese) - k teórii politických strán viď napr. Fiala – Strmiska 1998.

Financovanie politických strán je veľmi citlivou a háklivou oblasťou. Akékoľvek nedostatky v oblasti financovania (ale samozrejme aj iných zdrojov) sa odrazia v ich schopnostiach napĺňať svoj účel a realizovať nevyhnutné funkcie (napr. strany musia byť schopné agregovať a artikulovať záujmy vlastných členov a priaznivcov). Ak sa tieto problémy navyše týkajú celého straníckeho systému (resp. väčšiny subjektov), je ohrozená efektívnosť a funkčnosť politického procesu ako takého, k čomu by v demokratických spoločnostiach nemalo dochádzať.

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

Výsledkom by mohlo byť spochybňovanie demokracie ako správneho hodnotového systému. Varovným signálom v tomto smere je dnes pre nás existujúci trend poklesu dôvery v politické strany, čo sa prejavuje nielen v prieskumoch verejnej mienky, ale aj zreteľným poklesom členstva v politických stranách, ktorému čelí čoraz viac subjektov (a to aj tradične masové politické strany). Svoju úlohu zohráva tiež fakt, že sú to často samotné strany, ktoré rozhodujú o nastavení systému financovania.

Pri posudzovaní systému financovania musíme vychádzať z formálneho nastavenia daného legislatívnym rámcom, ale nezanedbateľný je tiež efekt, ktorý vyvoláva financovanie strán v praxi. Predovšetkým je z tohoto hľadiska dôležité analyzovať, akú úlohu zohráva štátna podpora politických strán. Na Slovensku je okrem formálnych nedostatkov, spôsobených medzerami v zákonoch (ktoré existujú aj po prijatí nového zákona o politických stranách č. 85/2005 Z. z. – k tomuto problému viď napr. Sičáková-Beblavá – Zemanovičová 2002, alebo Wienk 2005), problémom systému financovania politických strán aj smer, ktorým sa uberá priama forma štátnej podpory, a to predovšetkým vzhľadom na A) rastúcu mieru podielu verejných prostriedkov na celkových zdrojoch a B) sústredenie tejto podpory do rúk čoraz menšieho počtu subjektov.

Tento text je založený takmer výhradne na údajoch a dátach, ktoré sú verejne dostupné a sú poskytované jednak politickými stranami samotnými a tiež nevládnymi organizáciami, ktoré sa monitorovaniu financovania strán a politickej korupcie venujú (majoritne Aliacia Fair-Play a Transparency International Slovensko). Vzhľadom k snahe zachovať maximálnu možnú objektivitu pri spracovávaní získaných dát sa jedná o údaje overiteľné. Na informácie, ktoré by sa síce javili ako veľmi prínosné, ale boli by ľahko spochybniteľné (a nebolo by možné ich dokázať), nebolo prihliadané, takže rôzne podozrenia a škandály, týkajúce sa financovania strán, sú spomenuté iba okrajovo.

Skúmať financovanie všetkých na Slovensku pôsobiacich politických strán by bolo nadmieru zložité a v konečnom dôsledku by to ani nebolo žiadúce. Oveľa dôležitejšie je v práci sa zamerať na strany, ktorých financovanie je pre celý systém charakteristické a ktoré sú svojou existenciou pre slovenský politický systém kľúčové. V tomto smere sa preto tento text zameriava predovšetkým na súčasné parlamentné politické strany[1], no nevyhýba sa ani porovnaniu so stranami mimoparlamentnými[2], ak to je z hľadiska daného problému dôležité.

[1] Konkrétne na Slovenskú demokratickú a kresťanskú úniu (SDKÚ), Stranu maďarskej koalície (SMK), Kresťansko-demokratické hnutie (KDH), Alianciu nového občana (ANO), Hnutie za demokratické Slovensko (HZDS), stranu Smer a Komunistickú stranu Slovenska (KSS). Nebudeme sa zaoberať subjektami, ktoré síce majú zastúpenie v Národnej rade SR (napriek tomu, že vo voľbách v roku 2002 nekandidovali alebo neobdržali žiaden

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

## 2. Základné modely financovania politických strán

Počas doterajšieho vývoja politických strán sa vykryštalizovali dva základné modely financovania, ktorých definičným kritériom je diferenciácia medzi prostriedkami, pochádzajúcimi z verejných a zo súkromných zdrojov. V oboch prípadoch sa môže jednať o priamu a nepriamu formu, pričom rozdiel medzi nimi spočíva v tom, či dané zdroje majú podobu finančnú (vtedy budeme hovoriť o priamej forme), alebo ide o nefinančné subvencie a výhody (nepriama forma financovania).

### 2.1. Štátne (verejné) financovanie politických strán

Tento model odráža nutnosť štátu akceptovať politické strany ako inštitúcie, ktoré sú nevyhnutnou (a žiadanou) súčasťou jeho politického systému a preto sa spoločnosť má podieľať na zabezpečení ich existencie (Čichoň 1998: 162)[3]. Jeho východiskom je nutnosť naplnenia zásady voľného vstupu do volebnej súťaže. Volebné kampane kladú na strany a ich kandidátov čoraz väčšie finančné nároky, ktoré môžu byť prekážkou rovným šanciam strán uchádzať sa o podporu. Týka sa to predovšetkým nových a málo etablovaných subjektov. Ďalším dôvodom financovania z verejných zdrojov je snaha zabrániť nežiadúcim tlakom na strany (keďže prílišné prepojenie ekonomickej a politickej sféry môže mať za následok pokrivenie moci).

Priame verejné financovanie sa uskutočňuje formou poskytovania „presne vymedzených finančných prostriedkov politickým stranám, ktoré sa aktívne (tzn. minimálne účasťou na voľbách) podieľajú na politickom živote krajiny“ (Outlý 2003: 49). Nepriamo štát podporuje stranícke subjekty sprostredkovane poskytovaním nefinančných výhod, či služieb (napríklad bezplatným vysielacím časom v médiách v rámci volebných kampaní), alebo zvýhodňovaním tretích subjektov, ktoré politické strany podporujú (napr. dopredu definovaná úľava na dani pre podnikateľské subjekty za ich sponzorskú činnosť). O nepriamu formu štátnej podpory sa tiež jedná, ak sa síce realizuje hmotnou formou, ale nie je možné presne určiť, či má daná platená

mandát a zastúpenie parlamente získali odchodom niektorých poslancov zo strán, za ktoré boli pôvodne zvolení – ako napr. Slobodné fórum, Hnutie za demokraciu, Ľudová únia), ale o ich financovaní neexistujú žiadne, alebo len mizivé informácie.

[2] Napríklad s dnes už neexistujúcou Stranou demokratickej ľavice (SDĽ).

[3] Špeciálne skúsenosti s totalitarizmom (a to napr. v Nemecku, Francúzku) viedli v období po druhej svetovej vojne k poznaniu, že fungovanie moderných demokratických spoločností si vyžaduje existenciu demokratických

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

aktivita výhradne stranícky význam, alebo súvisí s výkonom verejnej ústavnej funkcie v prospech štátu. Napriek tomu, že je táto podpora regulovaná zákonom, nie je ľahké vyčísliť ju. Spadajú sem aj hraničné prípady, ktorých úprave sa legislatívny rámec nevenuje dostatočne.

Základnými nástrojmi priameho štátneho financovania sú:

A) jednorázový príspevok, väčšinou viazaný na účasť vo voľbách (ktorého výška je následne väčšinou odvodzovaná od ich výsledku),

B) príspevok vyplácaný v pravidelných intervaloch (ktorého úlohou je zabezpečiť činnosť medzi voľbami a môže mať podobu stáleho príspevku a/alebo príspevku na mandát).

V rámci štátneho financovania majú všetky existujúce politické strany rovnocenné postavenie a nedochádza k ich diskriminácii, čo je nespornou výhodou tohoto modelu. Neznamená to ale, že sú im štátne subvencie (priame alebo nepriame) poskytované v rovnakej výške. Zákonné pravidlá musia presne špecifikovať, za akých podmienok ktoré strany majú na tieto prostriedky nárok. Kritériom, ktoré sa na štátne financovanie viaže, je predovšetkým schopnosť strán uspieť v súťaži o voličskú podporu. Z pohľadu samotných strán je model verejného financovania príťažlivý, pretože štátom garantovaná podpora znamená záruku relatívne stáleho a pravidelného príjmu.

Pre daňových poplatníkov znamená štátne financovanie znižovanie adresnosti finančných poplatkov, ktoré sú nútení odvádzať štátu. Peniaze plynúce stranám zo štátneho rozpočtu nie sú občania schopní nijako ovplyvniť, a tak každý občan podporuje plošne všetky strany v stanovenej (a z jeho pohľadu nemennej) miere. Neexistuje možnosť zvýšiť (alebo naopak znížiť) výšku príspevku v prospech obľúbenejšej (resp. menej obľúbenej) strany (Šimíček 1995: 15).

Nevýhodou tohoto modelu je, že ani v extrémnej podobe nedokáže sám o sebe úplne pokryť všetky finančné potreby politických strán. Hrozbou je nekontrolovateľný rast podielu verejných prostriedkov na financovaní a podozrenie zo zneužívania štátnych prostriedkov. Nežiadúcim výsledkom tohoto modelu môže byť aj prílišná centralizácia straníckych subjektov, keďže v rámci neho obdrží prostriedky ústredie strany a význam regionálnych organizácií je slabší než v prípade, že prinášajú do straníckej pokladne vlastné finančné prostriedky (Roztočil 1998: 15). Rizikom je aj spôsob, akým sa o štátnej podpore rozhoduje. Príslušné regulácie prijímajú politické strany, ktoré už na legislatívnom procese participujú a majú tendenciu zvýhodňovať samé seba. Väčšia rola štátnych financií vedie k stabilizácii a až k zakonzervovaniu

politických strán a ich voľnú súťaž a štát by preto mal prebrať aj zodpovednosť za ich hmotné zabezpečenie (viď

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

existujúceho stavu stranícko-politického systému (Šimíček 1995: 20). Mimoparlamentné strany sú neraz vnímané ako nežiaduca konkurencia a parlamentné strany nemajú snahu zabezpečiť rovnocenné postavenie aj pre ne. Deklarovaná nediskrimácia tak zostáva iba nedosiahnuteľným ideálom[4].

### 2.2. Súkromné (dobrovoľné) financovanie

V tomto modely sú strany chápané ako konkurujúce si záujmové skupiny vrátane spôsobu, akým dokážu zabezpečiť svoje financovanie. Záleží iba na ich pričinení, schopnostiach a relevantnosti v očiach verejnosti, ako si dokážu zaistiť zdroje potrebné k vlastnej existencii a presadeniu sa vo voľbách. Financovanie takýchto záujmových skupín je čisto súkromnou záležitosťou a štát doňho zasahuje iba vo veľmi limitovanej miere (neexistuje taká striktná kontrola a príspevky súkromných darcov nie sú nijako obmedzované). V extrémnom prípade politického pluralizmu môže byť financovanie politických strán chápané ako súčasť ich legitimity (a teda strany, ktoré si nedokážu zohnať dostatočné prostriedky, pravdepodobne nemajú nárok na existenciu). Jedná sa o najstarší model financovania a dnes sa ešte uplatňuje napríklad v anglosaských krajinách (vo Veľkej Británii, Írsku), alebo v krajinách Beneluxu (Roztočil 1998: 11, 21).

Priama forma financovania v rámci tohoto modelu má podobu finančných poplatkov samotných členov, spriaznených jednotlivcov, alebo právnických osôb prostredníctvom sponzorských darov. Spadá sem napokon aj vlastná podnikateľská činnosť strany. Nepriama forma súkromného financovania je ťažšie vyčísliteľná, keďže má nefinančnú podobu. Môže ňou byť poskytovanie bezplatných (alebo za ceny, ktoré sú výrazne pod trhovú cenu) služieb, statkov a iných výhod stranám. Každý z týchto nástrojom má pritom svoje výhody i nevýhody. Z hľadiska demokratického politického systému sa javí ako najvhodnejším riešením financovanie z čo možno najširšieho okruhu prispievateľov (členov/priaznivcov), pretože sústredenie tejto funkcie do rúk úzkej skupinky môže deformovať vytváranie politickej moci a tým aj základné funkcie strán[5].

Výhodou tohoto modelu je samostatnosť politických strán a ich finančná nezávislosť na štáte. Nevýhodou je väčší priestor pre korupciu a nelegálne praktiky, súvisiace so zneužívaním

Outlý 2003: 52 a Roztočil 1998:21).

[4] Zásahy nezávislých orgánov, ako nap. Ústavných súdov, dokážu túto tendenciu korigovať aspoň tak, aby bol princíp rovnosti volebných šancí minimálne zachovaný (Outlý 2003: 55).

[5] Ak je strana financovaná darmi pár prispievateľov, títo budú mať najväčší vplyv na jej politiku a môžu prevážiť vplyv členskej základne.

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

moci (napr. korupcia v podobe zvýhodňovania sponzorov niektorej strany v procese prideľovania verejných zákaziek) a nižšia priehľadnosť (snáď s výnimkou členských poplatkov)[6]. Hrozí tiež vznik prostredia so závažnými rozdielmi vo finančných možnostiach strán. Ďalšou nevýhodou je neschopnosť strán čeliť zvyšujúcim sa nárokom na financovanie, pretože ochota súkromných darcov a členov podieľať sa na straníckom financovaní nie je nekonečná.

### 2.3. Zmiešaný model financovania

V reálnych podmienkach demokratických spoločností sa ukázalo, že použitie čistej podoby jedného z modelov je nepriechodné a nežiadúce. Uplatňuje sa málokedy a oveľa častejšie dochádza ku kombinácii prvkov z oboch modelov, aby sa docielilo žiadanej súhre ich výhod a nevýhod. Významným argumentom pre viaczdrojové financovanie je tiež fakt, že ani jeden zo základných modelov v čistej podobe nedokáže úplne pokryť náklady politických strán na ich činnosť.

Pomer medzi štátnymi a súkromnými zdrojmi vo financovaní politických strán je dôležitým charakteristickým prvkom systému financovania. Ešte v 50. rokoch minulého storočia tvorili súkromné prostriedky (získané z členských príspevkov a vlastnej podnikateľskej činnosti strán) až dve tretiny celkových príjmov (Gunlick 1993: 251). Neskôr ale význam štátneho financovania začal zohrávať omnoho dôležitejšiu úlohu a dnes sa prostriedky z verejných zdrojov objemom prinajmenšom súkromným zdrojom vyrovnajú. Tento pomer môže byť rôzny nielen štát od štátu, ale aj stranu od strany v rámci jedného politického systému. Vo všeobecnosti by sa mali v danom systéme uplatňovať dve základné zásady (viď Outlý 2003: 94 a Roztočil 1998: 15):

- podiel štátneho financovania by nemal presiahnuť 50%, aby bola formálne dodržaná zásada nezávislosti politických strán od štátu. Ak by totiž táto časť príjmov tvorila väčšinu (tzv. *etatizácia príjmov*), nezávislosť strán by bola veľmi krehká a iba inštitucionálna,
- štruktúra súkromných financií by mala byť *čo najviac diverzifikovaná*. Rozptýlenosť darcov má predísť prílišnej koncentrácii finančných prostriedkov od jedného zdroja (tzv. kapitalizácia príjmovej štruktúry), aby bolo čo najviac zabránené zneužívaniu politickej moci stranami v prospech takéhoto darcu.

[6] Na druhej strane, veľké finančné škandály sa nevyhli ani krajinám, prikláňajúcim sa k verejnému financovaniu (Francúzsko, Nemecko, Španielsko), ktoré síce zužuje priestor pre korupciu, ale úplne ju odstrániť nedokáže (viď Pinto-Duschinsky 2002: 78).

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

Viaceré krajiny sa tieto zásady snažia do systémov financovania zapracovať, ale nie vždy sa im to darí úspešne. V Izraeli tvorí štátne financovanie až 85% a vo Francúzsku 80%, naproti tomu v anglosaských krajinách (napr. USA) prevažuje súkromné financovanie[7] a približne rovnaký podiel na celkových príjmoch majú oba spôsoby v Nemecku (Sičáková-Beblavá – Zemanovičová 2002: 12). Pomocným nástrojom je nielen stanovenie relatívneho limitu (čo do podielu na súhrnných zdrojoch – napríklad tzv. model *matching funds*, v ktorom majú strany nárok na také množstvo štátnych prostriedkov, aké sú schopné získať zo súkromnej sféry), ale aj limitu absolútneho (vo forme presne vymedzeného finančného stropu).

Ak financovanie politických strán v rámci nejakej krajiny umožňuje kombináciu možných zdrojov, majú strany na výber, ako budú financovať svoju činnosť. Z ekonomického hľadiska je pre ne najvhodnejšie čo najviac diverzifikovať medzi možnými zdrojmi, aby sa vyhli prípadnej závislosti na jednom z nich. Napriek tomu niektoré strany vysoko preferujú jeden druh zdroja nad iné a podľa toho, čo prevažuje v ich zdrojovej štruktúre, ich môžeme rozdeliť na (viď Šimíček 1995: 17):

– strany *závislé na štáte*: najväčšiu časť ich príjmov tvoria príspevky z verejných rozpočtov a preto tieto strany nemajú záujem obmedzovať ich veľkosť.
– strany *donorské*: získavajú prostriedky hlavne z privátnych darov a snažia sa ich maximalizovať, preto sa orientujú na kapitálovo silné skupiny a záujmy,
– strany *príspevkové*: medzi ich zdrojmi dominujú členské príspevky a preto sa snažia čo najviac rozšíriť svoju členskú základňu[8].

## 2.4. Základné princípy demokratického financovania politických strán

S financovaním politických strán sú spojené riziká a hrozby týkajúce sa spôsobu, akým si zaobstarávajú prostriedky a tiež spôsobu ich použitia. Na to, aby spôsob, akým sú strany financované, bolo možno označiť za demokratický, musí byť v súlade so zásadami rovnosti, slobody, transparentnosti, kontroly a vymáhateľnosti.

Princíp *rovnosti* vyjadruje presvedčenie, že politické strany musia mať rovnaký prístup k finančným prostriedkom. Nesmieme ho chápať výhradne vo vzťahu politických strán

[7] K rozdielom medzi kontinentálnym a anglosaským spôsobom financovania politických strán viď Pinto-Duschinsky 2002: 75.

[8] Podľa niektorých autorov (viď Heidenheimer 1963: 792) je definičnou podmienkou, aby zdroje pochádzajúce z členských príspevkov pokryli najmenej dve tretiny výdavkov v bežnom nevolebnom roku. Tento striktný limit dnes nespĺňa prakticky žiadna politická strana, preto je na mieste jeho zníženie – ak nemá byť táto skupina prázdnou množinou.

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

navzájom, ale predovšetkým vo vzťahu strán a štátu (Šimíček 1995: 18). Zásada *slobody* naopak vyžaduje zabezpečiť, aby mali strany právo uplatňovať svoje schopnosti pri zaobstarávaní si finančných prostriedkov svojpomocne. Je zrejmé, že tieto princípy sa v absolútnom aplikovaní môžu dostať do vzájomného rozporu, preto je žiaduce, aby spôsob financovania politických strán odrážal ich vhodnú kombináciu a je nutné zabrániť, aby niektorý z nich príliš dominoval. Striktné dodržiavanie princípu slobody by mohlo privodiť nežiadúce zvýhodnenie silných a etablovaných strán, ale úplná oddanosť princípu rovnosti by zase mohla obmedziť motiváciu strán k súťaživosti (Outlý 2003: 47).

Jadrom zásady *transparentnosti* je presvedčenie, že údaje o financovaní strán by mali byť verejné a priehľadné, a to nielen voči štátu a jeho orgánom, ale predovšetkým vo vzťahu k verejnosti ako takej, pretože to súvisí s jej dôverou v politický systém. Politické subjekty by mali periodicky (a pri špeciálnych príležitostiach) zverejňovať správu obsahujúcu nielen informácie o hospodárení strán, ale aj údaje o majetku, príjmoch a významných daroch (čo môže prinútiť strany k selekcii a odmietnutiu verejne neprijateľných darov).

Tieto údaje by mali byť presné a systém financovania by mal zahŕňať aj spôsob, akým bude ich pravdivosť overovaná (princíp *kontroly*). Rozlišujeme rôzne druhy *kontroly*, a to podľa subjektov, ktorým náleží ju vykonávať (viď Roztočil 2003: 18). Politické strany často podliehajú kontrole realizovanej parlamentom. Je ale spochybniteľné, či má parlament, ktorý je ovládaný samotnými stranami, dostatočnú motiváciu a ochotu k ich dôslednému preverovaniu. Dá sa tomu vyhnúť tak, že kontrolné kompetencie sú zverené okrem parlamentu tiež nestrannému štátnemu orgánu. Môže ním byť, napr. najvyšší kontrolný úrad, ako je tomu v Španielsku. Vo Francúzsku má k dohľadu na financovanie strán napomôcť povinné vedenie štátom kontrolovateľných účtov, v Nemecku je kontrolou poverený nezávislý audítor (viď Čichoň 1998: 163). Častým žiadaným doplnkom sa stáva aj verejná kontrola, v rámci ktorej sú strany povinné výročné správy zverejňovať v dennej tlači formou platenej inzercie, následkom čoho má k údajom o ich financovaní prístup široká verejnosť.

Ak existuje dobré zakotvenie princípov transparentnosti a kontroly v právnom rámci, nie vždy to postačuje k tomu, aby financovanie strán prebiehalo skutočne v demokratickom duchu. Nevyhnutnou zásadou je preto aj *vymáhateľnosť*. Podľa nej by malo byť možné sankcionovať tie strany, ktoré porušujú pravidlá stanovené k regulácii ich financovania. Základnou sankciou je finančná pokuta, ale pri opakovanom porušovaní pravidiel počítajú právne úpravy i s inak extrémnym trestom – zrušením a rozpustením strany.

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

## 3. Analýza fungovania financovania strán na Slovensku

Najdôležitejším aspektom praxe financovania politických strán a hnutí sú zdroje, z ktorých politické strany prostriedky čerpajú. Charakter celého systému sa nemusí nutne zhodovať s prostým súčtom vlastností jeho častí. Navyše, čo sa týka slovenského straníckeho systému (viď napr. Belko 2003), prítomnosť veľmi rôznorodých subjektov výrazne redukuje možnosť analyzovať systém ako celok a je oveľa dôležitejšie venovať sa skôr relevantným častiam. Z hľadiska financovania to znamená, že každý zo subjektov si hľadá vlastné cesty k prostriedkom a každá zmena v straníckom systéme (objavenie sa nových aktérov a/alebo odchod starých), má na systém financovania výrazný vplyv.

### 3.1. Zdrojová štruktúra príjmov politických strán

Každý politický subjekt pristupuje k tomu, ako bude financovať svoju činnosť inak a sú medzi nimi veľké rozdiely v schopnosti zaobstarávať si prostriedky. Je potom zrejmé, že u niektorých strán existuje väčší príklon k určitým typom zdrojov, a podľa toho medzi nimi môžeme diferencovať. Aby sme ale mohli dôjsť k serióznejším záverom, musel by byť daný príklon k tomuto zdroju stabilný, čo sa dá overiť iba skúmaním tejto otázky za dlhšie obdobie. Do akej miery podobné závery v slovenskom systéme platia, vyplýva aj z nasledujúcej časti, zameranej práve na štruktúru príjmov daných subjektov a detaily ich financovania.

**Slovenská demokratická a kresťanská únia (SDKÚ)**

SDKÚ zohráva v slovenskom systéme politických strán dôležitú úlohu. Jedná sa o relatívne mladý subjekt, ktorý vznikol v roku 2000, ako isté riešenie patovej situácie spôsobenej neochotou časti politikov (na čele so súčasným premiérom Mikulášom Dzurindom) akceptovať Slovenskú demokratickú koalíciu (SDK) iba ako volebnú stranu a začleniť sa späť do materských strán[9]. Krátko po vzniku SDKÚ obhájila relevantné postavenie a po posledných parlamentných voľbách v roku 2002 sa na základe neočakávane dobrého výsledku stala najsilnejšou vládnou stranou.

[9] Vzhľadom k neférovej novele volebného zákona tesne pred voľbami v roku 1998, boli vtedajšie opozičné strany nútené riešiť obtiažnu situáciu, keď na jednej strane sa dal očakávať synergický efekt z ich jednotného postupu, ale na strane druhej nebolo pre ne výhodné kandidovať vo voľbách vo forme koalície a prosté zlúčenie a strata identity neprichádzalo pre tak rôznorodé subjekty do úvahy. Riešením sa stal neštandardný krok - vytvorenie volebnej strany SDK, ktorá mala iba 150 členov pochádzajúcich z piatich materských strán. Tento krok bol pomerne úspešný, keďže sa podarilo docieliť odstavenie Vladimíra Mečiara od moci. Postupom času sa ale pod tlakom materských

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

Napriek svojej mladosti sa hneď po vzniku zaradila medzi finančne vyspelé subjekty a v tomto smere ďaleko predstihla ostatných „nováčikov" pred voľbami v roku 2002 – strany Smer a ANO[10] – voči ktorým disponovala jednou závažnou výhodou, už v dobe vzniku sa jednalo o vládny subjekt. Ako je vidieť z grafu č. 1 v roku 2000 v jej príjmovej štruktúre hrali dôležitú úlohu dary (aj keď sa postupne ich význam znižoval) a možno konštatovať, že pokiaľ má určitý politický subjekt vládne ašpirácie, je preň ľahšie oslovovať potencionálnych sponzorov. SDKÚ pritom nepredčila výhradne nové subjekty, jej pozícia je významná aj vzhľadom k ostatným stranám a hnutiam (v roku 2003 zaznamenala SDKÚ najväčšie príjmy spomedzi všetkých strán).

Na príjmovej štruktúre strany vidíme, že podiel členských príspevkov v posledných troch rokoch klesá (pohybuje sa mierne nad 8%), aj keď v absolútnych číslach rastie (mimo volebný rok 2002[11]), čo znamená, že iné zdrojové položky zaznamenávajú nárast väčší. Tie pritom nie sú stálou zárukou, takže pokles významu členských príspevkov môže byť iba zdanlivý. Inými slovami, ak si odmyslíme vysoký podiel štátneho financovania v roku 2002 (pretože išlo o volebný rok v ktorom okrem príspevkov prítomných v bežnom roku strany obdržia aj veľkú jednorázovú sumu príspevku za hlasy) a relativizujeme kategóriu „iné príjmy" (lebo ju s ostatnými zdrojmi možno len ťažko porovnávať), tak možno paradoxne zistíme, že čo do členskej základne, sa SDKÚ stabilizuje (v súčasnosti udáva 6 170 členov).

Klesajúcu tendenciu majú aj dary pochádzajúce od súkromných osôb, čo je dôsledok toho, že tento spôsob podpory je pod stále väčším drobnohľadom verejnosti a stáva sa tak pre politické strany menej lákavý. Naopak, rastie snaha nachádzať nové možnosti ako legálne politickú stranu podporiť a pritom neupútať nechcenú pozornosť. V roku 2003 napríklad neznámy subjekt prevzal veľkú časť záväzkov strany, čo sa odrazilo na *vyše 45% (!) význame kategórie „iné príjmy"*. Takáto účtovná operácia bola pre stranu rozhodne prínosom, keďže v legislatíve neexistuje dostatočný mechanizmus na jej kontrolu a strana preto nemusí zverejniť, kto ju týmto spôsobom tak štedro podporil (dar by v rovnakej výške rozhodne musel byť

strán stávala ďalšia existencia SDK problematická, keď bola čoraz častejšie spochybňovaná jej účelnosť (k celému problému viď napr. Belko 2003: 102-104).

[10] V roku 2001 sa príjmy SDKÚ rovnali súčtu príjmov ANO a Smer-u, viď tab. č. 1.

[11] Absolútna hodnota členských príspevkoch v roku, v ktorom sa konajú voľby, by sa nemala brať do úvahy, pretože kvôli nákladom spojeným s organizovaním predvolebnej kampane je praxou politických strán vyberať od svojich členov špeciálne (alebo zvýšené) členské príspevky. Dá sa preto očakávať, že pre túto skutočnosť bude množstvo vykázaných členských poplatkov vždy väčšie než v rokoch bežných.

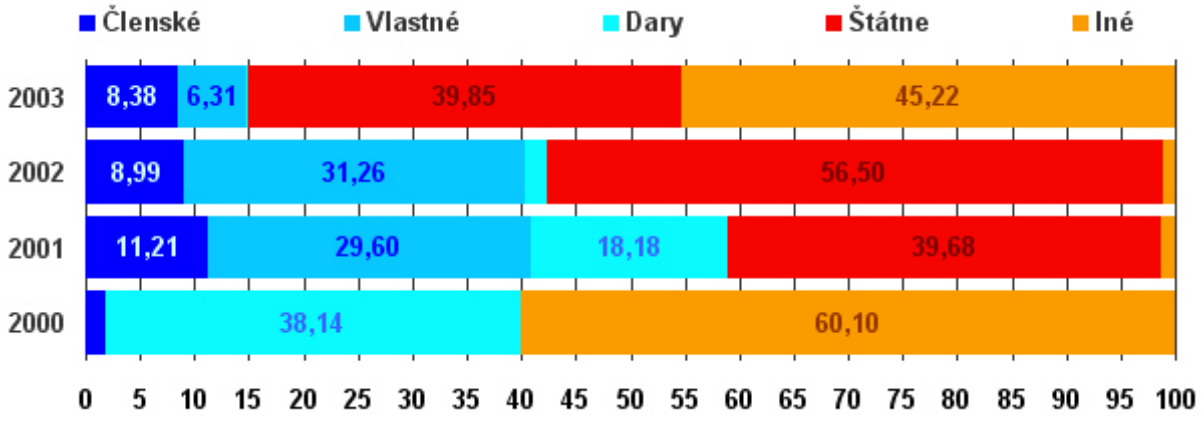
roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

verejný), no z hľadiska dodržiavania demokratických pravidiel vyznieva prinajmenšom podozrivo. U ostatných politických strán sa zatiaľ niečo podobné ešte neobjavilo.

Zaujímavou a dôležitou položkou v príjmoch strany sú prostriedky zo štátneho rozpočtu. V rokoch 2001 a 2003 tvorili mierne nad 39% a vo volebnom roku 2002 dokonca viac než polovicu príjmov. Z údajov výročných správ, poskytovaných samotnou stranou, pritom v tomto smere vyplývajú určité nezrovnalosti. Až do konania volieb v roku 2002 sa štátne prostriedky prerozdeľovali na základe výsledkov volieb z roku 1998. V nich ale SDKÚ nekandidovala – v dobe volieb ešte neexistovala (!) – a nemala preto v roku 2001 (a prvých osem mesiacov v roku 2002) *žiaden nárok na štátne prostriedky*.

Nešlo pritom o nelegálne vyplatenie verejných prostriedkov, pretože štát príspevky poskytol – tak ako mu to zo zákona náležalo – SDK a stranám, ktoré na ne mali na základe volieb 1998 nárok. K SDKÚ sa táto suma dostala sprostredkovane práve od SDK, ktorá už v tom čase nevykazovala činnosť a financie od štátu ďalej rozdelila medzi materské strany (a SDKÚ). Strana po upozornení na tento problém dodatočne tieto prostriedky preklasifikovala na príspevok za vykonané služby pre SDK. Problémom je, že SDKÚ mala takýto príjem vykázať ako dar, čo síce vyzerá iba ako kategorizačný problém, no nie je, pretože na dary sa v tej dobe vzťahovalo odvádzanie dane, k čomu zo strany SDKÚ nedošlo. Počas krátkej existencie strany sa pritom nejedná o jediný problematický jav, spojený s jej financovaním[12].

**Graf č. 1: Zdrojová štruktúra SDKÚ (v %) a jej vývoj za posledné roky.**




Zdroj: výročné finančné správy

[12] Ďalšími sú napr. nedostatočné poskytovanie údajov o darcoch, alebo známy problém fiktívnych darcov, ktorí popreli, že by akokoľvek strane prispeli (viď Diovčoš 2004: 33 a denná tlač).

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

Zarážajúce je aj hospodárenie strany. V roku 2002 audítor kritizoval predovšetkým alarmujúcu výšku záväzkov (ktorá v poslednom roku o niečo poklesla). Tie sú tvorené predovšetkým pôžičkami a záväzkami voči dodávateľom. V tejto súvislosti je ale nutné upozorniť, že na základe dohody o zlúčení SDKÚ a DÚ prevzala SDKÚ dlh po DÚ vo výške zhruba 22,5 mil. Sk, takže časť problémov bez vlastného pričinenia zdedila..

**Strana maďarskej koalície (SMK)**

Zaujímavosť SMK spočíva v tom, že je to jediná relevantná (a už niekoľko rokov dokonca vládna) strana zastupujúca (maďarskú) menšinu v slovenskom politickom systéme. Vďačí za to predovšetkým jednotiacemu procesu pred voľbami 1998, kedy vznikla zlúčením z troch subjektov a dodnes sa v nej neprejavili štiepiace tendencie.

Z hľadiska hospodárenia dosahuje dlhodobo kladné hospodárske výsledky. Ako strana zameraná na menšinu, žijúcu na ohraničenom území, nevyvíja SMK aktivitu po celej republike, ale sústreďuje sa na regióny v ktorých má najväčší potenciál oslovovať voličov (oblasti na hraniciach s Maďarskom). Pre jej fungovanie to znamená nižšie finančné nároky, a preto sa SMK radí medzi strany s nižšími výdavkami. Po stránke majetku pritom patri medzi tie najbohatšie, čo dokáže zúročiť pri tvorbe vlastných príjmov.

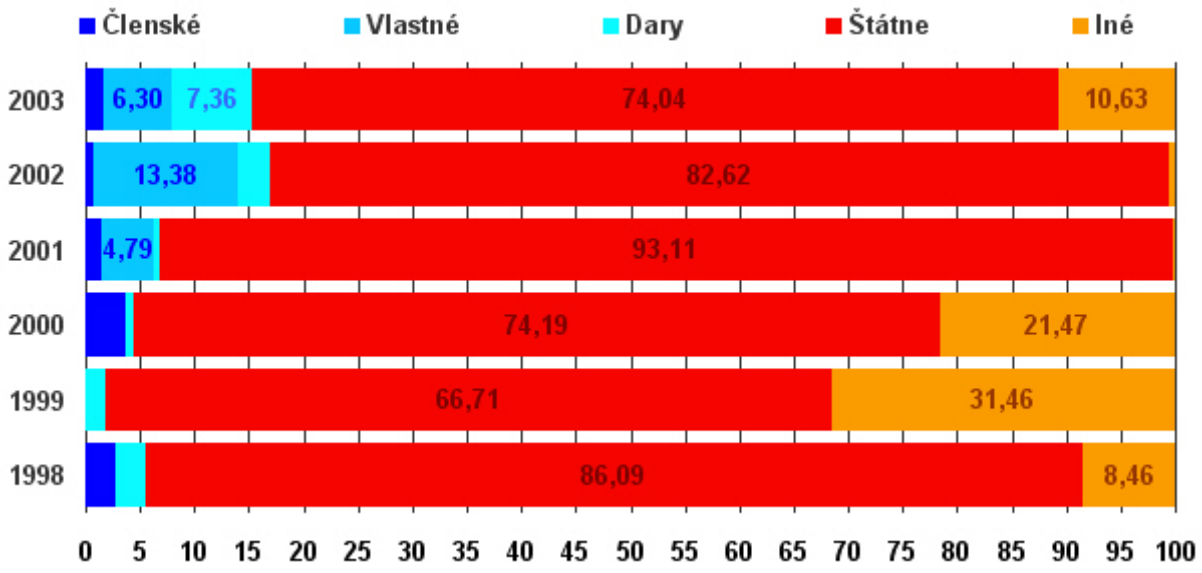
Naopak nedokáže (alebo nemá dostatočnú ochotu) využiť pomerne vysoký počet členov (v roku 2004 až 11 000 členov) a členské príspevky tvoria len mizivú položku (0-3,8%). Navzdory tomu, že podľa interných pravidiel existuje prepracovaný systém určovania výšky príspevkov[13], na jedného člena vychádza v priemere len niečo okolo 30 Sk, z čoho vyplýva, že SMK má problém s platobnou disciplínou svojich členov a sama sa tak pripravuje o možnosť stavať na dobrých základoch súkromného financovania.

Keďže ani dary a ostatné príjmy nezohrávajú v príjmovej štruktúre významné miesto, najdôležitejším zdrojom sú príspevky zo štátneho rozpočtu. V sledovanom období ich význam nikdy neklesol pod 70% a v roku 2001 prekročili dokonca hranicu 93%. Z hľadiska vzťahu politických strán a štátu je takáto závislosť strany na verejných zdrojoch alarmujúca a pre fungovanie politického systému nežiadúca. Z ohľadom na demokraciu je pochopiteľne vhodné, aby spoločnosť umožnila a uľahčila integráciu menšín a ich participáciu na politickom rozhodovaní, čo sa týka aj poskytovania priamej finančnej podpory, no tá by mala smerovať predovšetkým subjektom, ktoré by bez tejto podpory prežili len ťažko. U SMK síce platí, že ak by naraz prišla o akúkoľvek štátnu podporu, určite by musela riešiť existenčné otázky, ale

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

vzhľadom k dobrému postaveniu v politickom systéme a podpore medzi voličmi by stačilo aktívnejšie zháňať prostriedky zo súkromných zdrojov (napr. zefektívniť vyberanie členských poplatkov). Závislosť na štátnych prostriedkoch je viac-menej dobrovoľným rozhodnutím strany.

**Graf č. 2: Zdrojová štruktúra SMK (v %) a jej vývoj za posledné roky.**




Zdroj: výročné finančné správy

## Kresťansko-demokratické hnutie (KDH)

Na rozdiel od SDKÚ je KDH na slovenskej politickej scéne omnoho dlhší čas (prakticky od roku 1990) a stále si zachováva relevantné postavenie. Z hľadiska financovania sa radí medzi skromnejšie politické subjekty s menším majetkom a nižšími príjmami (tak ako to vyplýva aj s tabuľky č. 1). K výraznému zvýšeniu hodnoty týchto položiek došlo až v posledných 2-3 rokoch.

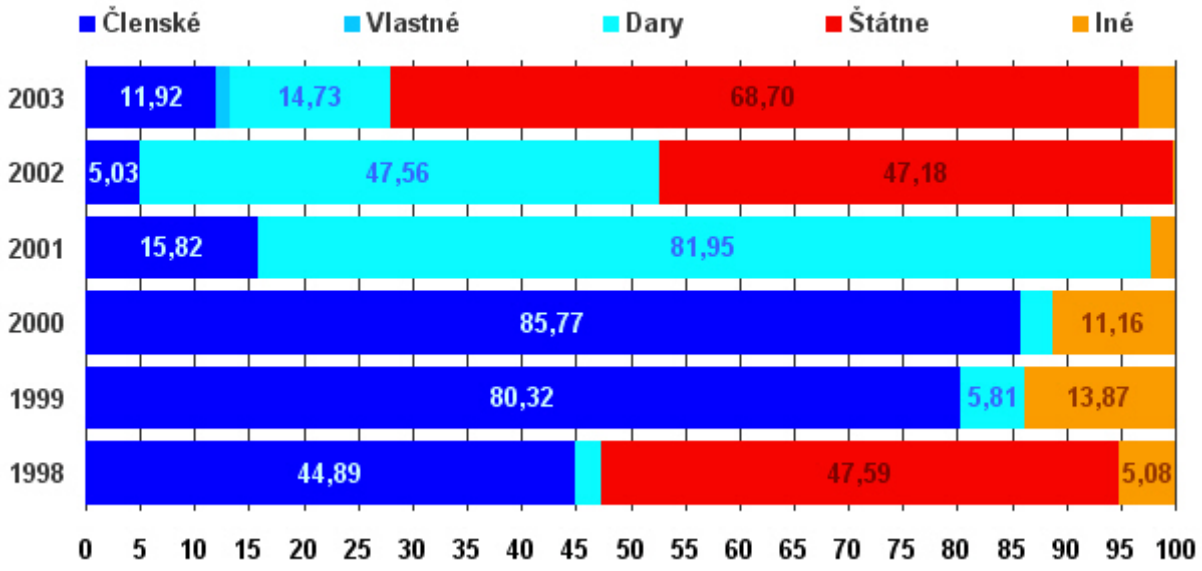
Neštandardná situácia ohľadne spôsobu kandidovania v parlamentných voľbách v roku 1998 spôsobila, že v príjmovej štruktúre strany (viď graf č. 3) nemožno pozorovať žiadnu kontinuitu, aj keď údaje za celé sledované obdobie sú dostupné. Keďže hnutie vo voľbách v roku 1998 nekandidovalo, tak počas volebného obdobia 1998-2002 nemalo nárok na žiadne prostriedky zo štátneho rozpočtu. V samotnom roku 1998, a opäť v roku 2002 pritom štátne subvencie činili skoro polovicu príjmov a v roku 2003 až skoro 70%. Tento údaj je pre

[13] Pre členov strany vo verejných funkciách (aj na obecnej úrovni) platí povinnosť odvádzať vyššie poplatky a to v závislosti od charakteru ich funkcie. (podrobnejšie viď napr. Diovčoš 2004: 40).

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

posudzovanie vplyvu štátnych subvencií na financovanie hnutia najvhodnejší. Oba roky 1998 a 2002 nevyhovujú, pretože nárok na štátne prostriedky malo hnutie iba v časti roku (v prvom prípade pred konaním volieb – a to na základe výsledku volieb z roku 1994 – a v druhom prípade po ich uskutočnení).

**Graf č. 3: Zdrojová štruktúra KDH (v %) a jej vývoj za posledné roky.**




Zdroj: výročné finančné správy

V roku 2001 boli najvýraznejšou príjmovou položkou dary. Je to spôsobené tým, že v rámci vysporiadavania vzťahov v SDK obdržalo KDH pomernú časť jeho príspevkov zo štátneho rozpočtu. Ak by sme za smerodajné brali roky 1999 a 2000, museli by sme konštatovať, že veľký podiel (v oboch prípadoch nad 80%) na zdrojoch majú členské príspevky, no vzhľadom k údajom z posledných rokov vidíme, že akonáhle sa vo výročnej správe objavili verejné prostriedky (či už zúčtované ako štátne príspevky, alebo dary), význam členských poplatkov prudko poklesol (v roku 2003 boli tieto prostriedky zozbierané od 18 240 platiacich členov). Podľa finančného poriadku je minimálna výška členských príspevkov 100 Sk a maximálna 10 000 Sk. Bežnou praxou je, že sa členom doporučuje venovať hnutiu 0,5% z platu (u poslancov existuje povinnosť odviesť minimálne 500 Sk). Ak suma príspevku prekračuje hranicu 10 000 Sk, je bez ohľadu na to, či je od člena hnutia alebo nie, považovaná za dar. Vplyv darov od súkromných osôb tiež nie je taký významný (samozrejme odhliadnuc od spomínaného daru od SDK, ktorý je ale darom iba formálne, charakterovo sa skôr podobá štátnej subvencií).

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

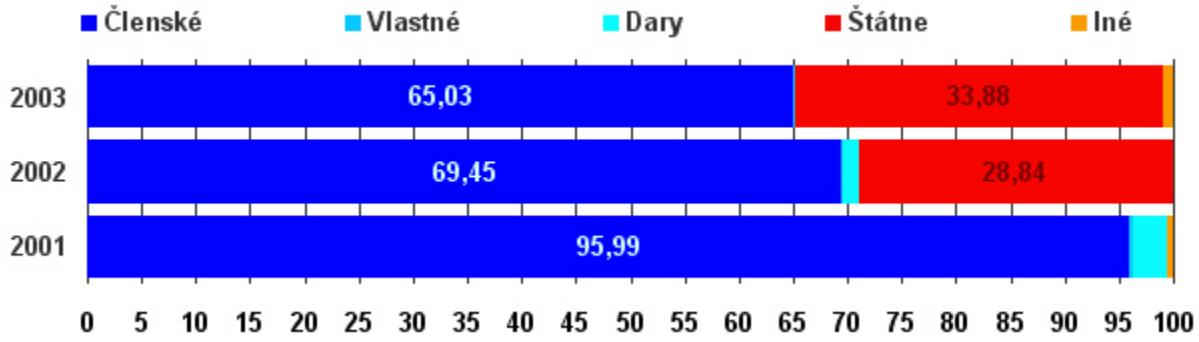
**Aliancia nového občana (ANO)**

Aliancia nového občana je na slovenskej straníckej scéne podobne ako ďalšie dnes relevantné subjekty (SDKÚ, Smer) pomerne nová. Ako je vidieť aj z grafu č. 4 v jej zdrojovej štruktúre prevládajú súkromné zdroje (predovšetkým členské príspevky), a to aj po roku 2002, keď strane vznikol nárok na príspevky zo štátneho rozpočtu (pokles podielu súkromných zdrojov je ale zrejmý). Na rozdiel od iných strán sa preto nedá tvrdiť, že by ANO bola závislá na štátnych prostriedkoch.

Najvhodnejšie financovanie politickej strany je také, ktoré odráža participáciu jej členov, počet ktorých sa v roku 2004 pohyboval okolo 6 000. Aj keď sa v tomto smere javí ANO veľmi zdatnou, podrobnejší pohľad na zloženie členských príspevkov hovorí o opaku. Republiková rada strany určuje ich minimálnu úroveň (90 Sk), ale horný limit stanovený nie je. Zástupcovia strany vo verejných funkciách odvádzajú členské príspevky niekoľkonásobne vyššie. Podľa niektorých údajov (viď napr. Diovčoš 2004: 18) pochádza z celkovej sumy vyzbieraných členských príspevkov až 95% výhradne od predsedu subjektu, ministra hospodárstva Pavla Ruska[14]. Takéto financovanie je pre fungovanie strany veľmi nebezpečné, pretože sa iba jeden typ závislosti (na štáte) nahrádza iným (na konkrétnej súkromnej osobe).

Ďalším nepriaznivým javom, ktorý ovplyvňuje hospodárenie strany, je miera jej záväzkov a neustále rastúca kumulovaná strata (daná rozdielom medzi príjmami a výdajmi v bežnom roku a pripočítaná k obdobnej hodnote z rokov predchádzajúcich), ktorú vo finančnej správe kritizuje aj audítor.

**Graf č. 4: Zdrojová štruktúra ANO (v %) a jej vývoj za posledné roky.**




Zdroj: výročné finančné správy

[14] Jedná sa o informáciu, ktorá bola medializovaná predovšetkým v dennej tlači. Podľa nového zákona o politických stranách (č. 85/2005 Z. z.) budú musieť výročné finančné správy obsahovať aj evidenciu členských poplatkov, čo môže podobné údaje sprehľadniť.

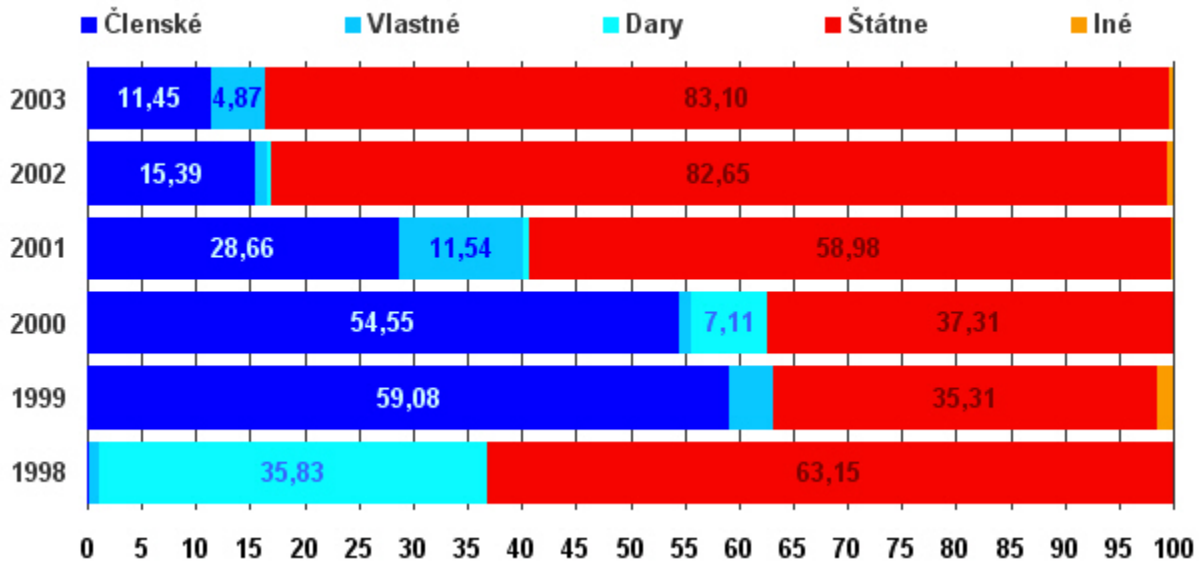
roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

**Ľudová strana – Hnutie za demokratické Slovensko (HZDS)**

HZDS je veľmi rozporuplným a ťažko zaraditeľným subjektom straníckeho systému (viď napr. Havlík 2003: 113-117). Pôvodne politické hnutie, dnes po rozpačitej transformácii strana, má dlhú tradíciu a od začiatku zohráva veľmi relevantnú úlohu a neotriasli ním ani početné trieštenia. Každé voľby od roku 1992 hnutie vyhralo, aj keď od roku 1998 (vďaka politike predsedu Vladimíra Mečiara) je vo vynútenej opozícii.

Až do roku 1998 v hodnote majetku vysoko prevyšovalo ostatné strany, čo sa odrazilo na nákladnej predvolebnej kampani, no neskôr môžeme pozorovať v majetku výrazné výkyvy a prudký pokles jeho hodnoty. Zároveň patrí HZDS medzi tri subjekty s dlhodobo najväčšími záväzkami (okrem neho ešte ANO a SDKÚ).

**Graf č. 5: Zdrojová štruktúra HZDS (v %) a jej vývoj za posledné roky.**




Zdroj: výročné finančné správy

V príjmovej štruktúre HZDS dlhodobo dominujú vďaka silnej voličskej podpore prostriedky zo štátneho rozpočtu a ich význam neustále rastie (v posledných dvoch rokoch dokonca prekročili hranicu 80%). Je to spôsobené aj tým, že klesá objem prostriedkov pochádzajúcich zo súkromných zdrojov. Členské príspevky boli z hľadiska zdrojov najdôležitejšie v roku 1999, keď tvorili takmer 60% príjmov, no postupne klesli pod hranicu 12%. Vytráca sa tiež objem darov a vlastných príjmov. Je ťažké presne určiť, koľko má HZDS členov. Podľa niektorých prameňov až 39 000 (viď Diovčoš 2004: 53), takže neprekvapuje, že v minulosti dokázalo nachádzať pomerne veľkú finančnú podporu vo vlastných radoch, ale v tomto smere dochádza k zhoršeniu. Tento trend by sa HZDS malo snažiť korigovať. Bolo by

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

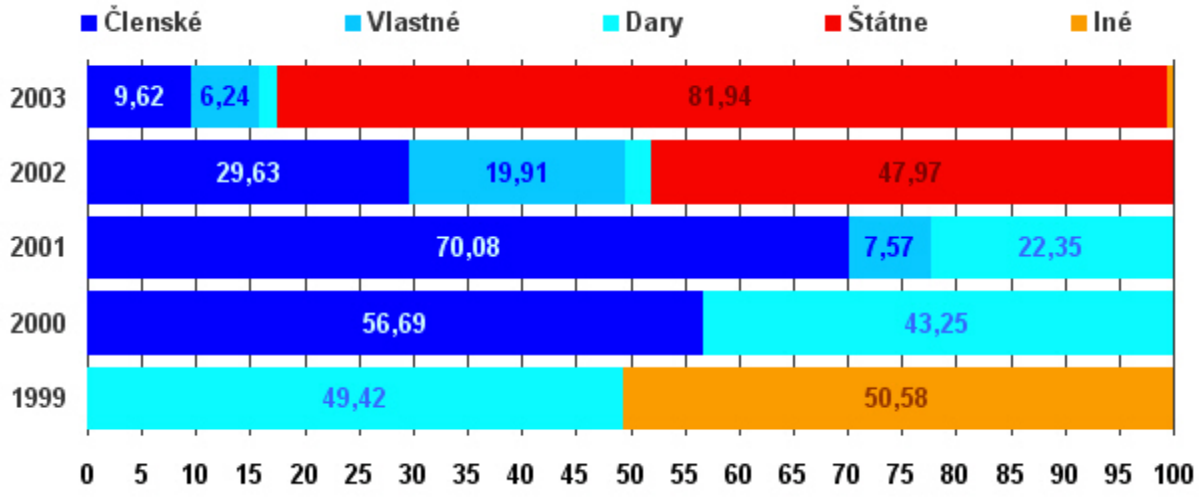
žiadúce, aby sa (podobne ako SMK) znížilo závislosť na verejných prostriedkoch a dokázalo viac zapojiť do financovania svojich členov.

**Strana Smer – sociálna demokracia (Smer)**

Smer podobne ako SDKÚ a ANO patrí k novým subjektom a podobne ako týmto stranám, sa aj Smer-u podarilo rýchlo nachádzať odozvu medzi občanmi. Od svojho vzniku (pod vedením R. Fica) zaznamenal Smer prudký nárast majetku, v ktorom podľa výročnej finančnej správy tvoria najväčšiu časť prostriedky na peňažných účtoch. Záväzky strany až do roku 2002 prudko vzrástli, no od tohoto momentu postupne klesajú. V jednotlivých rokoch hospodárila strana väčšinou s miernym ziskom (v roku 2002 dosiahol dokonca vyše 18 mil. Sk), výnimkou je rok 2001, v ktorom vykázala stratu niečo cez 1,6 mil. Sk, čo ale vzhľadom k výsledkom z ostatných rokov nie je nijako kritické.

Podľa zdrojovej štruktúry (graf č. 6) môžeme doterajšie financovanie rozdeliť na dve obdobia. V prvom, tvorenom rokmi 1999 – 2001, dominovali súkromné príjmy a v druhom, začínajúcom rokom 2002 a trvajúcom dodnes, vzhľadom k úspechu vo voľbách, získala strana nárok na priamu finančnú podporu štátu. Špecifický je rok 1999, v ktorom strana existovala iba pár mesiacov a nemala ešte vybudovanú organizačnú a členskú základňu.

**Graf č. 6: Zdrojová štruktúra Smer-u (v %) a jej vývoj za posledné roky.**




Zdroj: výročné finančné správy

Zo začiatku zohrávali v príjmoch dôležitú úlohu dary od súkromných subjektov (a to skôr od právnických než fyzických osôb), ale neskôr ich význam, podobne ako u iných strán a hnutí, klesal. Klesajúcu tendenciu majú od roku 2001 aj členské príspevky, keď v roku 2003

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

tvorili menej než 10% (strana udávala počet 6 600 členov a minimálnu úroveň členských príspevkov 240 Sk, no v praxi sú neraz vyššie)[15]. Hrozivo pôsobí podiel štátnych príspevkov na financovaní v roku 2003 (vyše 80%), čím sa strana zaradila medzi subjekty, ktoré sú na verejných zdrojoch viac závislejšie, no na rozdiel od iných, u Smer-u zatiaľ takýto výsledok možno považovať skôr za výnimočný, než za dlhodobý jav.

**Komunistická strana Slovenska (KSS)**

KSS sa len pred nedávnom (vo voľbách v roku 2002) zaradila medzi parlamentné subjekty. Stranu vytvorili z veľkej časti členovia pôvodnej KSS, ktorý nesúhlasili s jej transformáciou v rokoch 1990-1991 na Stranu demokratickej ľavice (SDĽ) a vyčítali jej odlúčenie sa od marxisticko-leninskej tradície (viac menej oprávnene), preto ju opustili a rozhodli sa pokračovať vlastnou cestou. V nasledujúcich rokoch mala strana úplne zanedbateľné postavenie a do parlamentu ju dostali protestné hlasy proti pravicovým reformám novej vlády po roku 1998 a tiež to, že inak ľavicová SDĽ sa do určitej miery na nich podieľala a pripravila sa tým o svojich voličov.

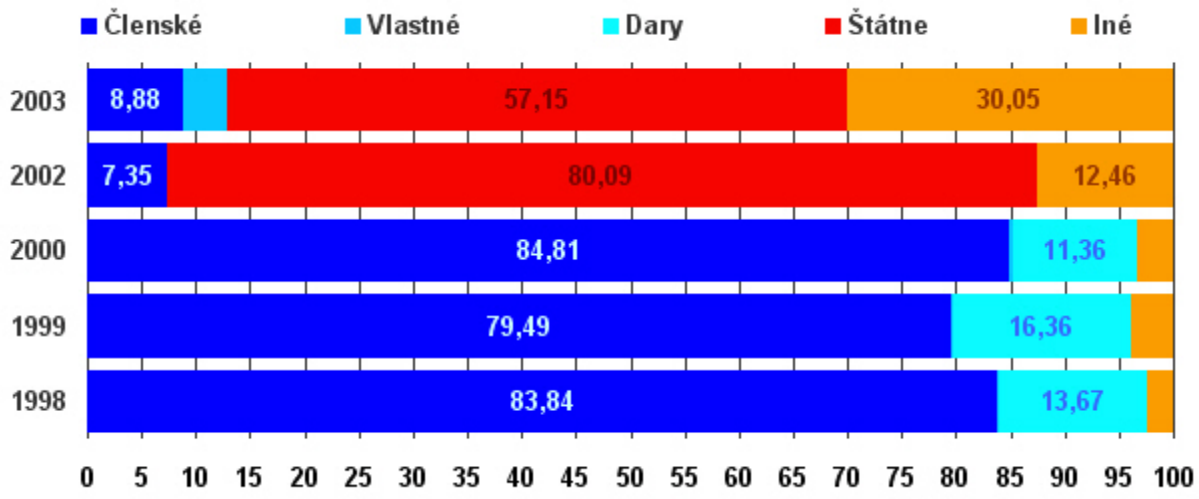
Financovanie strany a príjmová štruktúra plne zodpovedá tomuto vývoji. Napriek tomu, že KSS udáva až 29 000 členov, množstvo vybraných členských príspevkov osciluje každoročne maximálne medzi 1,2 mil. Sk až takmer 2,5 mil. Sk (pričom tento strop dosiahla ešte v roku 1998 a v súčasnosti príjmy z členských príspevkov dosahujú skôr nižšiu hranicu), čo je približne na úrovni KDH s takmer o polovicu menším počtom členov (18 000). Je to spôsobené tým, že členskú základňu KSS tvoria majoritne ľudia z nižších sociálnych skupín, ktorí by neboli ochotní a ani schopní prispievať na chod svojej politickej strany viac. Hodnota členského príspevku je nízka a je odstupňovaná podľa kritéria sociálneho statusu. V roku 2003 nezamestnaní, sociálne odkázaní a študenti platili 60 Sk za rok, dôchodcovia 180 Sk a 480 Sk platili zarábajúci (pričom pre rok 2004 boli stanovené v priemere 3- až 4-krát nižšie sadzby, viď Diovčoš 200: 61).

Keďže i celková úroveň príjmov je veľmi nízka (viď tab. č. 1), aj takáto malá suma členských príspevkov, vyjadrená v relatívnych hodnotách, zohrávala (spolu s darmi) v rokoch 1998-2000 najdôležitejšiu funkciu na zabezpečení chodu strany. Zmena nastala po voľbách 2002, kedy KSS získala vďaka volebnému výsledku nárok na príspevky zo štátneho rozpočtu, ktoré sa stali výrazne najväčšou príjmovou položkou a strana sa tak zaradila medzi ostatné strany, ktoré prevažnú väčšinu príjmov čerpajú z verejných zdrojov.

[15] Podľa najnovších údajov vo finančnej správe za rok 2004 ich význam opäť vzrástol a to na približne 38%, čo je z hľadiska financovania pozitívnou správou. Otázkou zostáva, či sa podobne ako u ANO nejedná o členské príspevky úzkej skupinky „členov“.

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

**Graf č. 7: Zdrojová štruktúra KSS (v %) a jej vývoj za posledné roky.**




Zdroj: výročné finančné správy

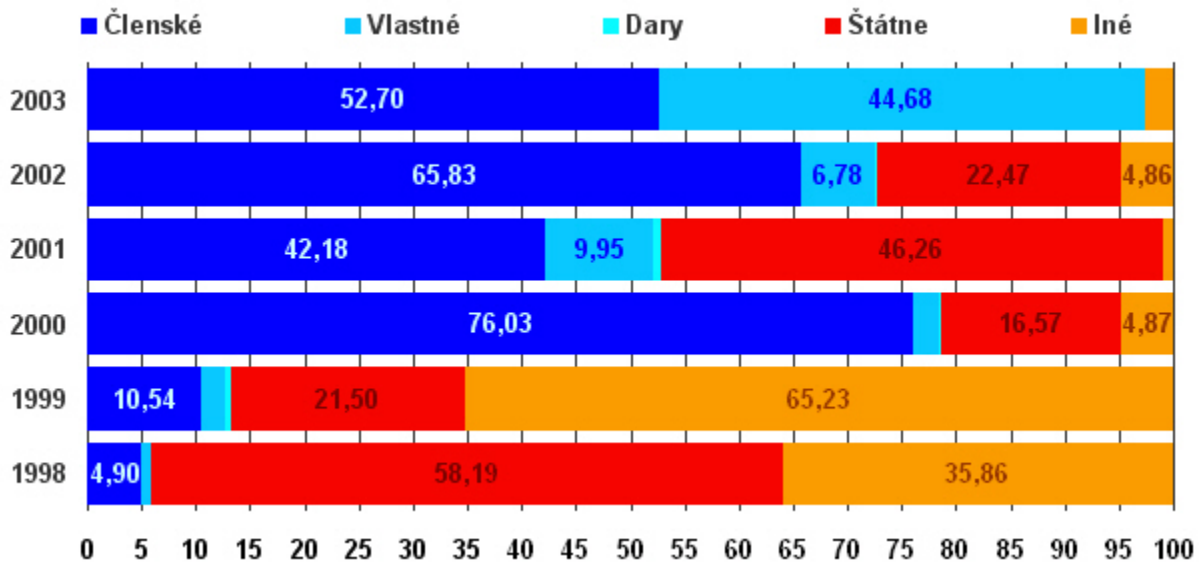
## Strana demokratickej ľavice (SDĽ)

Výnimočnosť tejto dnes už neexistujúcej strany (ku koncu roku 2004 sa zlúčila so stranou Smer) z hľadiska financovania politických strán spočíva v tom, že v dobe svojej existencie disponovala obrovským majetkom, zdedeným po predrežimovej KSS (aj keď časť pôvodného majetku musela KSS vrátiť do rúk štátu). Vo výročnej správe za rok 1991 SDĽ jeho hodnotu vyčíslila na vyše 127 mil. Sk, čo bolo v tej dobe viac ako súčet majetku všetkých ostatných strán (s prihliadnutím na to, že v roku 1991 sa stranícky systém iba formoval, takže politické subjekty – s výnimkou práve SDĽ – ešte nemali príležitosť získať výraznejší majetok). V roku 1998 už strana vlastnila majetok v hodnote „iba“ 53 mil. SK. Bola tak po HZDS s majetkom vyše 96 mil. Sk druhou najbohatšou stranou a išlo o jednu štvrtinu majetku všetkých strán. Približne takúto hodnotu majetku vykazovala aj v ďalších rokoch, a keďže v období 1999-2001 sa majetok ostatných strán stenčil, išlo opäť o polovicu všetkého majetku vlastneného politickými subjektami na Slovensku.

Čo sa týka príjmovej štruktúry SDĽ, jej hodnotenie je rozporuplné. V sledovanom období totiž stratila politickú relevanciu (po neúspešných voľbách 2002), čo sa prejavilo stratou priamej štátnej finančnej podpory, preto je jej podiel na zdrojoch v roku 2002 v porovnaní s predchádzajúcim rokom polovičný a v roku 2003 žiadny. Výrazný nárast významu súkromných zdrojov pritom nastal už v rokoch 1999 a 2000. V roku 1999 sa na príjmoch viac než z polovice podieľala kategória „iné príjmy“, čo je veľmi neštandardné.

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

**Graf č. 8: Zdrojová štruktúra SDĽ (v %) a jej vývoj za posledné roky.**




Zdroj: výročné finančné správy.

## 3.2. Vzťah členských príspevkov k bežným výdavkom

Ďalším dôležitým aspektom straníckeho financovania je vzťah príjmov k výdavkom. Politická aktivita, ktorú strany vyvíjajú, je vyjadriteľná aj vo forme výdajov s ňou spojených. Samozrejme príjmy môžu byť (a aj sú) využívané nielen k pokrytiu výdavkov, ale tiež k akumulácii a tvorbe majetku, no u politických subjektov je z hľadiska investovania kritériom úspešnosti miera relevancie a sily v politickom systéme, a nie kapitálová moc. Aj keď v rôznej miere strany finančný majetok vlastnia, väčšinou je celé financovanie z dlhodobého hľadiska zamerané na zisk politickej moci.

Do parlamentných volieb ako hlavného determinanta bytia a nebytia politických strán sa tak sústreďuje ich najväčšia pozornosť. Výdaje na predvolebnú prezentáciu a presvedčovanie voličov, bývajú spravidla výraznou položkou. Čím viac prostriedkov použijú strany na reklamné účely v predvolebnej kampani, tým lepšie výhľady na úspech vo voľbách majú. Samozrejme táto priama úmera má svoju hranicu, dokonca pocit „presýtenia" kampaňou môže mať i opačný smer a môže viesť k úbytku voličov. Napriek tomu množstvo majetku a príjmov, ktoré strany dokážu zapojiť do procesu získavania relevancie, má veľký význam. Nie je úplne bez zaujímavosti, že z dlhodobého hľadiska sú to práve parlamentné strany, ktoré zo všetkých politických strán vlastnia najväčší majetok.

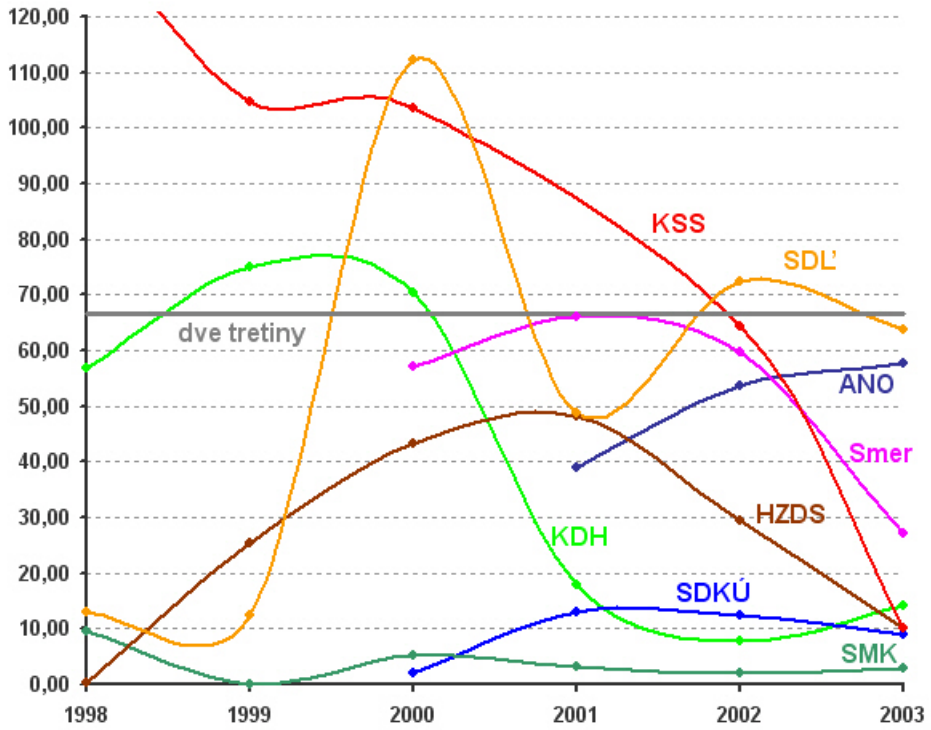
Z hľadiska príjmovej štruktúry majú výdaje tiež istý význam. Tak, ako bolo naznačené v prvej kapitole, ak chceme zistiť, k akému typu jednotlivé stranícke subjekty inklinujú, nezáleží

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

len na tom, ktorý príjmový zdroj u nich dominuje, ale tiež, aký je jeho vzťah k výdajom. Podľa niektorých autorov (viď Heidenheimer 1963: 792) by u príspevkových strán mali príjmy z členských poplatkov pokryť aspoň dve tretiny výdajov v bežnom roku. Jedná sa ale o kritérium veľmi prísne a u relevantných strán ťažko možno očakávať jeho splnenie (u strán, ktoré sú minoritné, majú veľmi nízke náklady, lebo vykazujú minimálnu činnosť a sú odkázané výhradne na súkromné zdroje, nás vysoký podiel členských príjmov na výdajoch neprekvapí, ale takýto údaj nemá žiadnu výpovednú hodnotu).

Aký vzťah je medzi členskými príspevkami slovenských politických strán a ich výdajoch vidieť z nasledujúceho grafu č. 9. Je nutné pripomenúť, že pre toto skúmanie sú dôležité bežné výdaje, ktoré zahrňujú osobné náklady, náklady na bežnú politickú prácu a správne záležitosti. Nie je braný ohľad na výdaje spojené s voľbami a na kategóriu „iné výdaje" (pod ktorými môžeme rozumieť napr. poskytnuté dary, opravné položky a pod.), pretože ide o špecifický typ výdajov.

**Graf č. 9: Vývoj podielu členských príspevkov vybraných politických subjektov na ich celkových bežných výdavkoch v jednotlivých rokoch (v %).**




Pozn.: Pokiaľ hodnota podielu prekračuje hranicu 100%, znamená to, že strana vybrala v danom roku viac členských príspevkov než činili jej výdavky.

Zdroj: výročné finančné správy.

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

Z grafu je zrejmé, že vzhľadom na veľkú fluktuáciu jednak výdajových položiek a jednak príjmov z členských poplatkov dochádza k prílišným výkyvom, než aby bolo možné hodnotiť tento aspekt komplexnejšie. Dvojtretinovú hranicu prekračujú strany celkom výnimočne. Ani politická strana typu ANO, u ktorej sú príjmy z členských príspevkov najdôležitejším zdrojom, z nich nedokáže pokryť ani 60% bežných výdajov. Takže aby aspoň niektoré politické strany bolo možné za príspevkové považovať, určite by sa dvojtretinová hranica mala znížiť. Vhodná deliaca hranica sa pritom pohybuje medzi 30-50%. Každopádne opäť vidieť dopad významu štátneho financovania, keď po roku 2002 badať výrazný pokles dôležitosti členských príspevkov, ktorým po voľbách v tomto roku vznikol nárok na štátne príspevky (nové zdroje im totiž umožnili zväčšiť svoje výdavky). Vysoká hodnota tohoto ukazovateľa u KSS v rokoch 1998, 1999 a 2000 svedčí o tom, že aplikácie tohoto kritéria na minoritné strany prináša veľmi skresľujúce výsledky (v dôsledku minimálnych výdajov).

### 3.3. Priame štátne financovanie a jeho prax na Slovensku

V rámci spoločenskej transformácie na prelome 80-tych a 90-tych rokov bolo nutné rozhodnúť, ako bude v rámci formovania sa nového straníckeho systému riešená otázka financovania politických subjektov. Aby sa zabránilo prílišnej výhode „starých“ strán, ktoré už rozvinutou organizačnou štruktúrou disponovali a napomohlo sa etablovaniu nových vznikajúcich subjektov, bolo rozhodnuté, že štát bude do určitej mieri stranám a hnutiam prispievať (a to pri dodržaní kritéria spoločenskej relevancie, danej volebnými výsledkami).

V dobe federácie boli nástrojmi štátneho financovania: jednorázový príspevok na hlasy (hodnota jedného hlasu bola pôvodne vyčíslená na 10 Kčs) a kontinuálne počas celého funkčného obdobia vyplácaný stály príspevok na činnosť (v rovnakej výške ako príspevok za hlasy). Hranica vzniku nároku na verejné prostriedky bola stanovená na 2% hlasov, čo bolo dodatočne zvýšené na 3%.

Počas celého obdobia 90. rokov dochádzalo k zvyšovaniu množstva prostriedkov plynúcich od štátu k stranám, keď bola najprv hodnota jedného hlasu zvýšená na 15 Kčs (pre voľby v roku 1992) a po rozdelení federácie neúmerne na 60 Sk (pred voľbami v roku 1994). S účinnosťou od roku 2001 bol význam štátneho financovania zväčšený aj zavedením ďalšie príspevku – na mandát (vo výške 500 000 Sk za každého poslanca). Aby nemusela byť výška štátneho financovania pravidelne valorizovaná, pristúpilo sa v roku 2004 k zavedeniu relatívneho vyjadrenia hodnoty jedného hlasu a to na 1% priemernej nominálnej mesačnej mzdy v hospodárstve. Tento krok bude mať za následok *vyše zdvojnásobenie výdavkov štátu na financovanie strán* (viď Wienk 2005: 186).

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

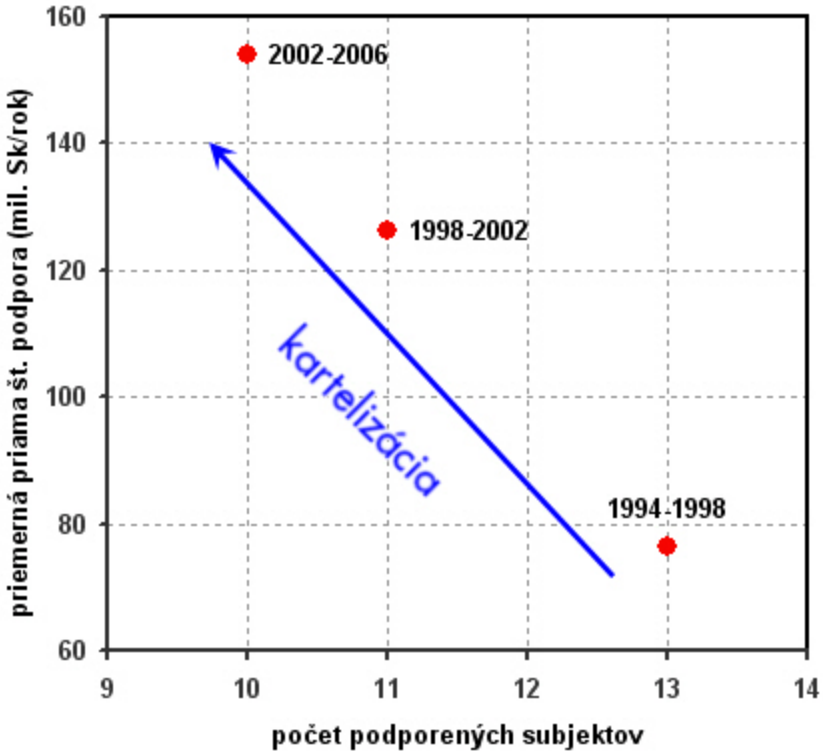
Pre význam štátneho financovania majú dôležitú úlohu: A) jeho formálne vymedzenie v legislatíve (stanovenie výšky a pravidiel vzniku nároku naň, pričom, ako vidíme, existuje neustály tlak na jeho zvyšovanie) a B) nezávislé aspekty (napr. volebná úspešnosť), ktoré majú dopad na výslednú podobu charakteru financovania z verejných zdrojov v praxi. V druhom prípade ide o okolnosti, ktoré systémová zmena nemôže ovplyvniť. Ak sa zameriame na podiel, ktorý štátne prostriedky vo financovaní strán majú, zistíme, že v slovenskom prostredí je reálnou hrozbou *etatizácia príjmov* a s ňou spojená *strata nezávislosti politických strán*. Posilovanie vzťahu medzi stranami a štátom môže spätne znamenať oslabenie vzťahu medzi stranami a spoločnosťou (Láštic 2004: 107). U politických strán, ktoré sú financované z čo najširšieho okruhu svojich členov a priaznivcov možno očakávať, že budú viac dbať na ich záujmy (resp. čím viac sa členovia strán podieľajú na ich financovaní, tým väčšiu snahu kontrolovať činnosť strany z hľadiska vlastných záujmov prejavujú).

Z hľadiska štátneho financovania je dôležité nielen to, v akom pomere sú subvencie vzhľadom k ostatným zdrojom, ale aj to, aby systém podporoval, a nie bránil, v rozvoji straníckeho systému. Nie je vhodné, aby štát subvencoval iba úzku skupinku strán, pretože by to znamenalo *kartelizáciu* verejných príjmov (definovanú ako nárast objemu verejných prostriedkov určených pre politické strany ako také a klesajúci počet strán, ktoré majú na týchto prostriedkoch podiel – viď Šimíček 1998b). Z nasledujúceho grafu (č. 10) vidíme, že kartelizácia je reálne prítomný jav v slovenskom systéme straníckeho financovania. Zatiaľ čo v jednotlivých volebných obdobiach rastie hodnota priemernej ročnej štátnej podpory (vyjadrenej v súhrne pre všetky financované subjekty), počet strán a hnutí, ktoré z nej profitovali, bol čoraz menší.

V tomto smere je v slovenskej realite vzhľadom k fenoménu volebnej strany (čo je prípad SDK vo voľbách v roku 1998) dosť problematické, ktoré subjekty do skupiny financovaných zahrnúť a ktoré nie. Je možné zaujať dva základné postoje: A) k problému pristupovať výhradne formálne, alebo B) zohľadniť skôr faktický stav. Prvý prístup by znamenal zahrnutie výlučne SDK, ktorej zo zákona štátna podpora náležala (a teda, samozrejme z právneho hľadiska ak jej prijatie vykázali materské subjekty alebo SDKÚ, ide o postup bez opory v zákone), v druhom by naopak za príjemcu nebola považovaná samotná SDK, ale subjekty, medzi ktoré prostriedky od štátu prerozdelila (päť materských strán a neskôr aj SDKÚ). Práve tento druhý spôsob sa z hľadiska vystihnutia skutkovej podstaty javu kartelizácie javí vhodnejší (a bol pre konštrukciu grafu použitý).

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

**Graf č. 10: Vývoj priameho štátneho financovania a počtu subjektov, ktorým bolo adresované v jednotlivých volených obdobiach.**




Zdroj: výročné finančné správy.

Pri hodnotení tohoto javu musíme tiež zohľadniť kvalitatívnu stránku veci. Ak pri posudzovaní javu kartelizácie vychádzame z kvantitatívneho hľadiska prostého počtu strán, nesmieme zabudnúť ani na to, ako sú štátne prostriedky medzi ne rozdelené. Samotný vyšší počet financovaných strán nie je automaticky vhodnejší. Ak napr. porovnáme dve situácie, prvú, keď je financovaný veľký počet strán, ale jediná z nich dostáva až 99% prostriedkov a druhú, keď sa na štátnom financovaní podieľa síce menší počet strán, ale príspevky sú medzi ne rozdelené rovnomerne, tak druhá situácia je zo spoločenského hľadiska, a tiež hľadiska férovosti straníckej súťaže, rozhodne lepšia. Je prirodzene vhodné, aby sa štátne financovanie netýkalo úzkej skupinky strán, ale aby bolo čo najširšie rozdelené. V slovenskom systéme v tomto smere najdôležitejšiu úlohu zohráva výsledok volieb a to, či voliči rozdelia hlasy čo najväčšiemu počtu strán, alebo naopak budú podporu sústreďovať výhradne medzi favoritov. Samotný systém financovania môže pritom túto tendenciu korigovať.

Jeden z prvkov, ktorým sa to dá realizovať už pritom do systému implementovaný bol. Jedná sa o spôsob, akým sa vypočítava nárok na príspevky na mandát. Nový zákon o politických stranách (č. 85/2005 Z. z.) zaviedol systém, na základe ktorého majú strany po prekročení počtu

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

20 mandátov za každého ďalšieho poslanca menší príspevok[16]. Tým by sa finančný odstup najúspešnejších strán mal zmenšovať. Účinok tohoto opatrenia je – vzhľadom na podiel, aký bude mať tento príspevok na celkovej sume priameho štátneho financovania po zvýšení hodnoty jedného hlasu – malý. Zatiaľ čo vo volebnom období 2002-2006 tvoril príspevok na mandát polovicu celkovej sumy vyplatenej politickým stranám zo štátneho rozpočtu, v nasledujúcom volebnom období to bude už iba približne štvrtina.

Posudzovanie toho, či je podobné opatrenie nevyhnutné a ak áno, tak do akej miery, musí vychádzať zo skúmania skutočného stavu prerozdelenia štátnych prostriedkov. Tento aspekt je znázornený v grafe č. 11,. Ak na os X budeme vynášať percentuálne vyjadrenie počtu strán a hnutí, zoradených podľa výšky príspevku od najslabšieho po najsilnejší[17], a na os Y podiel daného percenta subjektov na príjmoch zo štátneho rozpočtu, tak potom priamka zvierajúca s osami uhol o veľkosti 45° bude vyjadrovať absolútne ideálne rovnomerné rozdelenie verejných prostriedkov. Naopak, čím viac sa krivka bude približovať k osiam, tým viac sa verejné zdroje koncentrujú do rúk malého percenta prijímateľov. V takomto grafe potom jednotlivé krivky vyjadrujú mieru koncentrácie príjmu štátnych prostriedkov v konkrétnych volebných obdobiach.

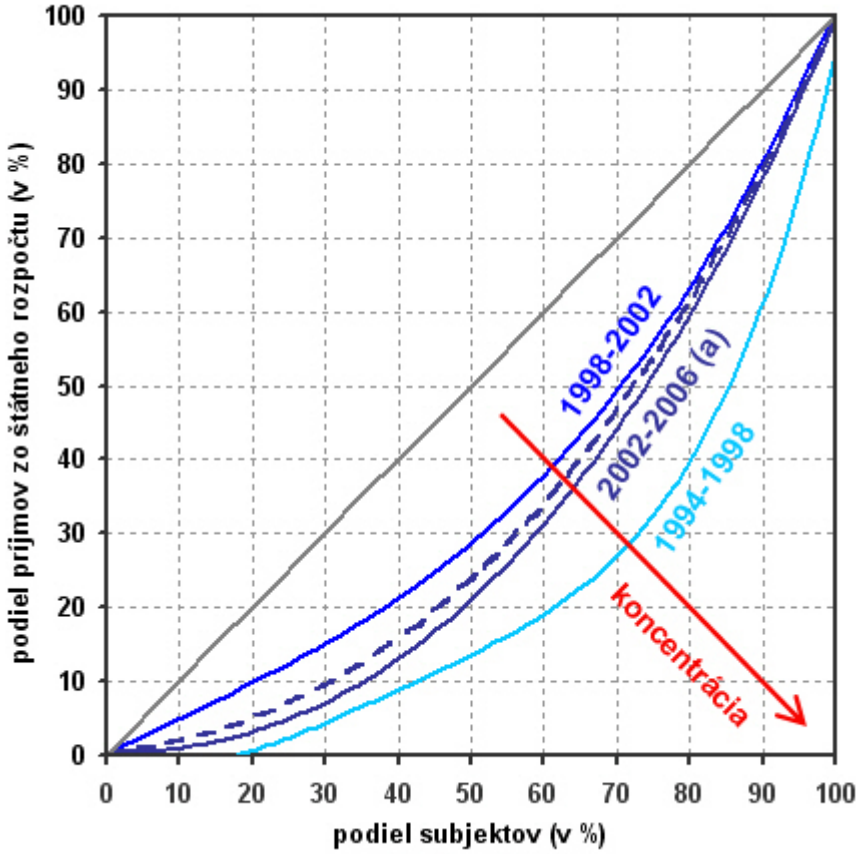
Ak si chceme overiť účinok nového systému štátnej podpory a pritom eliminovať vplyv ostatných faktorov (majoritne výsledkov volieb), môžeme ho aplikovať na posledné voľby. V grafe č. 11 je tento stav znázornený prerušovanou čiarou. Vidíme, že nový systém v porovnaní s existujúcim prerozdelením by znamenal mierne rovnomernejšie rozdelenie štátnych prostriedkov, čo dokazuje (aj keď malý) korigujúci vplyv nového spôsobu určovania výšky príspevku na mandát. Môžeme pritom predpokladať, že jeho vplyv by bol samozrejme ešte výraznejší, ak by váha tohoto príspevku – vyjadrená jeho podielom na celkovom množstve verejných zdrojov – neklesla na štvrtinu.

[16] Za prvých 20 mandátov im náleží 30-násobok, za ďalších 20-násobok priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve.

[17] Ak budeme uvažovať napr. o 10 stranách, každá bude reprezentovať 10%.

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

**Graf č. 11: Porovnanie rozloženia príspevkov zo štátneho rozpočtu medzi ich prijímateľov v jednotlivých volebných obdobiach.**




Pozn.: (a) Prerušovaná čiara znázorňuje hypotetický stav rozdelenia príjmov zo štátneho rozpočtu vzniknutý aplikovaním nového spôsobu určovania priamej štátnej podpory na posledné volebné výsledky (z roku 2002).

Zdroj: výročné finančné správy

Vychádzajúc zo súčasného stavu veci môžeme konštatovať, že neexistuje dlhodobý trend určitým smerom (ku koncentrácii, alebo od nej), a preto sa existujúci regulačný nástroj (mierne zníženie príspevku za 21. a ďalšie mandáty) javí ako dostačujúci. Zavádzanie ďalších opatrení nie je nevyhnutné. Ich úzkoprsé presadzovanie by mohlo naopak pôsobiť proti žiadúcej prirodzenej miere nerovnosti.

Omnoho dôležitejšie než jej korigovanie je pre zachovanie a zvýšenie férovosti straníckej súťaže pripustenie ďalších subjektov k prostriedkom zo štátneho rozpočtu. Prínosné by v tomto smere mohlo byť *zníženie hranice vzniku nároku na štátnu podporu z 3% na 2%, resp. 1%*. Neznamená to automaticky, že čím viac strán existuje, tým je systém demokratickejší – práve naopak – v tomto smere má svoj význam skôr stabilita straníckeho systému. Lenže je nutné, aby si svoju relevanciu strany vybudovali na základe spoločenskej dôležitosti, a nie aby boli neopodstatnene

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

marginalizované v dôsledku finančného podhodnotenia a z neho vyplývajúcej neschopnosti nadviazať so spoločnosťou primeranú komunikáciu.

Argument, že takéto zníženie percentuálnej hranice pre nárok na priamu štátnu finančnú pomoc by príliš zaťažil daňových poplatníkov pritom úplne neobstojí. Zníženie danej hranice by nespôsobilo veľkú dodatočnú záťaž štátnemu rozpočtu, lebo menšie strany by dostávali v absolútnej hodnote menej prostriedkov. Z posledných troch uskutočnených volieb vyplýva, že ak by bola hranica pre vyplácanie štátnych prostriedkov znížená na 1%, celková vyplatená suma by sa zvýšila maximálne zhruba o 3% -10%[18]. Dôležitým faktorom pri tom je volebná účasť (je rozdiel či k volebným urnám príde 70% alebo 90% voličov, pretože štátne príspevky sa vzťahujú na počet hlasov), a tiež to, či dôjde k rozloženiu podpory, alebo skôr k jej koncentrácii medzi najdôležitejšie strany.

Môžeme sa síce domnievať, že porovnávanie s minulými voľbami neobstojí, keďže neexistuje záruka, že aj v tých nasledujúcich bude tak málo subjektov, ktorých podpora bude 1 až 3% – navyše ak si uvedomíme, že jednopercentná hranica by stimulovala minoritné subjekty k väčšej predvolebnej aktivite, čo by zase spätne zvýšilo ich šancu prekročiť 1% – aj tak ale fakt, že parlament bol ochotný pri prijímaní volebného zákona v roku 2004 (č. 333/2004 Z. z.) zvýšiť záťaž na štátny rozpočet fakticky vyše dvojnásobne, významne relativizuje nákladnosť zníženia hranice pre vznik nároku na štátne prostriedky. Navyše táto právna norma zaviedla volebnú kauciu vo výške 500 000 Sk, ktorá je pre subjekty so ziskom hlasov pod 3% nevratná, čo bude ich ochotu riskovať neúspech brzdiť.

[18] Celková suma za hlasy (a tiež príspevku na činnosť) pre všetky politické strany, ktoré by naň v prípade zníženia hranice na 1% mali nárok, by sa oproti skutočnému stavu (3% limit) zvýšila po voľbách v roku 1994 o 9,39%, v roku 1998 o 4,35% a v roku 2002 iba o 3,43%.

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

**Tabulka č. 1: Prehľad údajov o majetku, záväzkoch, príjmoch a výdajoch z výročných finančných správ vybraných politických strán v rokoch 1998-2003 (v tis. Sk).**

| Rok | Názov pol. subjektu | Majetok | Záväzky | Príjmy | | | | | | Výdavky | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Celkom | Členské príspevky | Dary | Z vlastnej aktivity | Zo štátneho rozpočtu | Iné príjmy | Celkom | Na bežnú činnosť | Volebné | Iné výdavky |
| 2003 | SDKÚ | 17 233 | 60 960 | 51 484 | 4 313 | 125 | 3 248 | 20 509 | 23 273 | 51 300 | 48 524 | 1 128 | 1 648 |
| | KDH | 3 997 | 3 425 | 16 095 | 1 919 | 2 371 | 210 | 11 058 | 537 | 16 399 | 13 695 | 0 | 2 704 |
| | SMK | 19 273 | 1 734 | 20 011 | 335 | 1 472 | 1 260 | 14 816 | 2 128 | 13 083 | 11 496 | 0 | 1 587 |
| | ANO | 2 869 | 58 583 | 32 338 | 21 030 | 0 | 37 | 10 955 | 316 | 36 404 | 34 153 | 0 | 2 251 |
| | HZDS | 34 982 | 43 726 | 31 780 | 3 639 | 45 | 1 549 | 26 410 | 137 | 36 453 | 36 453 | 0 | 0 |
| | Smer | 21 743 | 16 528 | 22 341 | 2 149 | 353 | 1 393 | 18 307 | 139 | 21 092 | 7 941 | 0 | 13 151 |
| | KSS | 14 402 | 315 | 13 597 | 1 278 | 0 | 565 | 8 228 | 4 326 | 13 668 | 12 519 | 315 | 834 |
| 2002 | SDKÚ | 23 867 | 68 557 | 77 142 | 6 938 | 1 593 | 24 117 | 43 588 | 906 | 67 239 | 55 776 | 10 772 | 682 |
| | KDH | 7 486 | 6 602 | 37 976 | 1 910 | 18 063 | 0 | 17 918 | 85 | 32 371 | 24 324 | 5 784 | 2 263 |
| | SMK | 21 102 | 651 | 39 055 | 265 | 1 101 | 5 225 | 32 269 | 195 | 31 007 | 14 073 | 11 247 | 5 687 |
| | ANO | 13 718 | 65 642 | 54 048 | 37 537 | 794 | 109 | 15 590 | 18 | 83 055 | 65 345 | 12 940 | 4 770 |
| | HZDS | 4 032 | 59 012 | 79 674 | 12 265 | 215 | 946 | 65 848 | 400 | 53 270 | 41 839 | 9 151 | 2 280 |
| | Smer | 29 974 | 26 894 | 61 139 | 18 117 | 1 510 | 12 173 | 29 329 | 10 | 42 879 | 30 317 | 10 583 | 1 979 |
| | KSS | 14 876 | 125 | 17 050 | 1 253 | 0 | 18 | 13 655 | 2 124 | 3 619 | 1 948 | 960 | 711 |
| 2001 | SDKÚ | 12 271 | 44 101 | 30 248 | 3 392 | 5 498 | 8 952 | 12 002 | 404 | 34 718 | 26 386 | 8 332 | 0 |
| | KDH | 1 315 | 6 051 | 11 853 | 1 875 | 9 714 | 0 | 0 | 264 | 12 915 | 10 516 | 0 | 2 399 |
| | SMK | 12 390 | 327 | 12 994 | 181 | 72 | 622 | 12 099 | 20 | 12 099 | 5 716 | 655 | 5 728 |
| | ANO | 2 845 | 25 784 | 15 779 | 15 147 | 480 | 51 | 0 | 101 | 38 781 | 37 631 | 0 | 1 150 |
| | HZDS | 17 439 | 47 444 | 59 527 | 17 058 | 345 | 6 867 | 35 107 | 150 | 35 990 | 35 443 | 0 | 547 |
| | Smer | 2 501 | 5 535 | 15 225 | 10 669 | 3 403 | 1 153 | 0 | 0 | 16 908 | 16 184 | 0 | 724 |
| 2000 | SDKÚ | 7 290 | 12 122 | 23 797 | 418 | 9 076 | 0 | 0 | 14 303 | 19 715 | 19 715 | 0 | 0 |
| | KDH | 1 871 | 5 566 | 5 701 | 4 890 | 175 | 0 | 0 | 636 | 7 607 | 6 936 | 0 | 671 |
| | SMK | 11 375 | 230 | 6 199 | 233 | 36 | 0 | 4 599 | 1 331 | 9 439 | 4 374 | 0 | 5 065 |
| | HZDS | 8 262 | 57 763 | 36 473 | 19 896 | 2 592 | 378 | 13 607 | 0 | 48 509 | 46 109 | 0 | 2 400 |
| | Smer | 2 460 | 2 945 | 8 430 | 4 779 | 3 646 | 0 | 0 | 5 | 8 402 | 8 383 | 0 | 19 |
| | KSS | 790 | 4 | 2 438 | 2 061 | 276 | 12 | 0 | 81 | 2 419 | 1 988 | 55 | 373 |
| 1999 | KDH | 1 851 | 3 620 | 4 283 | 3 440 | 249 | 0 | 0 | 594 | 6 386 | 4 583 | 0 | 1 803 |
| | SMK | 16 615 | 143 | 6 894 | 0 | 126 | 0 | 4 599 | 2 169 | 10 076 | 8 638 | 0 | 1 438 |
| | HZDS | 12 050 | 46 421 | 37 551 | 21 866 | 25 | 1 480 | 13 067 | 573 | 88 413 | 86 001 | 0 | 2 412 |
| | Smer | 226 | 468 | 518 | 0 | 256 | 0 | 0 | 262 | 292 | 278 | 0 | 14 |
| | KSS | 778 | 42 | 2 514 | 1 953 | 402 | 8 | 0 | 94 | 2 421 | 1 863 | 269 | 287 |
| 1998 | KDH | 1 412 | 1 911 | 6 855 | 3 077 | 168 | 0 | 3 262 | 348 | 6 963 | 5 414 | 0 | 1 549 |
| | SMK | 8 048 | 554 | 27 079 | 741 | 729 | 0 | 23 226 | 2 283 | 11 449 | 7 705 | 3 374 | 370 |
| | HZDS | 96 970 | 42 214 | 111 104 | 161 | 39 807 | 972 | 70 160 | 4 | 101 730 | 78 413 | 10 800 | 12 517 |
| | KSS | 636 | 15 | 2 971 | 2 491 | 406 | 3 | 0 | 71 | 3 257 | 1 817 | 1 193 | 247 |

Zdroj: výročné finančné správy.

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

## 4. Záver

Financovanie politických strán je dôležitou súčasťou ich existencie a ako také, je významným faktorom vplývajúcim na stranícky systém. Zdravé financovanie politickej strany by malo vychádzať z čo možno najširšej participácie členov a priaznivcov, aby sa zvýraznil vzťah politických subjektov so spoločnosťou. V opačnom prípade by mohli získať prílišný vplyv finančne silné záujmové skupiny, alebo štát, čo by hrozilo *narušením plnenia prirodzenej funkcie strán* (agregácia, artikulácia, reprezentácia záujmov). Systém financovania by mal byť nastavený tak, aby podporoval práve tie formy, ktoré sú z hľadiska *férovej straníckej súťaže* a demokratickej spoločnosti najvhodnejšie. Ak túto úlohu nedokáže pozitívne naplniť, mal by minimálne dokázať eliminovať výrazné deformácie, ku ktorým v kompetitívnych spoločnostiach môžu vždy existovať tlaky. Na záver nezostáva než zhodnotiť slovenský systém financovania a to predovšetkým z pohľadu zdrojovej štruktúry relevantných strán.

### 4.1. Charakter politických subjektov na základe ich príjmov

Ak chceme slovenské politické subjekty porovnávať a kategorizovať z hľadiska ich príjmovej štruktúry, zistíme, že ide o veľmi obtiažnu až skoro nerealizovateľnú úlohu. Problematické sa javí najmä to, že vzhľadom k špecifickému rysu slovenského straníckeho systému, ktorým je veľká obmena relevantných aktérov a pomerne veľký úspech nových subjektov, môžeme zo súčasných parlamentných strán pozorovať dlhodobý vývoj iba u HZDS, SMK a KDH (prípadne KSS), kde existujú kontinuálne údaje od roku 1998. Naopak u Smer-u, SDKÚ a hlavne u ANO sa možnosť serióznejších záverov zmenšuje.

Navyše toto špecifikum sťažuje porovnávanie straníckeho financovania a jeho vývoj ešte v jednom ohľade. Pri skúmaní podielu jednotlivých zdrojov na celkových príjmoch by bolo vhodné nebrať ohľad na vonkajšie faktory, ktoré tento aspekt ovplyvňujú. V našom prípade je dôležité si uvedomiť, že priama štátna podpora je viazaná na volebnú úspešnosť, ktorá teda môže pomer štátneho financovania zásadne zmeniť. Znamená to, že roky, v ktorých daný politický subjekt má a nemá nárok na verejné zdroje sú z hľadiska jeho zdrojovej štruktúry kvalitatívne odlišné kategórie a nemožno ich navzájom porovnávať. Týka sa to väčšiny sledovaných subjektov, ktoré buď z rôznych príčin po voľbách v roku 1998 ešte nemali na priamu finančnú podporu nárok (KSS kvôli príliš nízkemu zisku hlasov, SKDÚ, Smer, a ANO v tej dobe ešte neexistovali a KDH sa volieb vzhľadom na podporu SDK nezúčastnila), alebo o finančnú podporu prišli po voľbách v roku 2002, čo je prípad SDĽ. Dôležité je tiež to, že údaje za volebný rok, v ktorom tieto subjekty získali (resp. stratili) nárok na finančnú podporu

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

(2002), zahrňujú a zmiešavajú obe kategórie, keďže voľby sa väčšinou uskutočňujú uprostred kalendárneho roka.

Jedinými subjektami, ktoré mali nárok na priamu finančnú podporu kontinuálne po celé sledované obdobie, zostávajú SMK a HZDS, no zmena v nároku na finančnú podporu po roku 2002 aj v ich prípade hrala určitú rolu (v tomto smere je napríklad zaujímavé, že aj keď HZDS vo voľbách v roku 2002 získalo výrazne menej hlasov než v roku 1998, podiel štátneho financovania vzrástol[19]).

Ak by sme sa aj napriek týmto sťažujúcim okolnostiam pokúsili slovenské politické strany a hnutia kategorizovať z hľadiska ich príjmov, vidíme, že na základe posledných údajov je na štátnej podpore závislá naprostá väčšina subjektov (podiel štátneho financovania 60-90%), konkrétne SMK (u ktorej ide o dlhodobý jav), Smer, HZDS, KSS a KDH. Veľký podiel majú verejné zdroje aj vo financovaní SDKÚ (kde bol ich význam iba umelo znížený neštandardným prevzatím jej dlhu).

Jedinou z relevantných strán, u ktorej aj po získaní nároku na prostriedky zo štátneho rozpočtu stále dominujú súkromné zdroje tak zostáva iba ANO, pričom by sa z hľadiska kategorizácie na prvý pohľad malo jednať o príspevkovú stranu, no keďže podstatná časť členských poplatkov má pôvod v štedrom príspevku jediného člena, predsedu strany Pavla Ruska, subjekt je skôr donorský (ak by bola do systému financovania zavedená maximálna horná hranica členského príspevku, veká časť príspevku od P. Ruska by musela byť vykázaná ako dar). Príjmy z členských poplatkov alebo darov pritom hrajú dôležitú úlohu aj u ostatných strán, ale iba v prípade, že nemajú nárok na štátnu podporu (napr. v minulosti KSS a SDĹ). Dary sú pritom vytrácajúcim sa javom, a to predovšetkým kvôli zvýšenému záujmu verejnosti a sprísňujúcej sa legislatíve v tejto oblasti.

Aby bolo možné lepšie hodnotiť politické strany z hľadiska súkromných príjmov, bolo by nutné hlbšie zisťovať, ako sú diverzifikované (a teda konštruovať graf podobný tomu, ktorý znázorňuje mieru koncentrácie štátnych prostriedkov medzi jednotlivé strany vo volebných obdobiach), čo ale za súčasného stavu znalostí o straníckych financiách a ochoty strán poskytovať interné informácie nie je možné.

[19] Nemožno to vysvetliť iba celkovým zvyšovaním štátneho financovania v systéme (napr. zavedením nového príspevku na mandát), pretože – vyjadrené v absolútnych hodnotách – činili príspevky zo štátneho rozpočtu v roku 2001 viac než 35 mil. Sk, zatiaľ čo v roku 2003 už iba približne 26 mil. Sk (viď tab. č. 1). Rozhodujúcim bol teda väčší pokles v ostatných príjmoch.

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

### 4.2. Hodnotenie financovania politických strán na Slovensku

Na začiatku transformačného procesu začali verejné funkcie plniť zoskupenia, ktoré nemali vo verejnosti širšie ukotvenie a iba dodatočne (v nasledujúcich voľbách) hľadali oporu v spoločnosti a vlastnú legitimitu. Do ústavného rámca bolo postavenie politických strán prevzaté spolu so všetkými osvedčenými demokratickými inštitútmi (Wienk 2005: 177), vrátane ich *oddelenia od štátu* a *súkromnoprávneho charakteru*. Ak však na začiatku bolo štátne financovanie nevyhnutné, v ďalšom vývoji je treba práve kvôli týmto inštitútom presadzovať oveľa výraznejšie zapojenie súkromného aspektu a zachovávať štátne financovanie na úrovni podporujúcej férovú stranícku súťaž, ale nijako hlbšie nezasahujúce do nej. Vývoj štátneho financovania na Slovensku sa ale poberá opačným smerom. Už súčasná miera závislosti strán od štátnych prostriedkov je alarmujúca, a pritom po nasledujúcich parlamentných voľbách sa dostaví ďalšie zvýšenie absolútnej hodnoty príspevkov zo štátneho rozpočtu, čo nepochybne zhorší pomer k súkromným zdrojom, pretože nie je možné očakávať, že by politické strany boli motivované zháňať zodpovedajúcim spôsobom aj prostriedky v súkromnom sektore, takže ich množstvo nebude primerane zvýšené. Ak je paradoxne jedným z dôvodov existencie štátneho financovania to, že by malo prispievať k férovosti straníckej súťaže (napr. podporou menších subjektov), jeho stav na Slovensku *môže naopak túto férovosť ohroziť* (aj vďaka existujúcemu javu kartelizácie príjmov zo štátneho rozpočtu).

Tento problém je do istej miery dôsledkom *absencie absolútneho a relatívneho limitu štátnych príspevkov* v právnej úprave. Keďže o podobných otázkach rozhodujú samotné politické strany, prechod k paritnému relatívnemu limitu[20] by nebol priechodný (ak si uvedomíme, v akom slabom postavení je dnes súkromné financovanie, takáto zmena by pre strany bola silne nevýhodná, takže by ju len ťažko podporili). Relatívny limit ale nemusí (aspoň pre začiatok) nutne zavádzať pomer štátneho a súkromného financovania 1:1. Ak by bol dostatočne vyvážený v prospech štátneho financovania natoľko, aby to strany nepociťovali ako stratu, boli by prirodzene ochotnejšie uvažovať o jeho zavedení. A z hľadiska systému je vhodnejšie, aby sa daný prvok do právnej úpravy dostal, aj keď by zo začiatku neznamenal faktickú zmenu. Postupom času by bolo ľahšie vyvíjať tlak na politické strany, aby ho valorizovali, a vyvažovali súkromné zdroje, než v súčasnej situácii presadzovať nerealizovateľnú zmenu.

[20] Tzv. model „*matching funds*“, kde strana má nárok maximálne na také množstvo štátnych prostriedkov, aké dokáže zároveň zabezpečiť zo súkromných zdrojov.

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

## Literatúra

### Primárne pramene:

*Finančný a príspevkový poriadok Slovenskej demokratickej a kresťanskej únie*, SDKÚ, Bratislava 2000.

*Guidelines and Report on the Financing of Political Parties*, Benátska komisia Rady Európy, 2001.

*Informácia o predložení výročných finančných správ politických strán a politických hnutí za roky 1991, 1994, 1995, 1996 a 1998-2003*, Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre financie, rozpočet a menu, Bratislava 1992, 1995, 1996, 1997 a 1999-2004.

*Stanovy, finančné poriadky a iné interné normy politických strán ANO, HZDS, KSS, KDH, SMER-u, SDKÚ a SMK.*

### Monografie a zborníky:

Alexander, H. E. (ed., 1989): *Comparative Political Finance in the 1980s*, New York, Cambridge University Press.

Alexander, H. E. – Shiratori, R. (eds., 1994): *Political Finance among the Democracies*, Boulder, Westview Press.

Bárány, E. (1999): *Právna úprava politických strán na Slovensku*, Bratislava, Friedrich Ebert Stiftung.

Belko, M (2003): *Vývoj systému politických stran*, in: Kopeček, L. (ed.): *Od Mečiara k Dzurindovi. Slovenská politika a politický systém v prvním desetiletí samostatnosti*, Brno, Mezinárodní politologický ústav, s. 93 – 112.

Burnell, P. – Ware, A. (eds., 1998): *Funding Democratization*, Manchester, Manchester University Press.

Diovčoš, R. a kol. (2004): *Stranícke prostredie na Slovensku*, Bratislava, Aliancia Fair-play.

Ewing, K. D. (1987): *The Funding of Political Parties in Britain*, New York, Cambridge University Press.

Ewing, K. D. (ed., 1999): *The Funding of Political Parties: Europe and Beyond*, Bologna, CLUEB.

Fiala, P. – Strmiska, M. (1998): *Teorie politických stran*, Brno, Barrister & Principal.

Gunlick, A. B. (ed., 1993): *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Oxford, Westview press.

Havlík, Vlastimil (2003): Profily významných politických stran, in: Kopeček, L. (ed.): *Od Mečiara k Dzurindovi. Slovenská politika a politický systém v prvním desetiletí samostatnosti*, Brno, Mezinárodní politologický ústav, s. 113 – 140.

Heidenheimer, A. J. (1970): *Comparative Political Finance*, Lexington, D.C. Heath and Company.

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

Láštic, E. (2004): *Strany a štát na Slovensku: osudová príťažlivosť?*, in: Gyarfášová, O. – Mesežnikov, G. (eds., 2004): *Vláda strán na Slovensku: skúsenosti a perspektívy*, Bratislava, Inštitút pre verejné otázky, s. 101-112.

Liďák, J. a kol.: *Politické strany a hnutia na Slovensku po roku 1989*, Bratislava, Ekonóm 1999.

Outlý, J. (2003): *Strany a stát, volby a finance. Vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*, Olomouc, Periplum.

Roztočil, A. (1998): *Financováni politických stran a srovnání jeho právní úpravy v evropských zemích*, in: Šimíček, V. (ed., 1998): *Financování politických stran v České republice*, Brno, Mezinárodní politologický ústav.

Sičáková-Beblavá, E. (2004): *Transparentnosť a korupcia*, in: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (eds., 2004): *Slovensko 2004. Súhrnná správa o stave spoločnosti*, Bratislava, Inštitút pre verejné otázky, s. 789-817.

Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D. (2002): *Politické strany a financie – tajomstvo alebo dôvera?*, Bratislava, Transparency International Slovensko.

Šimíček, V. (ed., 1998a): *Financování politických stran v České republice*, Brno, Mezinárodní politologický ústav.

Šimíček, V. (ed., 2000): *Volební kampaň v České republice*, Brno, Mezinárodní politologický ústav.

Soudek, I. (1998): *Přehled právní úpravy financování politických stran*, in: Šimíček, V. (ed., 1998): *Financování politických stran v České republice*, Brno, Mezinárodní politologický ústav.

Walecki, M. (2000): *Political Finance in Central and Eastern Europe*, Paper for the International Political Science Association XVIIIth World Congress in Quebec City.

Wienk, Z. (2005): *Financovanie politických strán*, in: Sičáková-Beblavá, E. (ed., 2005): *Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku v roku 2004*, Bratislava, Transparency International Slovensko.

**Články**

Coleman, J. J. (1996): *Party Organizational Strength and Public Support for Parties*, American Journal of Political Science, Vol 40, No 3, August, pp. 805-824.

Čichoň, M. (1998): *Financování politických stran*, Politologický časopis, roč. 5., č. 2, s. 161-170.

David, R. (1997): *Glosa k financování politických stran*, Politologický časopis, roč. 4., č. 2.

Glenn, J. K. (2000): *Civil Society Transformed: International Aid to New Political Parties in the Czech republic and Slovakia*, International Journal of Voluntary and Nonprofit Organization, Vol 11, No 2, pp. 161-179.

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

Grant, J. T. – Rudolph, T. J. (2003): *Value Conflict, Group Affect, and the Issue of Campaign Finance*, American Journal of Political Science, Vol 47, No 3, July, pp. 453-469.

Heidenheimer, A. J. (1963): *Comparative Party Finance: Notes on Practices and Towards a Theory*, The Journal of Politics, Vol 25, No 4, November, pp. 790-811.

Huckshorn, R. J. (1985): *Who Gave It? Who Got It? The Enforcement of campaign Finance Laws in the States*, The Journal of Politics, Vol 47, No 3, August, pp. 773-789.

Jones, R. S. (1981): *State Public Finance: Implications for Partisan Politics*, American Journal of Political Science, Vol 25, No 2, May, pp. 342-361.

Klíma, M. (1996): *Strana kartelového typu*, Politologický časopis, roč. 3., č. 1, s. 4-11.

Kresák, P. (1994): *Strany a peniaze*, Parlamentný kuriér, č. 6, s. 16-20.

Mesežnikov, G. (2000): *Niektoré otázky vývinu straníckeho systému Slovenskej republiky z hľadiska právnej úpravy politických strán*, Politologický časopis, roč. 7., č. 1, s. 65-71.

Pinto-Duschinsky, M. (2002): *Financing Politics: a Global View*, Journal of Democracy, Vol 13, No 4, October, pp. 69-86.

Snyder, J. M. (1990): *Resource Allocation in Multiparty Elections*, American Journal of Political Science, Vol 34, No 1, Februar, pp. 59-73.

Šimíček, V. (1995): *Poznámky k financování politických stran*, Politologický časopis, roč. 2., č. 1, s. 15-25.

Šimíček, V. (1996): *Vnitřní život politických stran v České republice*, Politologický časopis, roč. 3., č. 2, s. 105-121.

Šimíček, V. (1997): *Vybrané otázky financování politických stran v ČR*, Politologický časopis, roč. 4., č. 2.

Šimíček, V. (1998b): *Nedostatky úpravy financování politických stran a některé návrhy na jejich odstranění*, Politologický časopis, roč. 5., č. 2, s. 171-175.

Šimíček, V. (2000): *Právní úprava politických stran*, Politologický časopis, roč. 7., č. 1, s. 86-87.

**Internetové zdroje**

on-line server Aliancie nového občana (http://www.ano-aliancia.sk).

on-line server Aliancie Fair-play (http://www.fair-play.sk).

on-line server Hnutia za demokratické Slovensko (http://www.hzds.sk).

on-line server Komunistickej strany Slovenska (http://kss.jaso.sk/).

on-line server Kresťansko-demokratického hnutia (http://www.kdh.sk).

on-line server Slovenskej demokratickej a kresťanskej únie (http://www.sdkuonline.sk).

on-line server Slovenského štatistického úradu (http://www.statistics.sk).

roč. VI, č. 2-3, s. 127-161
Vol. VI, Number 2-3, pp. 127-161
ISSN 1212-7817

on-line server Smer-u (http://www.strana-smer.sk).

on-line server Strany maďarskej koalície (http://www.mkp.sk).

on-line server Transparency International Slovensko (www.transparency.sk).